



UNIVERSIDAD DE CHILE.
Facultad de Derecho.
Departamento de Ciencias del Derecho.

“TRABAJO INFANTIL: ANÁLISIS NORMATIVO Y COMPARACIÓN LATINOAMERICANA DEL PLAN DE ERRADICACIÓN EN CHILE”.

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Profesor guía: Sr. Gabriel Álvarez Undurraga.
Alumnos: Claudio Quiroga Hinojosa.
Fernando Toro Mena.

Santiago, Chile. 2007

INTRODUCCIÓN.

El Derecho, más allá de ser una notable forma de manifestación y aplicación de la racionalidad del ser humano en el ámbito relacional de éste con el mundo externo, constituye una disciplina eminentemente social, que muchas veces excede la mera subsunción fáctica a un supuesto normativo determinado, entregando herramientas y formas de apreciación de diversos fenómenos sociales bajo el prisma de postulados de la mayor envergadura, sostenidos en la cúspide y observados en toda la extensión de nuestro sistema positivo, como es el caso de la dignidad, igualdad, libertad e incluso la integridad de la persona. En ese contexto y al tenor de esa perspectiva normativa social que nos entrega el Derecho, nos consterna el hecho que millones de niños, niñas y adolescentes – en el mundo entero- deban realizar actividades productivas, (laborales o “pseudo laborales”) transgrediéndose y vulnerándose, muchas veces con estas prácticas, los derechos humanos, fundamentales y de ramas específicas del mismo de diversas legislaciones o, lisa y llanamente, inexistiendo un sustrato jurídico acorde con su regulación y/o evitación, alcanzando ribetes tan imperceptibles, como es el caso de la afectación psicológica, o tan visibles, como es el caso de la perpetuación de la pobreza, comprometiendo el crecimiento económico y el desarrollo equitativo de los habitantes de los más disímiles países¹.

Desde hace un tiempo a esta parte, la comunidad internacional paulatinamente se ha hecho cargo de la problemática, siendo los instrumentos internacionales – principalmente Convenios- y los diversos planes de erradicación, los elementos más emblemáticos y que deberían brindar un mayor grado de efectividad en la pretensión de erradicar el trabajo infantil a nivel mundial. Chile no es la excepción y ostenta un compromiso internacional, que se ha manifestado en el ámbito interno, principalmente, al tenor de la ratificación del Convenio 138 y 182 de la Organización del Trabajo, dando

¹ En el caso de nuestro país “Mientras mayor es el nivel de pobreza del hogar, más probable es que niños y adolescentes realicen trabajos inaceptables o quehaceres del propio hogar” de conformidad a lo señalado porcentualmente en “Trabajo Infantil y Adolescente en cifras; síntesis de la primera encuesta nacional y sus peores formas”; Organización Internacional del Trabajo. 2ª edición. (2004). pp. 37.

un sustrato obligacional al compromiso y haciéndose extensible a nuestro Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente. En ese contexto, tenemos la convicción que dicho plan, para nuestro país, debiera brindar a la sociedad chilena un marco referencial integral para el diseño de acciones y programas destinados a prevenir y erradicar el trabajo infantil. Con ese supuesto, creemos que no es baladí cuestionarse acerca de la real existencia del mentado marco y aún más, sobre la efectividad de las acciones que se desprenden de él, siendo la articulación y avances comparativos de la región latinoamericana en la materia, instrumentos de notable significación evaluativa, en función de nuestra realidad social, cultural y económicamente análoga e –incluso- más auspiciosa para nuestro país y, en ese contexto, la pregunta principal de nuestra investigación está determinada por saber ¿Cuál ha sido el real cumplimiento de los objetivos de nuestro Plan Nacional de Erradicación del trabajo Infantil, en comparación con los Planes de Erradicación Latinoamericanos? Con el objeto de determinar – en el marco de nuestro objetivo general- si en el Plan Nacional de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente, se cumplen sus objetivos, comparándolos con el resto de los planes latinoamericanos. Finalmente, la hipótesis que pretende desentrañar nuestra memoria se postula de la siguiente manera: “El Plan de Erradicación en Chile constituye una herramienta social imperfecta, –respecto al cumplimientos de objetivos y eficacia- por lo que no es posible considerar a éste como una instrumento jurídico social de relevancia, a diferencia de lo que ocurre en el resto de los países de Latino América”.

La presente memoria se articula a partir de cuatro capítulos fundamentales, cada uno de ellos en perfecta correspondencia con nuestros objetivos específicos². En

² Los objetivos específicos de nuestra memoria son los siguientes: 1-. Consignar los elementos más significativos del Trabajo Infantil como fenómeno, en general, particularizando los componentes a través de los cuales se logra comprender la significación, relevancia y alcances del Trabajo Infantil como problemática real y como objeto de estudio. 2-. Vislumbrar los alcances históricos, legislativos y empíricos del Trabajo Infantil en nuestra realidad nacional, con la pretensión de dar cuenta la forma en que Chile ha enfrentado el problema, de forma cronológica y contemporánea. 3-. Determinar las acciones y objetivos del Plan de Erradicación de Trabajo Infantil chileno, realizando un examen crítico del mismo, a partir de los propios elementos que lo integran y de aquellos emanados de la observación empírica de la

el primero de ellos, - trabajo infantil en general- se pretende consignar los elementos más significativos del trabajo infantil como fenómeno, en general, particularizando los componentes a través de los cuales se logra comprender la significación, relevancia y alcances del trabajo infantil como problemática real y como objeto de estudio. Por su parte, el segundo capítulo – trabajo infantil en Chile- pretende acercar la problemática a nuestra realidad nacional, a partir del esfuerzo por vislumbrar los alcances históricos, legislativos y empíricos del trabajo infantil en nuestro país, con la pretensión de dar cuenta la forma en que Chile ha enfrentado el problema, de forma cronológica y contemporánea. A su turno, el tercer capítulo, – Plan de Erradicación en Chile- procura hacer una determinación y análisis de las acciones y objetivos del Plan de Erradicación de Trabajo Infantil chileno, realizando un examen crítico del mismo, a partir de los propios elementos que lo integran y de aquellos emanados de la observación empírica de la realidad y otros antecedentes obtenidos. Finalmente, en el cuarto capítulo – comparación de planes de erradicación- se pretende cotejar analíticamente los planes de erradicación del trabajo infantil en determinados países latinoamericanos, a fin de presentar las semejanzas y, especialmente, las diferencias más sustantivas en relación a Chile, de modo tal de poder hacer un juicio crítico respecto a la forma como nuestro país ha entendido y/o aplicado dicha herramienta jurídico – social.

Dichas pretensiones se sustentan a partir de cuatro métodos de investigación³. En primer término, a partir del método analítico, ya que se analizará e identificará cada

realidad y otros antecedentes obtenidos. 4-. Comparar analíticamente los planes de erradicación del Trabajo Infantil en determinados países Latinoamericanos a fin de presentar las diferencias y semejanzas más sustantivas entre ellos, de modo tal de poder hacer un juicio crítico respecto a la forma como nuestro país ha entendido y/o aplicado dicha herramienta jurídico – social.

³ La información recogida será tratada, analizada e interpretada en su mayoría cualitativamente, vale decir, de los documentos utilizados se seleccionará la información pertinente para la presente investigación, la que encausada de esta forma permitirá deducir los principios generales que forman el tema en estudio, de los cuales, a su vez, se extraerán las consecuencias jurídicas y sociales que permitirán medir las variables que constituyen la hipótesis de trabajo en términos de establecer las relaciones que presumiblemente las unen. Con todo, la información recogida sólo lo será respecto de los países en estudio, esto es, Argentina, Perú, Ecuador, Colombia, Paraguay y Venezuela. El criterio utilizado en la selección de dichos cinco países se sustenta, por una parte, en investigar los Planes de Erradicación del Trabajo Infantil de una muestra significativa de países de Latinoamérica, con una cantidad suficiente de éstos, que sea emblemática y no entorpecedora al momento de la comparación. Por otra parte, basamos

uno de los elementos que caracterizan la realidad estudiada (normativa comparada, doctrina y opiniones de los distintos actores) y sus diferentes relaciones. En segundo lugar, se utilizará el método deductivo, ya que se irá de lo más general a lo más específico, vale decir, un análisis completo de la realidad del problema para lograr un examen particular de la temática. Luego, nos apoyaremos del método comparativo, ya que consideramos que el análisis y la extrapolación de los distintos planes y legislación comparada se hacen fundamentales para comprender y tratar de aportar a nuestra realidad social en esta temática específica. Finalmente, utilizaremos el método inductivo, toda vez que de un espectro social determinado recogeremos opiniones respecto del Plan de Erradicación existente en Chile, con el objeto de determinar la apreciación ciudadana acerca del conocimiento e implementación de dicho plan, lo que sentará las bases de su efectiva relevancia social que se le ha pretendido y/o conseguido dar, – especialmente evaluando un objetivo específico- anexándose en apéndice de la presente memoria sus resultados.

En definitiva, la presente investigación tiene la intención de aportar en una problemática relacional y del Derecho, observando a ésta con un sentido multidisciplinario y - pese a la dificultad que ello representa- propendiendo a generar una visión innovadora en torno a una problemática social y jurídica; cuestiones que se fortalecen en la medida que, hasta la fecha, no existen estudios con estas características entre los disímiles países y, por tanto, puede resultar interesante en el propósitos de otorgar una mayor eficacia a las política desplegadas y encarnadas en los planes de erradicación, al aseguramiento de los derechos fundamentales eventualmente vulnerados y en las directrices generales de reforma de la normativa específica. En ese contexto, nuestra investigación no presenta características puramente dogmáticas, sino que tiene un carácter “socio- jurídico”, toda vez que se observarán las disposiciones como un hecho del hombre que ya integran la realidad normativa, como asimismo los procesos vinculantes a partir de los que la voluntad soberana se formula para instituirse como parte de la misma y la manera en que, a

nuestro criterio de selección netamente en el azar, sostenemos que esta constituye la única fórmula objetiva para determinar cuáles son los países a comparar.

partir de enunciados positivos consagrados a través de instrumentos jurídicos internacionales, éstos se manifiestan en las políticas sociales específicas, en razón a que creemos que el estudio y la investigación del Derecho no debe impedir un conocimiento más allá de la legislación positiva, esto es, ha de observarse en un contexto social político y económico vinculante⁴, toda vez que –como bien señala el profesor Álvarez- el derecho no es únicamente normas, también hay realidades sociales que operan y definen la eficacia de esas normas sobre los diferentes actores sociales a los que van destinados⁵ y que, en definitiva, permiten observar al Derecho como parte vinculante de las ciencias sociales.

⁴ En ese sentido, el profesor Álvarez señala “En este contexto, es conveniente formar a un abogado que tenga una perspectiva creadora del Derecho, que sea innovador y no un profesional de mantenimiento de un sistema jurídico superado, con tendencia al dogmatismo y a la especulación”. ÁLVAREZ UNDURRAGA, GABRIEL. Curso de Investigación Jurídica. Editorial Lexis Nexis. 2ª Edición. Santiago, Chile. 2005. p. 242.

⁵ *Ibíd.* p. 244.

1.0 EL TRABAJO INFANTIL EN GENERAL.

1.1. CONCEPTUALIZACIONES Y NATURALEZA DEL TRABAJO INFANTIL.

Sin duda, congregar conceptualmente los elementos más relevantes que se refieren a la problemática que es objeto de nuestro estudio instituye una ardua tarea, sobre todo en consideración a que la significancia social valorativa de un fenómeno se altera ostensiblemente, y muchas veces cambia vertiginosamente, a partir de las transformaciones estructurales y culturales que observan las más diversas sociedades en el transcurso del tiempo, por factores económicos, políticos, históricos y sociales, entre otros. Dichas valoraciones, más allá de las transformaciones históricas que puedan diversificarlas, incluso hoy no resultan unísonas respecto a lo nefasto de la práctica del trabajo infantil y, por ende, obstan en la imposibilidad de conseguir un concepto único de la problemática y que sea útil en el examen del fenómeno más allá de las concepciones nacionales. Con todo, valiosos esfuerzos ya se han realizado en esta materia y se han logrado conseguir determinadas conceptualizaciones, que parecieran ser más emblemáticas acerca de lo que entendemos como trabajo infantil. En ese sentido, y al ser una memoria principalmente comparativa de los planes que pretenden erradicar y regular el mismo, creemos que entregar las diversas visiones en torno al tema y un concepto más o menos unívoco acerca de lo que entenderemos como trabajo infantil es de capital relevancia, en tanto que, a partir de éste, es dable observar las luces que iluminan el fenómeno, como asimismo delimitar nuestro objeto de estudio.

1.1.1. Discrepancias doctrinarias en torno al trabajo infantil.

A nuestro modo de ver, una de las cuestiones que más caracterizan al trabajo infantil como objeto de estudio- y que se extiende al ámbito de la erradicación- en la esfera de las conceptualizaciones, es el hecho que en torno a él se han tejido diversos juicios acerca de su significado y valoración normativo - social que éste representa, que se relacionan con un múltiples consideraciones en torno al rol de la infancia y la implicancia del Estado y la sociedad respecto a ella, haciéndose extensibles a una

temática en particular. En la región de Latinoamérica, la problemática ha sido observada por algunos autores, como un tema que nace de una suerte de indignación moral abstracta – y para algunos, oportunista- y que dice relación con una visión “asistencialista” que trasunta también en las coyunturas político sociales en torno a la idea de extirpar dicha práctica a nivel nacional, hasta por visiones de corte más “progresista”, que priorizan en la protección de la existencia del trabajo infantil, en tanto que éste constituiría una forma que asegura la supervivencia tanto de la familia como del propio niño trabajador, llegándose a indicar – por autores, como Schibotto- que es sólo una forma diversa de reafirmación de un sujeto social. Como una extensión de ello, observamos una cantidad no menos significativa de discrepancias en torno a la idea de erradicación del trabajo infantil, que hemos acotado en tres vertientes principales.

Por un lado, encontramos aquella postura que entiende al trabajo como una actividad inherente a la condición humana y que ha sido fuente efectiva del progreso social en todas sus esferas, como también de aquellos que lo practican y, por ende, plantea un enfoque tolerante con el trabajo infantil⁶ y considera a la erradicación como un equívoco ideológico, puesto que a partir de dicha pretensión, se ostentarían derivaciones que no se alcanzan a considerar de buenas a primeras, en función a que - como una extensión inmanifiesta del intento por supresión- se provocaría clandestinidad en las actividades desarrolladas por los menores y, como consecuencia, existiría una cada vez más escasa posibilidad de control de una realidad prácticamente inevitable, en razón a que resultaría difícilmente viable la extinción de una cuestión que depende esencialmente de las variables estructurales que se desprenden de la

⁶ Por ejemplo, se ha señalado por la Organización Internacional de Empleadores que “No es raro que se formulen acusaciones contra empresas que se benefician de las peores formas de trabajo infantil y, aunque dichas situaciones existen en la práctica, cada caso debe examinarse dentro de su contexto cultural y socioeconómico (...) Se hace la distinción entre las peores formas de trabajo infantil y trabajo infantil a fin de promover la claridad de los conceptos y de contribuir a la fijación de prioridades al abordar la cuestión del trabajo infantil. Es posible que otros actores no hagan dicha distinción, y que su objetivo sea abordar el trabajo infantil sin ninguna distinción (...) Existe una tendencia creciente a trasladar directamente a las empresas la responsabilidad en materia de política social. En el plano internacional, las empresas han transmitido un mensaje coherente y claro al afirmar que no pueden asumir el papel de los gobiernos en el ámbito de la política social.”. OIE. El Reto que Plantea el Trabajo Infantil: El Punto de Vista de la OIE. 2005, p.4 -7.

pobreza como fenómeno general⁷. Así las cosas, para una porción –más bien minoritaria de la doctrina en América Latina- las ideas que propenden a la erradicación del trabajo infantil resultan ideas más bien románticas, ingenuas, incluso erróneas, en función que son tan sólo los países que han conseguido niveles de desarrollo tales, los que pueden permitirse adoptar medidas efectivas en torno a la erradicación del mismo, como lo explican las experiencias de Japón. Observamos que sostienen y extienden dichas consideraciones además, por las complicaciones y confusiones exhibidas en torno a la conceptualización⁸, las características y efectos ambiguos y relativizadores, - incluso improbables⁹- que trae aparejado el trabajo infantil como fenómeno y que obstan en una adopción de medidas serias en torno a él¹⁰, arguyendo la existencia de una errónea analogía con instituciones tan deplorables como la esclavitud, afirmándose incluso por esta vertiente que los hijos de los pobres deben trabajar, no sólo por razones económicas sino también en función de la integración de la sociedad¹¹.

⁷ En parte, estas argumentaciones podrían ser consideradas una extensión de los postulados de la tesis reaccionaria del efecto perverso, la inutilidad y del peligro, expuestas por Albert Hirschman en “La Retórica de la Reacción”. Distrito Federal. México. 1993.

⁸ Respecto a ello, señala Alejandro Cussiánovich que “quizás no se trate siempre de confusiones, sino imprecisiones conceptuales o, en todo caso, acepciones divergentes. Y es que el lenguaje remite a sentido y significado, a representación y a reelaboración o reconstrucción interpretativa de los fenómenos sociales, siendo el lenguaje mismo un producto cultural cambiante”. CUSSIÁNOVICH, ALEJANDRO. Niños, Niñas y Adolescentes: Las Paradojas de las Peores Formas. Lima, Perú. 2005. p. 23.

⁹ Uno de los argumentos que puede observarse en dicha perspectiva, dice relación con que el trabajo infantil no es una problemática nueva y no existen estudios serios en torno a los efectos que éste provocó en los niños de antaño. Siendo más bien tan sólo la casuística actual la que permite intuir los efectos nocivos del mismo, pretendiéndose alejar de una perspectiva excesivamente determinista en la materia.

¹⁰ Al respecto, en el debate doctrinario en torno a la Lopna de Venezuela, se señaló en su VI Jornada: “En función de esto se propone que el trabajo infantil sea valorado críticamente, entendiendo que lo medular no es erradicar el trabajo sino mejorar las condiciones de trabajo de los niños, niñas, y luchar contra todo abuso y explotación”. GONZÁLEZ, ÁNGEL y SILVA, AURORA. Paradigmas Sobre Trabajo Infantil: Visión Crítica, Conceptos y Prácticas Sociales Sobre los Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores. VI Jornadas Sobre la Lopna. s.a. Venezuela, p. 487.

¹¹ Al respecto ver GARCÍA E. y ARALDSEN H. El Debate Actual Sobre Trabajo Infantil – Juvenil en Latinoamérica y el Caribe: Tendencias y Perspectivas. En: Trabajo Infantil: ¿Ser o no Ser? Serie de Apuntes Para Tomar en Cuenta, N° 5. Lima, Perú. 2005.

Dicha vertiente, se apoya además por una parte de la doctrina de los derechos humanos que confiere un importante rol al desarrollo de cualquier actividad productiva y que ha tenido reconocimiento en diversa normativa de nivel nacional y “supra nacional” en correlación con los principios y normas que confieren a la igualdad un valor fundamental para la sociedad, manifestando que coartar la oportunidad de trabajo –prácticamente, en cualquier caso- importa la imposibilidad de muchos niños y familias de sobrevivir en una sociedad esencialmente hostil.

Por otra parte, observamos la existencia de aquellos que comprenden al trabajo infantil de una forma diametralmente opuesta¹² y que, pese a asignarle igual importancia al trabajo como forma de progreso, han defendido la idea de erradicación del mismo cuando es realizado por menores¹³, asumiendo –en el marco de la Convención sobre Derechos del Niño- la nueva perspectiva que ha de considerarse respecto a los niños como nuevo sujeto social y, por ende, se entiende que “el trabajo es incompatible con la niñez, que presenta riesgos¹⁴ para los niños y para el futuro de la sociedad¹⁵”, empero, con diversos grados de nocividad, como tendremos oportunidad de desarrollar más adelante. A partir de esta perspectiva y en razón a las características, causas y

¹² Esta posición, ha sido una perspectiva que ha asumido principalmente la Organización del Trabajo y UNICEF, haciéndose extensiva a diversas organizaciones no gubernamentales de los más disímiles países, como, asimismo, a diversos instrumentos jurídicos que positivizan dicha perspectiva.

¹³ En la presente memoria, el término “menores”, bajo ningún respecto asume una carga negativa en torno a la existencia de una “incapacidad plena”, como parte de la doctrina ha querido aparejar. La utilización de dicho término, dice relación con un uso lingüístico mucho más acotado que: “niños, niñas y adolescentes”. En parte, consideramos a la mayoría de edad –que implica capacidad absoluta en nuestro país-, como un criterio legal que es mucho más funcional y confiere más certeza jurídica que el advenimiento de la pubertad, discernimiento, entre otras cosas.

¹⁴ En este sentido, se han realizado notables esfuerzos en la justificación de la erradicación del trabajo infantil – como representa el estudio realizado por Walter Alarcón en torno a los efectos que provoca en la escolarización, inserción en el mercado laboral y el largo plazo- y que han importado una nueva visión que se dice más responsable y humanizadora en torno al rol del Estado y la sociedad respecto a las problemáticas que aquejan a la infancia.

¹⁵ GONZÁLEZ, ÁNGEL y SILVA, AURORA. Paradigmas Sobre Trabajo Infantil: Visión Crítica, Conceptos y Prácticas Sociales Sobre los Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores. VI Jornadas Sobre la Lopna. Venezuela, p. 485.

efectos que produce el trabajo infantil¹⁶ en los menores de edad a nivel global, se propende a un objetivo común destinado a la erradicación de dicha práctica¹⁷, en miramiento de un enfoque más bien de carácter “occidentalista” de la infancia y funcional a los paradigmas que se desprenden de la psicología evolutiva. Una de las principales consecuencias que apareja la comprensión de la infancia a partir de los presupuestos occidentales y la evolución psicológica del ser humano, ha sido el hecho de entender una incompatibilidad entre las actividades actuales de un niño, que se consideren descontextualizadas con lo que le corresponde acorde a su edad y evolución natural. También plantea esta perspectiva, que las características de la sociedad mundial han cambiado y que, como una extensión de ello, el piso ético debe ser muy por superior a los estándares de antaño¹⁸, señalando que, si bien el trabajo infantil puede ser observado a partir de las variables estructurales de la pobreza, éste- de igual manera- provoca pobreza, a partir del menor grado de especialización de la mano de obra y las consecuencias que ello apareja, en atención a las nuevas formas de plantearse el mercado del trabajo tanto en la región como a escala mundial, siendo su situación intermedia una más de las razones que incita a la erradicación. Asimismo, se señala por esta visión que, a partir de estudios realizados en Latinoamérica, - en que se desprende que el trabajo infantil de carácter formativo ha sido una excepción a una generalidad de casos que se relacionan más bien con el abuso y con la explotación económica- dan sustento a que la actividad de los menores deba ser motivo de supresión, en función al criterio de igualdad y/o equidad que imponen los

¹⁶ Por ejemplo, respecto al pago de remuneraciones se ha dicho que “los empleadores tienden a pensar que al vincular a los niños al trabajo precoz lo están ayudando, lo que los lleva a pensar que no tienen por qué pagar justamente su trabajo. Estas formas de conceptualizar el trabajo como una manera de salvar al niño tienden a legitimar el trabajo infantil de los niños y adolescentes pobres”. SALAZAR, MARÍA. El Trabajo Infantil en Latinoamérica. Universidad Pedagógica Nacional. Bogotá, Colombia. 1995. p.5

¹⁷ En ese sentido, Walter Alarcón señala que “A ningún analista serio escapa que la absoluta mayoría de los niños y adolescentes, que trabajan en América Latina y el Caribe, lo hacen en condiciones donde se afecta de manera potencial o evidente el desarrollo integral de estos trabajadores”. ALARCÓN, WALTER. El Trabajo Infante-Juvenil en América Latina y el Caribe”. En: UNICEF. Trabajo Infantil, Freno al Desarrollo. Panorama General y Políticas para su Erradicación. Santiago, Chile. 2000, p.17

¹⁸ Se entiende, por la doctrina de la ética política, que este mayor piso ético conduciría a que de una mera proposición moral política o social importe un debate intelectual (como el que se señala) que apunta a la aceptación social de un valor preponderante que puede ser recogido a nivel de la normativa interna o de índole “supra constitucional”, como se observa en parte de las Convenciones ratificadas por un sinnúmero de países no tan sólo de la región de América Latina.

denominados “nuevos paradigmas de derechos fundamentales” y cuya inobservación conllevaría a un acrecimiento de las desigualdades sociales.

Una posición que consideramos más ecléctica entre aquellas, exhibe la denominada “visión crítica del trabajo infantil”, la que postula que el trabajo es una actividad intrínseca de la vida humana, sin carga negativa de ninguna especie e impone, -al considerar que el trabajo es un derecho humano que ha de ser observado con independencia de sus formas más degenerativas- en consecuencia, propender en el fortalecimiento de las regulaciones normativas en torno a él, por sobre la erradicación, en función a un rol más protagónico que ha ido asumiendo el niño desde un tiempo a esta parte en la sociedad, siendo el trabajo tan sólo una más de dichas esferas y, en ocasiones, pudiendo éste incluso aparejar consecuencias positivas, – como representaría un proceso de aprendizaje, en determinados contextos- llegando a ser observado inclusive como una “vía de conquista del espacio social para los niños y niñas¹⁹” en el desarrollo de su actividad, a diferencia de las pretensión erradicadoras que deja a los menores “en el limbo de la identidad personal y social²⁰” . Con todo, esta perspectiva asume que el trabajo infantil muchas veces puede importar explotación económica y comercial, caso en el cual debe existir énfasis en su desaprobación²¹, que no se encarna sino en reformas a los sistemas normativos, más que en una erradicación de carácter general.

¹⁹ GONZÁLEZ, ÁNGEL y SILVA, AURORA. Paradigmas Sobre Trabajo Infantil: Visión Crítica, Conceptos y Prácticas Sociales Sobre los Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores. VI Jornadas Sobre la Lopna. s.d. Venezuela, p. 488.

²⁰ CUSSIÁNOVICH, ALEJANDRO. Algunas Premisas Para la Reflexión y las Prácticas Sociales con Niños y Adolescentes Trabajadores. Lima, Perú.

²¹ Francis Blanchard ha señalado de forma muy ejemplificadora al respecto: “No se trata de fomentar la mano de obra de los menores, pero tampoco de prohibirle toda clase de actividades laborales cuando éstas puedan ser objeto de orgullo y satisfacción para los propios niños, medio para obtener sus capacidades, para adquirir sentido de responsabilidad y para llegar a formar parte plenamente de su colectividad, elemento valioso del crecimiento”. BLANCHARD, FRANCIS. En: Beafume Isabel. Desde los Chicos de la Calle. Informe Especial: Enseñanza y Aprendizaje del Trabajo Infantil. Revista Autoeducación 47 (año XV). Lima, Perú, pp.28-30.

En nuestro país, observamos que el panorama es relativamente similar; por una parte, la Iglesia Católica²² y ciertos sectores del ámbito político y social, propenden –en ocasiones²³- a la protección del trabajo infantil como una realidad inevitable, siguiendo fundamentalmente los postulados de la doctrina de visión crítica²⁴ y promueven las reformas legales que acoten las posibilidades de abusos. Se señala, en ese contexto, que la realidad nacional no ostenta las condiciones estructurales para que exista un hecho inevitable: que miles de menores deben ser el sostén de un sinnúmero de familias y, por ende, la erradicación del trabajo infantil tendría efectos perversos en la superación de la situación actual de éstos y su entorno más cercano.

²² Cabe destacar que la Iglesia Católica se ha opuesto manifiestamente a los abusos cometidos en torno al trabajo infantil. Históricamente, existen fuentes que van desde la Encíclica “Rerum Novarum” (Papa León XIII- 1918) donde se advierte una condena explícita a las prácticas de dicha naturaleza. Asimismo, en la doctrina social de la Iglesia (Compendio N° 269) señala que “el trabajo infantil, en sus formas intolerables, constituya una clase de violencia que es menos obvia que otras, pero no por esa razón menos terrible”. Sin embargo, la Iglesia Católica ha exhibido posiciones ambivalentes a nivel mundial en torno a la erradicación. Por un lado, considera conveniente que “los menores trabajen para que no se involucren en la delincuencia” <http://www.laprensagrafica.com/nacion/805050.asp> (en línea) (fecha de consulta: 16 de julio, 2007) y, por otro, pide erradicar el trabajo infantil, como se observa en Costa Rica. http://www.nacion.com/ln_ee/2006/mayo/02/pais5.html (en línea) (fecha de consulta: 16 de Julio, 2007).

²³ En entrevista recientemente realizada a la directora del SENAME, – Paulina Fernández- en conmemoración al día internacional del trabajo infantil se señala. “En este sentido, Fernández lamentó que la oposición se oponga a un proyecto de ley que sanciona el trabajo en menores de 15 años y establece normas acerca del trabajo adolescente que se refieren a la jornada laboral y a compatibilizar el estudio con el trabajo”. http://www.chile.com/tpl/articulo/detalle/ver.tpl?cod_articulo=79987 (en línea: fecha de consulta: 17 de Julio 2007)

²⁴ Debemos señalar que en nuestro país existe la agrupación denominada “MOCHINATS” (Movimiento Chileno de Niños y Adolescentes Trabajadores) –creada en el año 2002- y que concerta a cerca de 200 niños y adolescentes trabajadores de todo el país (especialmente Santiago), los que se reúnen periódicamente y actúan en coordinación directa con la Vicaría de la Pastoral Social –organismo dependiente del Arzobispado de Santiago- y se han integrado, desde su origen, a “MOLACNATS” (Movimiento Latinoamericano y del Caribe de Niños y Adolescentes Trabajadores). Dichas agrupaciones tienen como propósito –entre otras cosas- luchar por el respeto de sus derechos como trabajadores, por su reconocimiento como sujetos sociales y como agrupación organizada, cuestiones que, sin duda, complejizan aún más el debate en torno a la visión nacional que propende a la erradicación del trabajo infantil. En ese sentido, MOLACNATS ha declarado: “Los Nats (niños y adolescentes trabajadores) y otros niños y adolescentes pobres somos excluidos por el fracaso o el éxito de los mecanismos de inclusión que la sociedad aplica. Muchos de nosotros somos depositarios de valores de la clase media: somos consumidores potenciales y hasta a veces también practicamos una auténtica devoción por las marcas...pero también portamos valores y habilidades antisistema, y definimos la infancia de otra manera, de una manera más humana”. http://www.selvas.org/download/NATS_FSM03.pdf (en línea) (fecha de consulta: 14 de Julio, 2007).

Por otra parte, existe quienes observan al trabajo infantil como un verdadero estancamiento al desarrollo, en función de las crecientes desigualdades sociales que apareja y las consecuencias física y psicológicas que acarrea para los niños, niñas y adolescentes, siendo representada dicha postura en nuestro país, principalmente, por el Gobierno – en razón de la ratificación de Convenios y Memorandums extendidos que asumen la posición más abolicionista impulsada por la Organización Internacional del Trabajo- y diversas organizaciones no gubernamentales que se abocan a las problemáticas generales de la infancia, quienes, en conjunto, propenden a una efectiva erradicación de los niños trabajadores y al mejoramiento de las condiciones laborales para los inevitablemente existentes²⁵.

Así las cosas, consideramos que en torno al trabajo infantil existen posturas discrepantes en todos sus ámbitos y que, presumiblemente, se extienden desde las diversas perspectivas que se manifiestan en torno a la observación del rol de los niños, la sociedad, la pobreza y el Estado en las problemáticas sociales y que vuelven complejas las conceptualizaciones de aquel. Así también, observamos que –pese a la existencia de la postura proteccionista del trabajo infantil- nuestro país, como muchos otros de la región, ha optado por una posición más bien “abolicionista” de dicha práctica, rescatando mayormente los efectos negativos y justificatorios que ésta apareja, por sobre las consideraciones que promueven un orden más bien “natural” de las cosas y, en consecuencia, dirigiendo sus esfuerzos al cumplimiento de las obligaciones internacionales que imponen la ratificación de instrumentos que encarnan valores –presumiblemente- más preponderantes para nuestra sociedad en la materia específica.

En corolario, consideramos que el fenómeno del trabajo infantil no es un tema pacífico, toda vez que existe una serie de corrientes que enmarañan la problemática, sin embargo, creemos que el hecho de que un Estado – Chile, por ejemplo- haya asumido una u otra postura en torno a las discrepancias doctrinarias, del rol de la

²⁵ Al respecto Mark Lansky ha afirmado que “Hoy existen los medios financieros y jurídicos para abordar de frente el problema, aun en los países de menos ingresos y menos adelantados”. LANSKY, MARK. Perspectivas. El Trabajo Infantil. Cómo se enfrentando el problema. En: Revista Internacional de Trabajo. Volumen 116. N° 2. Ginebra, Suiza. 1997, p. 253.

infancia en el ámbito del trabajo y del propio Estado ante ello— por ejemplo, la doctrina abolicionista- debería importar una efectiva constatación empírica de dicha postura en el plano interno, cuestión que nos auxilia en la evaluación de cómo se ha materializado y qué características ha presentado en la región, especialmente en nuestro país, observando su constatación en los diversos instrumentos jurídicos y sociales que la encarnan y constituyen una extensión de la misma, como es el caso del propio plan, que representa una forma de política social, o las reformas legales que se hayan llevado a cabo en el marco de la doctrina abolicionista, para el caso de Chile.

1.1.2 Infancia y trabajo.

A partir de diversos prismas y disciplinas del conocimiento, heterogéneos autores y documentos han aportado su perspectiva para acotar la dimensión conceptual sobre la consistencia del trabajo infantil, generalmente utilizando los subconceptos tanto de “trabajo” como de “infancia” para delimitarlo, en razón a que éste se observaría como una definición compuesta. Pese a concurrir diferencias significativas, dependiendo de las variables que se tomen en consideración para definir el trabajo infantil, creemos que los subconceptos que lo componen merecen ser abordados para alcanzar la magnitud holística del mismo, esto es, tanto el trabajo e infancia, encarnan ideas complejas que integran una problemática, con repercusiones tanto sociales e individuales, que nos auxilian para confrontar el tema en estudio en particular.

La infancia, – de conformidad a la visión más occidentalista de la problemática- al enmarcar el período de la vida humana donde el desarrollo psicobiológico de la persona se encuentra en etapa incipiente, constituye la época de la existencia del individuo donde éste alcanza las concepciones más elementales acerca del entorno y, por tanto, sus actividades -en este caso el trabajo- pueden llegar a afectar significativamente su vida futura en las más heterogéneas dimensiones. En efecto, la infancia, apartada de ser sólo un momento donde no se adquirido la pubertad, es una etapa enmarañada en el ámbito somático y psíquico, donde el individuo está “inacabado” en el plano cognitivo, físico y psicológico y, por tanto, realizar acciones

propias de la vida adulta consideramos que - en determinadas condiciones sociales y culturales²⁶- redundan y son potencialmente perjudiciales en su vida presente y futura. Sin embargo, no podríamos creer a la integralidad de actividades que realice el niño destinada a la producción de riquezas o beneficios individuales o familiares como trabajo infantil, puesto que dicho concepto preferimos entregarlo –conceptualmente hablando- sólo a aquellas acciones que causan un detrimento en el desarrollo del niño²⁷, afectando su educación, salud y “bienestar” físico y mental de éstos²⁸. Por lo tanto, consideramos que la infancia –en nuestro campo de investigación- es aquella etapa que entrega el marco conceptual, de acuerdo al que, en el suceso de observarse determinadas circunstancias nocivas para la persona -emanadas de una actividad de sobrevivencia, laboral o “pseudo laboral”-, podríamos afirmar estar en presencia del trabajo infantil.

La infancia, puede ser demarcada tanto en un plano biológico, psicológico como social²⁹ y jurídico, siendo estas últimas las de mayor relevancia para nuestro

²⁶ En este respecto, Jorge Rojas Flores señala que la inadvertencia de estas circunstancias pueden redundar en un “desfase entre lo real y lo ideal, y, para el caso del trabajo infantil, a una disputa entre el “lugar natural” de la niñez (escuela, hogar) y la “anormalidad” (el trabajo); entre los derechos consustanciales a “lo propio de la infancia” y su trasgresión”. ROJAS, JORGE. El Trabajo Infantil en Chile, Algunas Ideas para el Debate. En: UNICEF. Trabajo Infantil, Freno al Desarrollo. Panorama General y Políticas para su Erradicación. Santiago, Chile. 2000, p. 62.

²⁷ En ese sentido R. Sitpz define desarrollo como “la emergencia de formas, funciones y conductas como resultado de los intercambios entre el organismo, el medio interno y el medio externo” por lo que la dimensión del entorno y el trabajo infantil serán factores influyentes para que dicho desarrollo pueda resultar afectado. BASCUÑÁN R. MARÍA LUZ. Introducción a la Psicología Evolutiva. Chile. 2003, p.109.

²⁸ Así lo ha entendido también Walter Alarcón. “El eje para distinguir si un trabajo es favorable o desfavorable está dado en si la actividad puede poner en riesgo a corto o a largo plazo, tanto potencial como evidentemente, el bienestar, y el desarrollo integra de niños y adolescente”. ALARCÓN, WALTER “El Trabajo Infanto-Juvenil en América Latina y el Caribe”. En: UNICEF. Trabajo Infantil, Freno al Desarrollo. Panorama General y Políticas para su Erradicación. Santiago, Chile. 2000, p.17.

²⁹ En este último plano, se ha dicho por Roberto Garretón, referido a Latinoamérica que “ser niño, niña o adolescente en América Latina es difícil. Significa pertenecer a la región menos equitativa del mundo, donde el 20% de los más ricos obtienen 60% de la riqueza generada y los 40% más pobres, apenas el 10%. Significa haber nacido en una región donde en promedio se gasta menos del 20% de los presupuestos nacionales en salud y educación y más del 35% de las exportaciones nacionales en servicio de la deuda”.

estudio en lo que respecta a la delimitación del campo etario que se manifiesta en los diversos planes y programas de erradicación del trabajo infantil e instrumentos jurídico internacionales abocados al tema.

En este último sentido, la Convención Internacional de Derechos del Niño y en atención a su principio de “derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo” ha determinado en su artículo 1 que “para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño a todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad³⁰”. Por lo tanto, existe un criterio normativo universal acerca del rango etario en que se circunscribe la infancia, sin miramientos a las circunstancias culturales que se observan en distintos países, por ende, consideramos que ésta podría servir de base para subsumir una conducta perjudicial en el desarrollo de alguna actividad productiva al concepto más elemental de trabajo infantil.

Por otra parte, el trabajo más allá de significar el brío humano destinado a la producción de riqueza, ha sido un concepto del que se desprenden las más diversas connotaciones acerca de la significancia para el mundo social. De esta manera, encontramos al concepto de trabajo que se utiliza en el análisis económico tradicional y que se refiere, esencialmente, al factor productivo que se genera a partir del esfuerzo humano de producción de bienes y servicios, en contraposición al pago de una remuneración determinada³¹. Esta concepción del trabajo, en consecuencia, sólo considera propio de él a aquella actividad que implica la relación que encierra un pago a cambio de la realización de cierta actividad material o intelectual. En ese sentido, el

GARRETÓN, ROBERTO. En: UNICEF. Justicia y Derechos del Niño N° 6. Santiago, Chile. 2004, p. 281.

³⁰ Convención sobre los Derechos del Niño”. España. 1989. Artículo 1. pp.11. Cabe hacer mención que La Convención Americana Sobre Derechos Humanos ha establecido en su artículo 19 que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”. Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Art. 19

³¹ PARDO, LUCÍA. Trabajo, algo más que un recurso productivo. Revista de Estudios Públicos N° 59. Santiago, Chile. 1995, p. 241.

trabajo no asumiría un valor en sí mismo, puesto que vendría a ser considerado tan sólo como un mero medio para la obtención de bienes y servicios negociados en el mercado económico.

Por otro lado, el trabajo puede abordarse a partir de su dimensión social, enfatizando en las relaciones sociales que se generan a partir de él. En ese sentido, se entiende que en función del trabajo, el ser humano, -inserto en un sistema organizacional determinado- se relaciona con otros individuos con los que, en muchas oportunidades, se estructura a partir de sus objetivos comunes en torno a las labores desempeñadas y, por lo tanto, puede llegar a hacer aún más perfectible la sociedad en la que habita. No obstante, consideramos que el trabajo también conlleva, -al ser una actividad eminentemente humana y que escapa a la mera consideración de esfuerzo destinado a un objetivo- una serie de consecuencias que se desprenden de él y que vienen a representar, entre otras cosas: la constitución de medios de subsistencia y causales para la propiedad, facilitación del desarrollo de la personalidad individual, las que, definitivamente, trascienden más allá de la primera aproximación económica tradicional.

A su turno, el trabajo como realidad trascendente, ha sido objeto de un sinnúmero de juicios axiológicos y valorativos, acerca de lo que representa dicha actividad humana para la sociedad y el hombre en el transcurso de la historia: desde el materialismo del mundo clásico, que se plasmó en la institución de la esclavitud³²; las ideas asociadas al pecado original y el supuesto camino a la santificación, que se dilataron tanto por el cristianismo como la escolástica, hasta las concepciones marxista del mismo, han hecho del trabajo un objeto de estudio de la mayor envergadura para el mundo social.

En este último sentido, las ideas de Marx le otorgan una distinción notable al trabajo, en la medida que a partir de este factor productivo, -único que merecería

³² Sin embargo, no podemos desconocer que figuras como Sócrates, los sofistas y Hesíodo, entre otros, se separan en gran medida de la visión negativa respecto al trabajo, tal como nos señala el autor Battaglia. BATTAGLIA, FELICE. Filosofía del Trabajo. Madrid, España. 1955, pp. 17 a 38.

tomarse en consideración respecto de los efectos que forja una titularidad determinada- el individuo se relaciona con su entorno, se hace parte de la sociedad, se humaniza y adquiere conciencia como un verdadero sujeto social, y por tanto, se aleja de alguna manera de la visión materialista clásica, aportándose en la humanización y el desarrollo del mismo. De igual manera, múltiples visiones del cristianismo³³, piensan en el trabajo como un motor de realización personal y social, que incluso propendería en el camino a la santificación, apartándose de la visión neutral que representa la perspectiva económica y aún más de aquellos que consideran que la realización y el desarrollo, o felicidad del ser humano, se relacionan más con el ocio que con la actividad productiva.

El trabajo es una actividad que satisface necesidades mundanas de quien lo realice y de su contexto familiar, pero además puede ser visto como una actividad donde el espíritu de la persona se manifiesta y se relaciona directamente con su felicidad, como concibe Fichte, entre otros; y que a partir de la visión Hegeliana, se observa y se manifiesta como una constante en la total extensión de la historia del ser humano. Es tal esa implicancia de éste, que Hannah Arendt, en combinación con la “labor” y la “acción” ha podido entregar ideas relevantes para la vida activa que trascienden en la acción pública, señalando que la importancia del trabajo es tal, que concede una medida de permanencia y durabilidad a la futilidad de la vida mortal y el efímero carácter del tiempo humano.³⁴

³³ De conformidad a William Thayer, la visión cristiana cimienta su perspectiva tanto en la persona como en el bien común, siendo el ser humano un sujeto eminentemente social, requiere a la sociedad y a la actividad productiva para satisfacer sus necesidades mundanas. THAYLER, WILLIAM. Introducción al Derecho del Trabajo. Editorial Jurídica de Chile. Segunda Edición. Santiago, Chile. 1984. pp. 77 y ss. Con todo, no podemos desconocer que existe otra vertiente del cristianismo que observan al trabajo como un castigo divino a partir del que se pierde el paraíso: “Por haber escuchado la voz de tu mujer y comido del árbol que yo te había prohibido comer, maldito sea el suelo por tu causa: con fatiga sacarás de él el alimento todos los días de tu vida. Espinas y abrojos te producirá, y comerás la hierba del campo. Con el sudor de tu rostro comerás el pan, hasta que vuelvas al suelo porque de él fuiste tomado. Porque eres polvo y al polvo tornarás”. La Biblia. Génesis. Capítulo III.

³⁴ HANNAH, ARENDT. La Condición Humana. 1958, p. 21.

La dimensión histórica del trabajo se manifiesta, finalmente, en una perspectiva jurídica, puesto que ha debido ser objeto de regulación normativa en las más disímiles legislaciones, a nivel nacional e internacional, positivizando el contenido del acto jurídico que se celebra en torno a él, con la principal pretensión de mantener un mínimo estado de igualdad entre las partes contratantes y conferir acción judicial respecto a los derechos subjetivos involucrados, reglando la estructuración social que se propicia por medio de él en busca de objetivos comunes, en el llamado proceso de negociación³⁵.

Por lo pronto, consideramos que el trabajo infantil es una problemática que no puede ser subsumido a la mera conjunción de elementos que importan las ideas de infancia y trabajo, aún cuando a partir de ellas puedan exhibirse los lineamientos más generales que bordean el fenómeno mismo. Así las cosas, podríamos decir -hasta acá- que el concepto de infancia puede resultar un instrumento útil y limitativo de lo que entenderemos por trabajo infantil, el que excedería el sentido biológico reproductivo que ha sido objeto de determinación, por ejemplo, a partir del sentido de indemnidad sexual en el ámbito penal y que, de alguna manera, a partir del carácter universalista de la CSDN la infancia tendría que importar una suma del concepto social de “niño” y “joven” en el ámbito del derecho internacional y nacional de los países ratificantes. Asimismo, consideramos que el trabajo, más allá de las concepciones que lo abordan e incluso ideologizan, también nos confiere un marco que – a partir de la doctrinas existentes en torno a la erradicación- no siempre importan una visión económica clásica del mismo, toda vez que en razón de las características y dimensiones que presenta el fenómeno, excedería el pago de una remuneración como contraprestación al desarrollo de alguna actividad material o intelectual, aún cuando su dimensión y consecuencias económicas son inminentes, como un elemento vinculante.

³⁵ Esa estructura organizacional ha tenido positivación en el campo internacional, por ejemplo, en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, que señala en su artículo 16 que “toda persona tiene derecho a asociarse libremente con fines, ideológicos, políticos, económicos, laborales, social, culturales, deportivos o de cualquier otra índole”. Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Costa Rica. 1969.

1.1.3. Trabajo infantil en los planes de erradicación.

Insertos en las definiciones de trabajo infantil, que se desprenden de los diversos planes de erradicación investigados, encontramos una primera aproximación conceptual en el Plan de Erradicación y Prevención del Trabajo Infanto- Juvenil chileno, el cual establece que: “A efectos de este Plan, se entiende por trabajo infanto-adolescente, aquel que es realizado por cualquier persona menor de 18 años; por trabajo infantil aquel realizado por todo niño o niña menor de 15 años y que es siempre ilegal. Trabajo adolescente, es el realizado por personas entre 15 y 18 años, y es legal en la medida en que se cumplan los requisitos contemplados en el Código del Trabajo, en la Convención Internacional de los Derechos del Niño y demás compromisos internacionales”³⁶. Por lo tanto, en nuestro país se ha definido esta problemática en dos aristas principales: por un lado, el “trabajo infantil”, que es el realizado por menores de 15 años de edad y siempre presenta el carácter de ilegal, y por otro, el “trabajo adolescente”, que es aquel que desarrollan los mayores de 15 años de edad y menores de 18 y que, condicionalmente, presenta el carácter de legal, esto es, cuando es realizado en atención a los presupuestos entregados por el Código del Trabajo chileno, Convención Internacional de los Derechos del Niño y otros compromisos internacionales, los cuales no son objeto de mención por el mismo. En la definición chilena, de inmediato podríamos observar una antinomia en su clasificación, si consideramos que en la Convención Internacional de los Derechos del niño ha señalado, en su artículo 1º, que se entiende como niño a “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad³⁷” -el cual no es el caso chileno- y, por ende, el Plan de Erradicación mal podría remitirse a dicha Convención como una forma de regular el trabajo realizado por niños chilenos mayores de quince y menores de dieciocho años de edad, sobre todo si consideramos que en el artículo 4 de la misma Convención se señala que “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas

³⁶ Gobierno de Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001, p. 12.

³⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas. Convención Sobre los Derechos del Niño. Resolución 44/25. 1989. Artículo 1.

administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención³⁸, los cuales, creemos, se desprenden del objeto de estudio, esto es, del concepto de niño, abarcativo del rango de todo el rango etario inferior de dieciocho años de edad. Creemos que el Plan de Erradicación chileno ha seguido la definición entregada por el Convenio 138 de la OIT, no obstante, el hecho de remitirse a la CSDN acarrea evidentes problemas interpretativos. Con todo, el Plan de Erradicación chileno expone sólo criterios normativos funcionales y etarios para saber cuándo estamos en presencia de la práctica del trabajo infantil, toda vez que no establece ningún componentes de relevancia para saber en qué consiste el fenómeno en sí, puesto que no ahonda en ninguno de los elementos significativo del mismo y, en consecuencia, resulta infértil en la comprensión de la problemática.

Una definición totalmente distinta a la chilena nos entrega el Plan de Erradicación colombiano, que nos expone las diversas situaciones y contextos laborales, de carácter remuneradas o no, donde puede estar inmerso un niño en el ejercicio de sus funciones, no haciendo distinción alguna entre los mayores y menores de quince años de edad, en atención a los presupuestos de la CSDN ya señalados. En efecto, el Plan de Erradicación de Colombia establece que “el presente plan entiende por trabajo infantil toda actividad de comercialización, producción, transformación, distribución o ventas de bienes o servicios, remunerada o no, realizada en forma independiente o al servicio de otra persona natural o jurídica, por personas que no han cumplido los 18 años de edad³⁹”. Esta conceptualización, si bien es neutra en cuanto a los efectos y/o daños que representa el trabajo infantil en los menores, efectivamente comprende el fenómeno alejado de las concepciones económicas tradicionales del trabajo, ya que prescinde del elemento remunerativo para determinar la naturaleza del mismo, siendo, además, más explicativa de la problemática que la definición chilena.

³⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas. Convención Sobre los Derechos del Niño. Resolución 44/25. 1989. Artículo 4.

³⁹ Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores de Colombia. Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores entre 15 y 17 años en Colombia 2000- 2002. Bogotá, Colombia, 2000, p. 8.

Situación diametralmente distinta se logra observar en la definición ecuatoriana, que enfatiza en las consecuencias que se advierten con la práctica del trabajo infantil, señalando al respecto que “se entiende por trabajo infantil a cualquier trabajo que es física, mental, social o moralmente perjudicial o dañino para la niña, niño o adolescente y que interfiere en su escolarización, privándole de la oportunidad de ir a la escuela, obligándole a abandonar permanentemente las aulas o exigiéndole que intente combinar la asistencia a la escuela con jornadas de trabajo⁴⁰”. Lo primero que salta a la vista, es que en Ecuador se considera incompatible la asistencia al colegio con el desarrollo de jornadas laborales por parte de los menores, cuestión que no se observa en otras definiciones de trabajo infantil de los países de la región. Esta definición, si bien es rica en consecuencias que se desprenden del trabajo infantil, deja en la incertidumbre lo que ha de entenderse por niña, niño o adolescente, aún cuando se desprende que deben estar en proceso de escolarización, dejando de lado también los elementos causales.

Por su parte, el Plan de Erradicación argentino logra conceptuar de forma mucho más integral el fenómeno, refiriéndose tanto a las actividad que se realizan por los menores de 18 años, -las que también se alejan de la concepción tradicional económica de trabajo- y colocando como delimitación en la problemática a la edad mínima de admisión en el empleo, término de escolaridad obligatoria y el cumplimiento de los 18 años de edad, en el caso de los denominados “trabajos peligrosos”. Al respecto, la Comisión Nacional Para la Erradicación del Trabajo Infantil Argentina, señala que “se entiende por trabajo infantil a toda actividad económica y/o estrategia de supervivencia, remunerada o no, realizada por niñas y niños, por debajo de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, o que no han finalizado la escolaridad obligatoria o que no han cumplido la edad de 18 años si se trata de trabajo peligroso⁴¹”.

⁴⁰ En este respecto, cabe hacer mención que la definición ecuatoriana tampoco presenta distinciones entre los mayores y menores de 15 años de edad. Gobierno Nacional de la República de Ecuador. Ministerio de Trabajo y Empleo. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en el Ecuador. Quito, Ecuador. 2005, p. 6.

⁴¹ “Se entiendo por niña o niño a todo ser humano por debajo de los 18 años de edad, salvo que en virtud de la ley que sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. Ministerio de Trabajo, Empleo y

Esta definición, si bien considera el rango etario señalado por la CSDN, deja finalmente al alero de su legislación interna la subsumisión de una actividad laboral desarrollada por un niño y que da pie a ser considerada como trabajo infantil, guardando especial atención respecto a los denominados “trabajos peligrosos”, puesto que, aún cuando el niño haya superado la edad mínima de admisión al empleo y se encuentre en pleno proceso de escolaridad obligatoria, dichas actividades,- al constituir un riesgo inminente en su bienestar- son consideradas como trabajo infantil.

En otro sentido, el Plan de Erradicación peruano, entrega una serie de distinciones etarias distintas a los casos anteriores, presentado clasificaciones del mismo, como es el caso chileno. Sin embargo, resultan ser más permisivas que la clasificación de la definición chilena, ya que establece los catorce años como edad límite para considerarse trabajo infantil, señalando que dichas ocupaciones tanto a corto o largo plazo puedan poner en riesgo su bienestar, a diferencia del plan chileno, que le otorga a cualquier actividad desarrollada por menores de quince años, de inmediato, el carácter de ilegal. Asimismo, considera como trabajo infantil a “aquellas ocupaciones que realizan niñas, niños y adolescentes menores de 18 años de edad que, sea por su naturaleza o condiciones en que se desarrollan, sean peligrosas para la salud física y mental, seguridad o moralidad. Aquellas ocupaciones que realizan niñas, niños y adolescentes menores de 18 años en actividades ilícitas o formas de trabajo forzoso. Aquellas ocupaciones que realizan adolescentes entre 14 hasta antes de cumplir los 18 años.”⁴²

Finalmente⁴³, la definición paraguaya se basa en el aserto entregado por la OIT, -en el documento “Un Futuro sin Trabajo Infantil”- que señala que es trabajo infantil “la actividad que implica la participación de los niños/as menores de 15 años en

Seguridad Social. Comisión Nacional Para la Erradicación del Trabajo Infantil. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Buenos Aires, Argentina. 2006, p. 2.

⁴² Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Lima, Perú. 2005, p. 6.

⁴³ La definición paraguaya no será abordada, toda vez que su conceptualización de trabajo infantil no se enmarca en un plan de erradicación.

la producción y comercialización familiar de los bienes no destinados al autoconsumo o en la prestación de servicios, a personas naturales o jurídicas, que les impidan el acceso, rendimiento y permanencia en la educación o se realicen en ambientes peligrosos, produzcan efectos inmediatos o futuros, o se lleven a cabo en condiciones que afecten el desarrollo psicológico, físico, moral o social de los niños⁴⁴. Recalca el plan que “se considera niño a toda persona humana desde la concepción hasta los trece años”, - a nuestro modo de ver- contradiciendo, a renglón seguido, la conceptualización en el marco etario que se ha adoptado tanto por el mismo Plan de Erradicación paraguayo, OIT y Convención de Derechos del Niño, puesto que la misma definición de niño que entrega el plan paraguayo es antojadiza respecto a lo que la OIT – en el marco del convenio 138 ha entendido como niño- y, aún más, respecto a la definición de niño que nos entrega la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, que los enmarca en los dieciocho años de edad.

Así las cosas, a partir de los planes de erradicación se desprenden las diversas visiones que ostentan los países de la región sobre el trabajo infantil, los que pese a los reiterados esfuerzos por unificar criterios en torno a los elementos limitativos conceptuales que ha manifestado la Organización Internacional del Trabajo, son muy disímiles entre sí. No obstante, es efectivo que existe una visión común que apunta a considerar axiológicamente negativos los potenciales efectos del trabajo infantil, siendo este el elemento que mayormente justifica la erradicación del mismo, empero, cada país –como una extensión de su soberanía – ha rescatado disímiles características del mismo, enfatizando en uno u otro aspecto para adecuar el fenómeno a su propia realidad social, alejándose de la visión más universalista que sigue gran parte de la tradición doctrinaria a partir de la Convención Sobre los Derechos del Niño.

En ese sentido, consideramos que pese a las pretensiones más universalistas que se persiguen en el marco de la lucha contra el trabajo infantil, las realidades locales tienen fuerza tal que hacen ver al mismo fenómeno y en torno a las mismas

⁴⁴ Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los Adolescentes. Plan Nacional Para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los Adolescentes. Asunción, Paraguay. 2005, p. 9.

pretensiones, como consustancialmente diverso en un país y otro, aún cuando no exista relación con cuestiones económicas sociales, como muestra la enfática fórmula conceptual abolicionista de Ecuador.

1.1.4. Trabajo infantil en doctrina y organismos intergubernamentales.

Referido al conjunto de visiones doctrinarias que se han hecho cargo de las conceptualizaciones sobre el trabajo infantil, encontramos una primera aproximación al fenómeno que nos la entrega Jorge Rojas Flores, quien señala que el trabajo infantil importa aquellas actividades “que van en desmedro del normal desarrollo de un niño”⁴⁵. Una conceptualización muy antagónica a la anterior se nos presenta en la obra “Trabajo Infantil y Escuela Rural”, donde se señala que trabajo infantil es el “conjunto de actividades realizadas por niños en edad de obligatoriedad escolar, pudiendo estas realizarse en el ámbito doméstico y no doméstico y significar o no una contribución económica para sí mismo o para su núcleo familiar⁴⁶”, la cual observa a la educación como elemento angular, por sobre las consecuencias en el desarrollo del individuo para definir la práctica del trabajo infantil, rescatando las características más beneficiosas para el mismo. Si bien esta última definición es más acaparadora de formas de trabajo infantil, considerando al trabajo doméstico dentro de ella, es poco abarcativa en el ámbito internacional, en razón a que la obligatoriedad escolar varía de una legislación a otra y, por ende, situaciones laborales que presentan características exactamente iguales para los menores, podrían ser o no consideradas como trabajo infantil, de acuerdo a la relevancia de las políticas sociales que un Estado en particular le ha otorgado a la obligatoriedad educacional.

Una definición totalmente distinta, nos señala Mónica Vergara quien establece como trabajo infantil a “los servicios personales, intelectuales materiales con valor económico prestados por un menor de 18 años sea en virtud de un contrato de trabajo sin dependencia de empleador alguno. Se incluyen los trabajos sin ser retribuidos con

⁴⁵ ROJAS, JORGE. Ob. cit., pp. 131-194.

⁴⁶ GAJARDO M. Y ANDRACA A. Trabajo Infantil y Escuela Rural. Santiago, Chile. 1988, p. 36.

un salario, constituyen un beneficio económico para el niño o el joven, su familia o un tercero que se apropia del producto de su trabajo⁴⁷". Esta conceptualización, se condice con el rango etario de la Convención sobre Derechos del Niño al entender al "joven" enmarcado en el concepto de "niño", de conformidad a sus disposiciones normativas; asimismo, se desvincula con la teoría clásica económica del trabajo al postular como un elemento sólo de la "naturaleza" del trabajo infantil el hecho que exista un salario por los servicios intelectuales y/o materiales prestados, confiriendo mayor relevancia a los beneficios económicos que se obtienen del mismo, siendo axiológicamente neutra en las consecuencias negativas que potencialmente apareja.

En el plano de las conceptualizaciones entregada por los diversos organismos intergubernamentales abocado al tema, la Organización Internacional del Trabajo – entre muchas otras definiciones- ha señalado, que trabajo infantil "es la actividad que implica la participación de niñas y niños menores de 15 años en la producción y comercialización familiar de los bienes no destinados al autoconsumo o en la prestación de servicios a personas naturales o jurídicas que les impidan el acceso, rendimiento, permanencia y educación o se realicen en ambientes peligrosos, produzcan efectos negativos inmediatos o futuros o se lleven a cabo en condiciones que afecten el desarrollo psicológico, físico, moral o social de los niños"⁴⁸ . La OIT nos entrega un concepto de trabajo infantil que se remite tan sólo a la actividad destinada a la producción de bienes y servicios realizada tan sólo por los menores de 15 años de edad, en concordancia a lo estipulado por su Convenio N° 138, el que señala que la edad mínima de admisión al empleo es aquella en que cesa la obligación escolar, o en cualquier caso, a los 15 años de edad⁴⁹, pero en disonancia con los presupuesto emanados de la Convención de Derechos del Niño. Por su parte, UNICEF entiende al trabajo infantil como "Toda actividad laboral remunerada o no, realizada por niños y

⁴⁷ ÁLVAREZ UNDURRAGA, GABRIEL. Curso de Investigación Jurídica. Editorial Lexis Nexis. Santiago, Chile. 2005, p. 343.

⁴⁸ OIT. Un futuro sin trabajo infantil., Ginebra, Suiza. 2002, p. 7.

⁴⁹ Con todo, dicho Convenio en ocasiones es permisivo a la actividad laboral de los mayores de 14 años en consideración a una economía insuficientemente desarrollada, o 12 años en un régimen legal que, efectivamente, garantice la seguridad, salud, educación y formación de los menores.

niñas menores de 15 años que entorpezca su proceso educativo o afecte su salud o desarrollo integral, hablamos de trabajo adolescente cuando esta actividad es realizada por mayores de 15 años y menores de 18⁵⁰". Acá, como nos señala Jorge Hidalgo, no existe una especial preocupación por la significación económica que se relaciona con el trabajo infantil. En ese contexto, se hace una distinción esclarecedora en torno al trabajo infantil- adolescente mas ello, de igual modo, queda circunscrito al concepto de trabajo infantil, resultando algo confuso.

Podríamos seguir entregando conceptualizaciones en el ámbito de los organismos intergubernamentales y en el ámbito doctrinario, sin embargo, -y en razón de lo lato que ello resulta- consideramos más propicio señalar que de las observaciones conceptuales examinadas, cada uno de los organismos entrega conceptos diferenciados condicionados por su propia perspectiva de su ámbito de estudio en relación a la problemática, mas no existiendo una definición más bien "neutra" de lo que significa el fenómeno del trabajo infantil en el ámbito social, toda vez que las diversas disciplinas que se hacen parte del fenómeno, contribuyen a partir de visiones que responden a premisas desiguales e incluso contradictorias, en cuanto al significado tanto de la infancia como del trabajo para la sociedad, trascendiendo en las expectativas de cómo el Estado – como una persona jurídica de la máxima relevancia- se hace parte ante esa realidad.

1.1.5. Trabajo infantil como fenómeno.

Consideramos que el trabajo infantil, sin duda, es una temática social compleja, que ha desbordado la mera fusión conceptual entre trabajo e infancia, a partir de los que usualmente se le identifica. Ha significado que en torno a él se hagan extensivos y se vislumbren problemáticas sociales relacionadas, que muchas veces componen una verdadera relación de género a especie, dependiendo de las variables con que se

⁵⁰ UNICEF. Cartilla Informativa. En: HIDALGO, JORGE. Trabajo Infantil: Los Niños Temporeros y su Relación con el Dumping Social. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Central de Chile Profesor Guía: GABRIEL ÁLVAREZ UNDURRAGA. Santiago, Chile. 2005, p.7-8.

observe la temática en su conjunto, entre las que se pueden advertir y considerar a éste, por ejemplo, como una consecuencia de la ausente valoración y respeto de los derechos de la infancia por parte de la sociedad⁵¹, entidades y normas destinadas al efecto, así también, como una de las manifestaciones a partir de las que se advierte la imposibilidad de un Estado a considerarse moderno⁵², entre otras. No obstante, consideramos que el trabajo infantil tiene características, causas y efectos propios, que lo transforman en un singular objeto de estudio que debe estar presente, en la mayor medida posible, para determinar la naturaleza y las razones para ser afrontado como una problemática particular. Por tanto, y sin el ánimo de pretender más allá de lo que la naturaleza de esta investigación permite, podríamos considerar al trabajo infantil como “un fenómeno, de carácter multidisciplinario, consistente en la realización de prácticas laborales -o pseudo laborales⁵³- de carácter remuneradas o no, por parte de personas menores de dieciocho años de edad, las que se derivan de problemáticas sociales y familiares, y repercuten, potencialmente, en la salud física y psíquica de los mismos, en su posibilidad de desarrollo y bienestar, actual o futuro y en las condiciones socio- económicas tanto individuales y/o familiares⁵⁴”. Consideramos que éste ha de ser la forma de observar a dicha problemática social en un sentido

⁵¹ “En la incidencia de trabajo infantil, confluyen fenómenos de diversa naturaleza que chocan entre sí y que a la vez, ponen en tensión la disyuntiva de cómo hacer respetar los derechos del niño”. Dirección del Trabajo. Departamento de Estudios. Estudio Exploratorio Sobre Trabajo Infantil. N° 5. Santiago, Chile. 1998, p. 15.

⁵² “Por una parte, se supone que el fortalecimiento de los sectores modernos, más tecnificados, con mayor valor agregado, terminará desplazando a los sectores más tradicionales, donde el escaso valor de la mano de obra debe suplirse con ingresos complementarios, como es el caso del trabajo infantil”. ROJAS, JORGE Ob. cit., p. 106.

⁵³ Dependiendo si el trabajo infantil se observa a partir de un prisma entregado por la doctrina económica clásica, de las concepciones sociales sobre la actividad en particular en una sociedad determinada, debido a factores como su idiosincrasia, modelo económico y régimen político, es posible que no exista un criterio unívoco para entender una acción como trabajo infantil, aún cuando lo sea.

⁵⁴ El rango etario de dieciocho años de edad se adopta en razón a los presupuestos entregados por la Convención de Derechos del Niño y en cuanto, en el plano internacional, como vimos a partir de los planes de erradicación, en muchas legislaciones se adopta el criterio de considerar las actividades de menores de dieciocho años como trabajo infantil, bajo determinadas circunstancias. Con todo, en la eventualidad de inobservarse las causas y consecuencias, no podríamos hablar de trabajo infantil sino una actividad lúdica que forma parte de su proceso de aprendizaje.

doctrinario y es, evidentemente, diferenciada del sentido natural de la expresión compuesta de “trabajo – infantil”.

1.2 CAUSAS DEL TRABAJO INFANTIL.

A partir de la perspectiva con que se observe la temática del trabajo infantil, se pueden aludir una multiplicidad de factores predisponentes para que éste se constate en la realidad, que van desde las exclusiones sociales, factores demográficos, las concepciones culturales valorativas del trabajo infantil, las perniciosas estructuras y prácticas familiares, entre otras, que directa o indirectamente son elementos que explican la etiología de dicho fenómeno, no obstante, consideramos que la pobreza constituye una piedra angular -aunque no la única- para que los menores deban incorporarse al mercado del trabajo en el mundo entero, ya sea de manera formal o informal, como una más de las aristas que nos presentan las estrategias de supervivencia familiares e individuales.

1.2.1. Inequidad social económica y estrategias de subsistencia.

Consideramos que el primero de los factores predisponentes para que el trabajo infantil se encarne en la realidad social, viene entregada por la existencia de inequidad social y las estrategias de subsistencia que deben afrontar los menores y su familia ante una realidad adversa, en el plano de la satisfacción de necesidades elementales. La pobreza, en ese contexto, consideramos que no representa sino una derivación de procesos complejos y dilatados en el tiempo de índole históricos, sociales y económicos que decantan en una serie de circunstancias que se coligan y repercuten en la dificultad al acceso y/o carencia de recursos para poder ver satisfechas las necesidades más elementales, incidiendo en el deterioro y propiciando una mala calidad de vida en las personas, lo cual redundando inexorablemente en la existencia de problemáticas sociales, como representa el trabajo infantil. La mala disposición de los aspectos distributivos en el ámbito económico a escala mundial, la falta de acceso a los servicios básicos que tienen lugar en determinados países desarrollados o determinadas zonas marginales de los más desarrollados, sin duda, constituyen uno de

los elementos que condicionan con mayor intensidad para que las desigualdades sociales se acrecienten y se alejen ostensiblemente de las consideraciones valorativas acerca la denominada justicia social⁵⁵.

En la actualidad, existen cifras alarmantes en torno a cómo el principio de la justicia social se constata en la realidad, en razón a que las cifras indican que más de 2.800 millones de persona están viviendo con menos de dos dólares al día; 113 millones de niños -dos tercios de ellos niñas- no tienen acceso a la educación primaria y más de 13 millones -el 95 % en África- son huérfanos debido al sida⁵⁶. La comunidad Internacional, consciente de las consecuencias que trae aparejada la pobreza en el mundo entero, reunió en el año 2000 alrededor de 147 jefes de Estado, tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo, en la Asamblea General de Naciones Unidas para aunar esfuerzos con el propósito de combatir en forma decidida la extrema pobreza, entre otras problemáticas sociales de la mayor envergadura. En ese contexto, se acordaron “8 metas del milenio” en las que el eje central viene otorgado por su primer fin, consistente en reducir a la mitad -entre 1990 y 2015- el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día -línea de pobreza extrema-. Sin embargo, estando a tan sólo un par de años para que se verifique el plazo para cumplir dicho objetivo, el panorama no es nada de auspicioso, sino todo lo contrario⁵⁷. Creemos que ello trasunta significativamente en la existencia del trabajo infantil a escala mundial, en la medida que las familias que vean obstruida la posibilidad de obtener los recursos para satisfacer sus necesidades mínimas resuelven sacrificar el desarrollo personal de uno o más de sus integrantes y se vean constreñidas a

⁵⁵ “Una concepción de Justicia social ha de ser considerada como aquella que proporciona, en primera instancia, una pauta con la cual evaluar los aspectos distributivos de la estructura básica de la sociedad” RAWLS, JOHN. Teoría de la Justicia. Cuarta Edición. México. 1982, p. 26.

⁵⁶ ÁLVAREZ, DAVID. La Lucha Contra la Pobreza en el Mundo, una Cuestión de Estado. Madrid, España. 2006, p.1.

⁵⁷ Según el secretario general de la FAO, Jacques Diouf, dicha meta, en las actuales condiciones no se cumplirá en el año 2015 sino en el año 2115, entre otras cosas, por el aumento de nivel de personas desempleadas. Se pretendía también que a partir del reestablecimiento de un crecimiento económico y estable en que exista una macroeconomía sana, con una baja tasa de inflación y un déficit fiscal manejable se aseguraban los recursos para mantener políticas sociales y un desarrollo adecuado para la erradicación de la pobreza.

insertarlos en el mundo laboral. Esto se explica, en cuanto dichas familias dedican gran porcentaje de lo que perciben tan sólo a su alimentación, dejando en evidencia que el aporte económico de los niños trabajadores es concluyente para la supervivencia de dicha estructura social básica⁵⁸, siendo la contribución económica de los niños y niñas trabajadores de tal envergadura, que muchas veces ellos son el sostén del hogar. En ese sentido, el factor predispone estudiado es de tal complejidad, que incluso se ha llegado a estimar que, tan sólo en América Latina, los hogares que se localizan bajo la línea de la pobreza podrían llegar a tener un incremento desde el 20 % si los niños no llevaran ingresos a sus familias⁵⁹. En ese sentido, creemos que este factor es de la mayor envergadura para la existencia del trabajo infantil y constituye una realidad que viene a determinar la existencia del mismo, como a oscurecer la adopción de medidas en torno a su supresión cuando no existan políticas sociales conjuntas que observen las repercusiones que las realidades sociales importan tanto a nivel familiar como para los propios menores de edad. Las situaciones de indigencia y pobreza a escala mundial asociadas al trabajo infantil están tan relacionadas, que nos llevan a pensar que embarazosamente se logrará poder evitar que los menores trabajen, en tanto que la distribución de los ingresos no permitan otra alternativa para millones de familias. En definitiva, consideramos que si bien la pobreza y la mala distribución del ingreso a nivel mundial no explican por sí solos el fenómeno, son factores causales determinantes y necesarios para la existencia del trabajo infantil⁶⁰, y un verdadero “talón de Aquiles” en las diversas políticas sociales específicas que pretenda erradicar dicha realidad, en tanto que cualquier progreso social debería circunscribirse coyunturalmente a las políticas económicas desplegadas por cada país en particular y a la forma en que el desarrollo emanado de éstas concuerda con los objetivos sociales específicos.

⁵⁸ “Las familias pobres necesitan el dinero que puedan ganar sus hijos y éstos aportan habitualmente de un 20 a un 25 por ciento de los ingresos familiares”. OIT. *El Trabajo Infantil: Lo intolerable en el punto de la mira*. Ginebra, Suiza. 2000, p. 19.

⁵⁹ HARDY, CLARISA. *Contexto y Factores Facilitadores del Trabajo Infantil en Chile*. En .UNICEF, *Trabajo Infantil, freno al desarrollo*. Santiago, Chile. 2000, p. 52.

⁶⁰ “Donde la sociedad se caracteriza por la pobreza y desigualdad, es probable que se incremente la incidencia del trabajo infantil y aumente asimismo el riesgo de que éste se realice en condiciones de explotación”. UNICEF. *Estado Mundial de la Infancia*. New York, Estados Unidos de América. 2004, p. 38.

1.2.2. Paradigmas emanados de la globalización y sistema económico neo liberal.

La globalización ha sido especificada de múltiples maneras a partir de reflexiones multidisciplinarias en torno a ella. No obstante, todo acercamiento a su naturaleza encierra más o menos la idea de mundialización de la vida individual, económica, social y política. La absorción por el mercado internacional de las economías nacionales se ven condicionadas en sus decisiones y reacciones y, en ese sentido, se establecen como fundamentos de la misma, tanto la competitividad de las empresas, la apertura de los mercados nacionales, el eficiente funcionamiento de los mismos, entre otras. Consideramos que estas características- que trasuntan en el concepto de globalización- son una verdadera extensión de los paradigmas del capitalismo y neoliberalismo, que propende a limitar la intervención estatal en el ámbito económico y que enfatiza en la circulación de capitales en un mercado abierto. En ese sentido, muchas veces se ha referido a que la demanda de mano de obra infantil se debe a la pretensión de abaratamiento de costos del factor productivo trabajo, no obstante, un sinnúmero de las actividades que desarrollan los niños son ejercidas en conjunto con trabajadores adultos sin especialización, por lo que no existirían motivos concretos para pensar que los paradigmas del sistema neo liberal repercuten en una mayor demanda de mano de obra infantil⁶¹. Sin embargo, en una economía globalizada, en que los más disímiles países deben lidiar en la fabricación de productos con características equivalentes al menor precio posible⁶², nos da pie para pensar que la abolición del trabajo infantil en un solo país podría servir tan sólo para que hubiera una transferencia de actividades económicas a otros que siguieran recurriendo a él⁶³.

⁶¹ Respecto al argumento doctrinario denominado de los “dedos ágiles” debemos tomar en consideración que “incluso en el caso del tejido a mano de alfombra a nudo, que exige mucha destreza, según un estudio empírico, referente a más de 200 tejedores, los niños no hacían mejor los nudos que los adultos. OIT. El Trabajo Infantil: lo Intolerable en el Punto de la Mira. Ginebra, Suiza. 2000, p.20.

⁶² Con todo, debemos precisar que la Organización Internacional de Empleadores ha declarado que “Sólo un número reducido de los niños a los que se saca de las fábricas de productos para la exportación dejarán de trabajar. Los demás podrían pasar a trabajar en la producción de bienes para el mercado doméstico, que suele conllevar condiciones menos favorables”. OIE. El Reto que Plantea el Trabajo Infantil: El Punto de Vista de la OIE. 2005. Ginebra, Suiza. p.9.

⁶³ OIT. El Trabajo Infantil: lo Intolerable en el Punto de la Mira. Ginebra, Suiza. 2000, p.22.

En efecto, una de las causas más significativas de la globalización dice relación con la disminución de las actuaciones del Estado para regular las relaciones que se dan en torno al trabajo, y en ese sentido, se forja una desprotección en el plano normativo y social de las relaciones laborales y aún más, respecto a las prácticas del trabajo infantil a nivel mundial⁶⁴. Por lo pronto, creemos que las acciones amortizadoras de ciertos efectos nocivos de la globalización deben darse a partir de una acción internacional en conjunto, que logre ajustar los modelos normativos de protección al trabajador adulto y con mayor urgencia respecto a los niños y niñas que desarrollan actividades en el ámbito laboral. Al ser la mano de obra infantil utilitaria sólo en el plano internacional, -ya que la disminución de costos en el plano interno son más bien imperceptibles- consideramos que debe propenderse a crear y ejercer las acciones normativas y sociales que neutralicen las motivaciones de los productores internacionales por utilizar a millones de niños, que a través de su infancia y desarrollo, abaratan costos de producción y los vuelven aún más competitivos.

Consideramos que, si bien la globalización otorga posibilidades para el desarrollo a partir de estrategias y políticas sociales, también trae aparejada una serie de riesgos y consecuencias perniciosas para la humanidad. En ese sentido, la revolución de las tecnologías y las comunicaciones es una de las consecuencias de la globalización que trascienden del plano de lo económico y protección laboral, y –entre otras cosas- ha incitado en la proliferación de la industria de espacios cibernéticos, que conllevan, entre otras consecuencias, a un aumento de la industria sexual. Los niños no son ajenos a esa realidad y en no menos oportunidades considerables son víctimas del crimen organizado del comercio sexual, ya que muchas veces se pretende por las personas “una búsqueda de alternativa en la igualdad de género”⁶⁵, para mantener relaciones desiguales de poder en el plano sexual y ahí los niños son los más

⁶⁴ En ese sentido, Fernando García señala que “se trata de una limitación del poder estatal para gobernar las variables económicas, poniendo en segundo plano las decisiones del Estado”. GARCÍA, FERNANDO. Los Cauces de la Protección Social en la Globalización: Interacción entre los Ordenamientos Internos y la Acción Internacional. Lima, Perú. 2002, p. 310.

⁶⁵ OIT. De Víctimas a Victimarios: los verdaderos responsables de la explotación sexual comercial de personas menores de edad. Ginebra, Suiza. 2002, p. 9.

vulnerables, en la eventualidad de subsumir al comercio sexual en el marco del trabajo infantil.

1.2.3. Estructura familiar perniciosa y concepciones socio culturales que propenden al trabajo infantil.

La familia⁶⁶ constituye una realidad muy compleja, que desde antaño ha cumplido importantes roles psico sociales para con sus miembros, teniendo incluso reconocimiento jurídico en las más heterogéneas Constituciones Políticas⁶⁷ y ramas específicas del Derecho, en la medida que ésta va reproduciendo nuevas personas y respondiendo por el desarrollo general de sus integrantes, como asimismo, siendo un pilar institucional en la inserción del individuo en la cultura y su transmisión⁶⁸ -o también llamado proceso de socialización-. Tanto en su plano estructural como interaccional o funcional, la familia, al ser un sistema⁶⁹, a través de su funcionamiento puede llegar a afectar a alguno de sus miembros y exponerlo en una situación de desprotección, tal y como lo representaría el fenómeno del trabajo infantil, en la medida que “los sistemas vivientes existen sólo en tanto sus interacciones desencadenan en

⁶⁶ Consideramos la definición de hogar distinto al concepto de familia: “hogar: grupo de dos o más personas, que unidas o no por relación de parentesco tienen independencia económica, es decir, participan de la formación y utilización de un mismo presupuesto, compartiendo las comidas y habitando en la misma vivienda o en parte de ella. Un hogar particular puede estar constituido por una sola persona. Esta definición censal implica considerar la existencia de hogares no familiares y hogares unipersonales que, en rigor no constituyen familia”. SERNAM. La familia Chilena en los Noventa. Documentos de trabajo, de planificación y estudios N° 27. RECA, INÉS. Santiago, Chile. 1993. p. 9.

⁶⁷ En el caso de Chile, la familia tiene reconocimiento constitucional en el Artículo 1 inciso 2: “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad” y luego agrega “Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y la familia, propender al fortalecimiento de ésta”. Constitución Política de la República de Chile. 2006. Artículo 1.

⁶⁸ La familia sirve a dos objetivos distintos: “Uno es interno, la protección psico social de sus miembros, el otro es externo, la acomodación a una cultura y la transmisión de esa cultura”. MINUCHIN, SALVADOR. Familias y terapia Familiar. Séptima Edición. Madrid, España.1999, p. 79.

⁶⁹ Sistema es “un motor compuesto por piezas interrelacionadas con funciones específica, un cuerpo humano formado por órganos, músculos y huesos interrelacionados o una planta formada por raíces, savia, tronco, ramas, hojas, etc., donde cada una de las partes descrita aporta algo a la totalidad. Diccionario de Sociología. Madrid, España. 2004. p.1306.

ellos cambios estructurales congruentes con los cambios estructurales del medio”⁷⁰. Ésta, como una institución básica, satisface las necesidades innatas y los patrones evolutivos del niño, al tiempo que inculca costumbres y hábitos instrumentales necesarios para la adaptación social del mismo. Por tanto, una estructura familiar y/o las concepciones valorativas de sus miembros respecto al rol de la infancia, del trabajo y la educación, sin duda que serán alicientes o desmotivaciones para que un menor se inserte en el mercado laboral⁷¹, sobre todo si tenemos en consideración que una práctica habitual a nivel mundial es que muchos de los niños y adolescentes trabajen en un entorno familiar⁷², prestando asistencia a sus padres, ya sea en actividades agrícolas, artesanales, domésticas o de diversa naturaleza⁷³, lo cual perjudicaría tanto su desarrollo individual como la asimilación de los medios instrumentales de su cultura, los que le permitirían convertirse en una persona integral en un medio cultural específico.

Por otro parte, las consideraciones sociales y culturales respecto al trabajo, la infancia y la educación en una sociedad y época determinada, afectan y se asimilan de forma significativa en dicha estructura y se manifiestan en la sociedad, por tanto, en

⁷⁰ MATORANA, HUMBERTO. El Sentido de lo Humano. Santiago, Chile. 1991, p.162.

⁷¹ “Ahora bien, no puede decirse que la pobreza redunde necesariamente en el trabajo de los niños. Las situaciones son muy diversas, y en muchas familias pobres se escoge por lo menos a algunos niños para que vayan a la escuela. OIT. El Trabajo Infantil: lo Intolerable en el Punto de la Mira. Ginebra, Suiza. 2000, p. 19.

⁷² Por lo demás, la familia se estructura y funciona a partir de la asignación de roles que corresponden a cada uno de sus integrantes, los cuales, por diversas razones, -la pobreza, drogadicción, entre otros- se ven alterados y, por tanto, pueden llegar a incitar y motivar que un niño deba soportar el gravamen de asumir roles de un adulto en dicha estructura. En ese sentido, una familia que sea perniciosa en la asignación de roles y no cumpla su función protectora respecto a los hijos será un enérgico factor predisponente para que éstos se deban incorporar en el trabajo, ya sea en el propio hogar o en el mercado del trabajo. En lo que respecta a una de las prácticas más reprochables de trabajo infantil (abuso o comercio sexual) cabe hacer mención que “Según Finkelhor (1993) los estudios epidemiológicos han identificado determinadas características de la estructura familiar y de las prácticas de la crianza que se relacionan con el abuso sexual infantil”. CANTÓN, JOSÉ Y CORTÉS, M^a ROSARIO. Malos tratos y abuso sexual infantil. Cuarta Edición. Madrid, España. 2002, p.183.

⁷³ “Se puede afirmar que las tareas de los niños, niñas y adolescentes realizan tienen un valor económico y, por lo tanto, deben ser consideradas trabajo infantil”; Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile, p. 16.

la propensión a que los niños trabajen. Los procesos de socialización y traspaso de conocimiento⁷⁴ que genera el trabajo, son vistos por muchas familias como cuestiones más relevantes que la educación formal, toda vez que ellos auxiliarían a que los niños y niñas estén más preparados para enfrentar el mundo del trabajo en su vida adulta⁷⁵. En diversas sociedades tradicionales y campesinas, por ejemplo, se obtiene reconocimiento social a partir del desempeño de labores propias de los adultos realizadas por parte de los niños, que incentivan y propenden a que la problemática del trabajo infantil se agudice, aún cuando los niños no se encuentren preparados física, cognitiva ni psicológicamente para enfrentar dichos cometidos, de acuerdo a la gravedad y en función de la teoría evolutiva. Sin embargo, en este aspecto debemos ser más bien cautos, ya que no siempre la participación de los niños y adolescentes en el proceso productivo y sus incentivos son nefastos para su desarrollo⁷⁶, e incluso pueden llegar a considerarse positivos en el proceso de aprendizaje, dependiendo de los factores ambientales.

Finalmente, las concepciones culturales que se manifiestan en los sistemas educativos acerca del rol de la escuela y las expectativas en torno a la infancia, pueden traer aparejados exclusiones para los niños que no consiguen adaptarse a los cánones educacionales considerados como socialmente correctos, en consideración a que en estructuras rígidamente disciplinarias del sistema educativo, se reconoce a los niños trabajadores como “rebeldes” o “contestatarios” y, por ende, se privilegia su exclusión antes que su integración.

⁷⁴ “En la actualidad es posible observar que los pescadores artesanales, los pirquineros y los artesanos tradicionales (tejedores de mimbre, loceros, etc), por citar algunos casos, reproducen su oficio sobre la base de la integración temprana de los niños al trabajo”. ROJAS, JORGE. Ob. cit., p. 20.

⁷⁵ “Si las familias se dedican desde siempre a tareas peligrosas como el curtido de cuero, los niños acabarán haciendo lo mismo según toda probabilidad. OIT. El Trabajo Infantil: lo Intolerable en el Punto de la Mira. Ginebra, Suiza. 2000, p. 19.

⁷⁶ “La ideología del trabajo, tal como lo hemos expuesto en lo que concierne a los países de Europa Occidental, está fuertemente arraigada en la República Federal Alemana, lo que explica que todos los aprendices sean remunerados aunque casi no contribuyen a la producción, como es el caso de las escuelas de empresas” CARTON, MICHAEL. La educación y el mundo del trabajo. Estudios y encuestas de educación comparada. Ginebra, Suiza. 1985, p. 124.

1.2.4. Débil normativa en la protección de la infancia e inexistencia o ineficiencia de implementación de políticas sociales destinadas a erradicar el trabajo infantil.

La existencia del trabajo infantil, como tendremos la oportunidad de señalar en la evolución histórica del mismo, ha existido desde tiempos inmemoriales y hasta hace algunos años, las políticas sociales y las ofertas institucionales destinadas a erradicar el trabajo infantil eran inexistentes en el mundo entero, lo cual legitimaba tácitamente la existencia de éste. Con todo, a partir del siglo XIX, los Estados, a partir de diversas legislaciones comenzaron a tomar conciencia del problema, creando políticas públicas destinadas al efecto, como es el caso de los planes de erradicación desplegados por un sinnúmero de países, regulando y estableciendo prohibiciones en la actividad laboral, que muchas veces constituía un riesgo para su salud e integridad personal.

No obstante, en diversas legislaciones no se aborda el problema de forma concienzuda ni de acuerdo a la complejidad que merece el fenómeno del trabajo infantil, colocando tan sólo determinadas restricciones normativas superficiales para dicha práctica, generando una indefensión de los niños trabajadores, puesto que a partir de dichas lagunas normativas se legitima la existencia de la problemática y no confieren garantías mínimas para que el trabajo se desarrolle en las condiciones laborales acordes con la dignidad del trabajador y aún menos con un niño trabajador.

Por otro lado, si las políticas sociales que se destinen a su erradicación no se llevan a cabo por los Estados comprometidos en la regulación de esta práctica, o son ineficaces en la lucha contra el trabajo infantil, observaremos que, indirectamente, se aumentará el número de niños trabajadores en el mundo entero. Sin embargo, este factor predisponente es sólo eventual, pues puede resultar que los esfuerzos políticos y legislativos que aborden el tema, más bien terminen siendo la causa vinculante para poner término al trabajo infantil en el mundo, regulando de forma satisfactoria aquellas inserciones al mercado laboral no perjudiciales o propiciando a que no conduzcan a constatar menoscabos en el menor.

Finalmente, en este respecto, podríamos decir que hemos referido y acotado las causas que consideramos como socialmente más vinculantes en la existencia del trabajo infantil, empero, existen elementos subjetivos que también son influyentes para que dicha práctica se constante en la realidad: la mayor propensión de consumo de muchos de los niños y jóvenes, la necesidad de tener un mayor reconocimiento social en determinados escenarios sociales, la aspiración de desarrollar algún arte o destreza remunerada que ostenta correspondencia familiar y social, entre otras cosas, que también son elementos vinculantes para los menores se inserten al mercado laboral y que van más allá de las estrategias de supervivencia, no obstante que consideremos que –en la generalidad de casos- el trabajo infantil, como problemática social, en muchas ocasiones, ha sido sólo una respuesta inmediata a las necesidades más elementales en el ámbito familiar e individual.

1.3. EFECTOS DEL TRABAJO INFANTIL.

Las prácticas del trabajo infantil repercuten en diversas esferas, las que han sido el verdadero objeto de ser de las diversas medidas gubernamentales y no gubernamentales que propenden a su efectiva erradicación o efectiva regulación normativa. En ese contexto, no resulta baladí abordar las consecuencias que se desprenden del hecho que una persona se inserte en el mundo laboral a tan temprana edad y que son referidas, principalmente, por la doctrina abolicionista.

1.3.1 Daños físicos y psíquicos.

Una de los efectos que más alarman a la comunidad internacional respecto al trabajo infantil viene determinado por las secuelas, -muchas veces irreversibles- que éste acarrea en cuanto al bienestar, actual y futuro, tanto físico como psíquico para los menores, dependiendo de diversos factores⁷⁷, como la naturaleza del trabajo infantil

⁷⁷ Por ejemplo en Guatemala, entre otros países, se señala que los efectos en la salud se incrementan para los niños trabajadores rurales e indígenas, respecto a los que no lo son. IPEC. Trabajo Infantil Doméstico en Guatemala, lineamientos para una propuesta de intervención. Guatemala. 2003, p. 35.

que realicen⁷⁸ o bien la situación ambiental donde se desempeñen las funciones propias de su actividad. Este factor, constituiría un elemento de la máxima relevancia para reprochar la práctica del trabajo infantil, toda vez que los niños, al estar en pleno desarrollo corporal, y a partir de sus particulares características fisiológicas, resultarían más vulnerables que un adulto en jornadas agotadoras de trabajo o en la exposición a sustancias peligrosas⁷⁹, no obstante, paradójicamente, observamos que no existe información relevante en esta materia, puesto que más bien las entidades abocadas al tema realizan estudios de dichas consecuencias inmersos en los diversos tipos de trabajo infantil, quitándole cierto sustento integrador a este efecto. Con todo, creemos que es evidente que el despliegue de un esfuerzo inapropiado por parte de los menores, conducirá, casi inevitablemente, a que su salud se vea realmente afectada, en la medida que es recurrente que en el lugar de trabajo⁸⁰ se hallen combinados los potenciales riesgos químicos, físicos o biológicos, cuyos efectos nocivos no sólo se acumulan, sino se incrementen a raíz de su interacción sinérgica⁸¹, llegándose incluso a afirmar por la OIT que “los niños que trabajan tienen un fuerte déficit de crecimiento, en comparación con los niños que van a la escuela: crecen más bajos, y siguen teniendo un cuerpo más pequeño cuando son ya adultos⁸²”.

⁷⁸ En ese sentido, a partir del Convenio 138 se establecieron clasificaciones del trabajo, siendo el trabajo peligroso el que constituye un riesgo para la salud, la seguridad y la moralidad de los niños.

⁷⁹ Incluso la OIT afirma que “Los niños trabajadores pueden resultar afectados más rápida y gravemente que los adultos expuestos a una misma concentración de sustancias químicas. Los límites de exposición que se recomienda para los trabajadores adultos no protegen a los niños”. OIT. La Salud y la Seguridad de la Mujer y el Niño Colección de Módulos. (En línea). <http://training.itcilo.it/actrav_cdrom2/es/osh/wc/wca.htm> (consulta: 2 de mayo 2007)

⁸⁰ Es recurrente que en mucho de los tipos de trabajo infantil se constaten cuadros clínicos de infecciones virales, bacteriales y micóticas, por ejemplo, debido al contacto con determinados abrasivos para lavar, los que provocan reacciones alérgicas en la piel, ojos y vías respiratorias; posibles contagios de transmisión sexual, como es el caso del síndrome inmune deficiencia adquirida, -en el caso de la explotación sexual- entre otras, que no hacen más que fundamentar el problema y constreñir en su estudio, como ha postulado la doctrina que propende a la erradicación.

⁸¹ OIT. El Trabajo Infantil: lo intolerable en el punto de la mira. Ginebra, Suiza. 2000, p. 10.

⁸² *Ibíd.*, p. 3.

Por otro lado, consideramos que el trabajo infantil trae aparejado una serie de consecuencias en el ámbito psicológico, en un contexto cultural determinado, que se manifiesta tanto en su desarrollo intelectual como afectivo. Dependiendo del grado de estrés que deba sufrir el niño en su entorno laboral, -como en la minería artesanal⁸³- las situaciones traumáticas o los malos tratos⁸⁴ que deba soportar, la mayor o menor cercanía con sus familiares en su ambiente de trabajo y la inexistente regulación del mismo, derivará en una serie de secuelas para su vida futura. Afección en su autoestima y capacidad para resolver problemas cotidianos, falta de confianza en su entorno cercano y social, son sólo algunas de las repercusiones que se constatarían en el futuro⁸⁵, sobre todo si dicho acelerado proceso de maduración se verifica en ambientes con características violentas. Sin embargo, consideramos que un trabajo realizado en contextos ambientales adecuados, conforme a su grado de desarrollo y con la regulación normativa apropiada, podría, eventualmente, aparejar consecuencias positivas para el niño⁸⁶, en cuanto su sentido de responsabilidad y autoestima se exacerban y serán beneficiosos para su posterior vida adulta.

⁸³ En ese sentido, se señala que en dicha actividad “Los efectos psicológicos son totalmente objetivos, pueden evaluarse y pueden identificarse acciones para atenderlos y son quizás de más impacto para el correcto desarrollo humano de estos menores de edad”. IPEC. El Trabajo Infantil en la Minería Artesanal del Oro. Diagnóstico Sociocultural y Económico de Condoto en Choco. Bogotá, Colombia. 2001, p.51.

⁸⁴ “El maltrato emocional es un patrón de conductas psicológicamente destructivas, y se define como actos u omisiones de un adulto que amenazan el desarrollo de la identidad y la competencia social de un niño”. GRACIA, ENRIQUE Y MISOTA, GONZALO. El Maltrato Infantil. Un análisis ecológico de los factores de Riesgo. Ministerio de Asuntos sociales. Centro de Publicaciones José Abascal. Madrid, España. 1993, p. 42.

⁸⁵ A partir de investigaciones realizadas se determinó que “Las niñas víctimas de abuso sexual presentaban un peor funcionamiento cognitivo (*Wechsler Intelligence Scale for Children. Revised*) y socioemocional”. CANTÓN, JOSÉ Y CORTÉS, M^a ROSARIO. Ob. Cit., p. 225.

⁸⁶ “De este modo, toda actividad llamada “trabajo productivo” vinculada a la educación, va a acompañar ese desarrollo bio – sico- lógico del niño: la construcción de un proyecto de vida, complementario con un proyecto de supervivencia ya iniciado en el momento de la enseñanza obligatoria, recibirá la influencia de estímulos socioculturales, de los que forman parte la escuela y el trabajo productivo”. CARTON, MICHAEL. Ob. Cit., p. 110.

1.3.2 Privación a recibir educación.

La educación constituye una de los derechos más esenciales del ser humano⁸⁷, que abren una serie de posibilidades, las que escapan a sus evidentes utilidades en el ámbito económico⁸⁸ y, por tanto, su negación o imposibilitación es, sin duda, una consecuencia⁸⁹ que merece ser atendida, sobre todo si pensamos que ésta se manifiesta en todas nuestras acciones, palabras y actitudes y, por tanto, constituye una piedra angular en el desarrollo cognitivo y social⁹⁰ de las personas. Empero, el hecho que millones de niños trabajen a tan temprana edad, es un factor que acrecienta la deserción escolar y entorpece a que dichos menores consigan un desarrollo integral. El retraso y la expulsión de los niños que ocurre, en la mayoría de los casos, en los sistemas escolares son ocasionados porque éstos no consiguen sostener la actividad educativa en conjunto con sus respectivos trabajos, sobre todo en aquellos países en

⁸⁷ Este derecho ha tenido reconocimiento tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Convención de Derechos del Niño (1989) como en las diversas Constituciones a nivel mundial.

⁸⁸ “El valor de la educación no deberá ser medido únicamente en términos de eficiencia económica y bienestar social. Del mismo modo es igual o más importante, el papel que desempeña la educación al capacitar a una persona para disfrutar la cultura de su sociedad y para tomar parte en asuntos, proporcionando de este modo a cada individuo un sentido seguro de su propia valía” RAWLS, JOHN. Ob. Cit., pp. 123-124.

⁸⁹ Jorge Rojas en atención a la investigación desarrollada por Fajardo y D e Andraca, titulada “Trabajo Infantil y escuela. Las zonas rurales” señala que, en Chile, “Una investigación referida a las escuelas rurales demostró la ausencia de consecuencias negativas, salvo en el trabajo asalariado”. ROJAS, JORGE Ob. Cit., p. 73. Asimismo, Claudio Spelli y Arístides Torche, señalan que menos de la mitad de los niños trabajadores desertaron del sistema escolar. SPALLI, CLAUDIO Y TORCHE, ARISTIDES. Deserción escolar y Trabajo Juvenil: ¿Dos caras de la misma decisión? Universidad Católica de Chile. Cuadernos de economía N° 41. Santiago, Chile. 2004. Sin embargo, la OIT ha señalado que “el trabajo infantil puede dar lugar a analfabetismo y, provocar la deserción escolar, siendo el ausentismo a clases el primer paso a la deserción total”. OIT. Trabajo Infantil en los Países del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay. Ginebra, Suiza. 1998. p.7. Señala también que “la inserción de la población infantil al trabajo, tienen un fuerte impacto en el sistema educativo y una relación directa con la tasa de deserción escolar. OIT. Trabajo Infantil en el Botadero de Tegucigalpa. Honduras. 2004, pp.1. Finalmente, establece que “la deserción escolar se configura como un hecho latente y potencial, en función de que, por lo general, en estas circunstancias no es precisamente que la educación prime sobre la incorporación laboral, sino, todo lo contrario”. IPEC. Informe Nacional de los Resultados de la Encuesta del Trabajo Infantil Panamá. Ginebra, Suiza. 2003, p. 81.

⁹⁰ Se ha llegado a señalar, incluso que “*Education can have profound social consequences, particularly for women in male-dominated societies*”. ILO. “*Health benefits of Eliminating Child Labour*”. Ginebra, Suiza. 2003, p. 4.

que las autoridades no han enfatizado normativamente en la educación obligatoria o cuyos sistemas educativos prefieran la exclusión antes que la integración.

Consideramos que la educación genera, entre otras características, una sociedad más igualitaria, puesto que incide positivamente en la salud, la conectividad y el acceso a instancias de poder. Una sociedad educada también tiende a contar con mayor cohesión social y mercados culturales más diversificados, y a crecer económicamente sobre la base de saltos de productividad y no mediante la sobreexplotación de recursos humanos o naturales⁹¹. No obstante, el hecho que tantos niños en el mundo vean privado su acceso a la educación es una consecuencia que vulnera profundamente el principio de igualdad, toda vez que a partir de una diferencia arbitraria, como es el caso de ser un niño trabajador, impide que éstos tomen el sentido de su propia significancia y puedan asimilar los elementos, que a una generalidad, la sociedad coloca a su disposición para realizarse en el plano cognitivo e instrumental.

1.3.3. Inequidad social económica y subsistencia.

Creemos que una de las principales consecuencias del trabajo infantil en el ámbito social es la inequidad económica que se funda a partir de él, y que lo hacen comprender un verdadero círculo vicioso en el plano de la distribución de los ingresos. Ello lo advertimos, en cuanto la teoría económica afirma que, a partir de la mayor calificación del factor productivo trabajo, se consigue la generación de una mayor cantidad de ingresos por las labores desempeñadas⁹². A su turno, el trabajo infantil, al caracterizarse por la insuficiente calificación de la mano de obra y, por tanto, bajas remuneraciones, - sumado al menguado acceso educacional que se constata en múltiples ocasiones- conllevan a una notable imposibilidad de ascensión social para

⁹¹ CEPAL. La Juventud en Iberoamérica. Tendencias y Urgencias. Santiago, Chile. 2004, p.165.

⁹² Así lo ha entendido la OIT, la cual sostiene que “La calificación profesional prepara al trabajador para atender las necesidades del mercado de trabajo, teniendo en cuenta sus características. Es una de las formas más exitosas de reducir el desempleo, hacer frente a la pobreza, a la violencia y de aumentar la productividad, la calidad y la competencia”. OIT. Generación de Ingresos. Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en la Triple Frontera. (Argentina, Brasil, Paraguay). Ginebra, Suiza. 2005, p. 18.

los niños trabajadores, develando un futuro poco auspicioso para éstos, por decir lo menos en este ámbito. Sin embargo, el hecho que estos niños efectúen actividades productivas, constituye un auxilio para sus familias en la satisfacción de las necesidades más elementales para su subsistencia y, por tanto, en un corto plazo consiguen sobrevivir, empero, como afirma Cesip del Perú: “en la medida que las condiciones materiales de la familia desciendan es posible que la visión a largo plazo sea obnubilada por la subsistencia inmediata⁹³”, dejando al trabajo infantil en una evidente situación intermedia del mentado círculo de pobreza.

1.3.4. Desintegración social.

Un sinfín de actividades laborales que desempeñan los menores se caracterizan por realizarse en el ámbito de la ilegalidad, en ambientes laborales o en conjunto con adultos que actúan fuera del “deber ser” social y, por ende, evidentemente pueden contribuir a que los niños adopten y asimilen conductas inadecuadas, -conforme a la valoración social que les confiera una sociedad en específico- propendiendo, de este modo, a que éstos llegasen a semejar costumbres de tipo delictuales, violentas, o relativas a la drogadicción, entre otras. Con todo, existe otra vertiente, que estima que el trabajo realizado por los niños, más que desintegrarlos socialmente, los integra: ello se produciría a partir de los valores que se desarrollan y ejercen en torno al trabajo, como asimismo, que el tiempo dedicado a producir los alejaría de la vagancia y la marginalidad.

En cuanto a ello, tenemos una posición ecléctica, puesto que creemos que la integración o desintegración social del menor, no depende tanto de si es o no un niño trabajador, sino que del contexto ambiental y social en donde desenvuelva su cotidianeidad, en cuando haya sido impulsado por el trabajo. Creemos que la desintegración social, depende, primordialmente, de la naturaleza o el tipo de trabajo que desempeñe el menor y de la situación ambiental que la rodea.

⁹³ OIT. Trabajo Infantil en los Países Andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Ginebra, Suiza. 1998, p. 61.

1.3.5 Desestructuración familiar.

A partir de la socialización con personas adultas ajenas al entorno familiar, que debe enfrentar el menor en muchas de sus actividades laborales, es posible que se provoque una serie de consecuencias a nivel familiar que propendan a su desestructuración, puesto que las conductas adquiridas y su grado de pertenencia terminan redundando en la dinámica familiar⁹⁴, en la medida que adopta un rol parental que no le es propio y, por ende, se afecta a todo el conjunto de relaciones internas que se desarrolla en ella.

1.3.6 Afectación normativa:

Las consecuencias que se derivan del trabajo infantil se reflejan en una eventual afección directa a bienes jurídicos, derechos subjetivos y principios tutelados en las más disímiles constituciones de la república y normativas internacionales promulgadas. En este último plano, las consecuencias y características de ciertas formas de trabajo infantil – a partir de la visión que ostenta la doctrina abolicionista- se observan en la vulneración normativa de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que señala que resguarda la seguridad personal, protección a la servidumbre; tratos crueles, inhumanos y degradantes; condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo; a la seguridad personal; disfrute del tiempo libre; derecho a la educación y pleno desarrollo de la personalidad humana. En ese mismo sentido, la Convención Americana de Derechos Humanos, eventualmente observa vulnerados el reconocimiento al derecho a la integridad personal; prohibición a la servidumbre; reconocimiento de su dignidad; protección a la familia; y derechos del niño. En las legislaciones internas de los más diversos países existen bienes jurídicos y derechos

⁹⁴ “Los niños y jóvenes se encuentran profundamente influidos por su ambiente –familia, amigos, compañeros de clase, así como su comunidad y cultura. De forma similar, los entornos donde vive y se relaciona moldean el comportamiento de los padres”. GRACIA, ENRIQUE Y MISOTA, GONZALO. “El Maltrato Infantil. Un análisis ecológico de los factores de Riesgo”. Ministerio de Asuntos sociales. Centro de Publicaciones José Abascal. Madrid, España. 1993, p. 101.

subjetivos en el ámbito Constitucional que también resultarían potencialmente afectados por las consecuencias que genera el trabajo infantil⁹⁵.

Hasta acá, hemos abordado y matizado las consecuencias que pueden tener una mayor connotación “negativa” en torno al trabajo infantil, empero, no podemos desconocer que otra vertiente tiende a resaltar los efectos positivos que ostenta esta problemática, señalando al respecto que, en general, existe una visión tendenciosa legitimante-erradicatoria propugnada por la Organización Internacional del Trabajo en la observación de las derivaciones, empero, que el trabajo infantil no sólo es una actividad *per se* negativa en sus consecuencias: mayor autoestima de los menores, contribuciones económicas de importancia a nivel familiar, satisfacción de deseos de consumo individuales, mayor integración social de los menores de edad – disminuyendo los índices de vagancia y de carácter delictual- e incluso un mejor posicionamiento en el mercado internacional para las economías subdesarrolladas, son consecuencias que se desprenden de dicha práctica.

Por nuestra parte, consideramos que ambas vertientes alcanzan a aprehender diversas aristas que representa la problemática; sin embargo, muchas veces existe una suerte de determinismo en la relación causal que se desprende del trabajo infantil y que, en muchas ocasiones, han sido observadas bajo el prisma de la propensión hacia la erradicación o de una perspectiva que se enfila en contra de la abolición y, en ese sentido, creemos que las consecuencias que –eventualmente- apareja la práctica del trabajo infantil son cuestiones relevantes y a tomar en consideración, empero, los efectos en cuanto a su negatividad o beneficio no pueden escapar de ser posibilidades que deben ser observadas y analizadas a partir de cómo ellas se encarnan en la realidad, siendo la opinión del menor, un elemento vinculante en el análisis de su situación actual y las consecuencias futuras derivativas, que escapan al contenido – muchas veces ideológico- que se presentan en torno a las potenciales consecuencias.

⁹⁵ En el caso chileno, resultarían vulnerados tanto la libertad e igualdad en dignidad y derechos; la protección de la población y su familia; el derecho a la integridad física y psíquica de la persona; el derecho a la protección de la salud; el derecho a la educación (cuyo objeto es el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de la vida); y la libre elección del trabajo con una justa retribución, los que serán abordados más abajo por la presente memoria.

En ese sentido, consideramos que existe una suerte de homogeneización de los efectos que se observarán en lo que respecta a una práctica específica – que va más allá del ámbito cultural específico⁹⁶- y que, sin duda, no son beneficiosos para una problemática que se ha extendido a escala mundial y que exhibe heterogéneas aristas de una realidad individual a otra.

1.4 CARACTERÍSTICAS DEL TRABAJO INFANTIL.

El trabajo Infantil presenta una serie de particularidades que lo hacen diferenciarse de un sinnúmero de problemáticas sociales, las que vienen determinadas, entre otras cosas, porque la actividad laboral, remunerada o no, es realizada por personas que se encuentran inmersas en la infancia o adolescencia, según sea el caso. Muchas de las peculiaridades del fenómeno, han sido vistas como una suma de factores predisponentes y consecuencias que se observan en el menor, a partir de dichas prácticas laborales o “pseudo” laborales. Sin embargo, y con el objeto de no ser reiterativos, este apartado de nuestra memoria – a diferencia de un sinnúmero de bibliografía estudiada- abordará características que, si bien no constituyen la totalidad de factores para afirmar estar en presencia del trabajo infantil, difícilmente pueden ser reconocidas como causas o efectos de su existencia, acotando significativamente las dimensiones de la problemática.

1.4.1. Informalidad o ilegalidad:

Una de las principales características que se observan en la problemática del trabajo infantil, viene determinada porque en múltiples de las actividades desempeñadas por los menores, éstos se encuentran al margen de los imperativos y prohibiciones de los más diversos ordenamientos jurídicos. Dependiendo de los

⁹⁶ Para Cussiánovich, en cambio, “Uno de los riesgos del pensamiento determinista en la posición abolicionista es la homogeneización, es decir, una universalización que no da cuenta de culturas particulares”. CUSSIÁNOVICH, ALEJANDRO. Infancia y Trabajo: Encuentro y Desencuentro de Matrices Culturales del Norte y del Sur. Revista Pueblos. <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article607> (En línea) (fecha de consulta: 15 de Julio de 2007)

desiguales tipos de trabajo infantil⁹⁷, observamos que muchos de ellos se encuentran al margen de los enunciados positivos en un sinnúmero de legislaciones y, por ende, las actividades ejecutadas por los menores se presentan como potencialmente perjudiciales. A partir de la ilegalidad con que estas labores son llevadas a cabo, se desprenden una serie de consecuencias que los dejan fuera de los beneficios del derecho del trabajo y la seguridad social establecidos por las más disímiles legislaciones a escala mundial. Uno de ellos, es el caso de la privación de tener cobertura en la eventualidad de constatarse algún accidente laboral, por ejemplo, en el denominado “trabajo infantil doméstico”⁹⁸. Así, tampoco estos menores tienen la posibilidad de recibir una remuneración acorde con el sueldo mínimo que ha establecido la legislación vigente⁹⁹ y, por tanto, quedan entregados a las condiciones remunerativas que muchas veces le impone su empleador, así como tampoco puede gozar del feriado anual determinado por la normativa vigente en su respectivo país.

Más preocupante aún se vuelven los efectos de la característica de la ilegalidad en el plano de la salud: si consideramos que uno de los factores más alarmantes de la práctica del trabajo infantil estaría determinado por los daños físicos y psicológicos, la ausencia de prestaciones en salud se torna un elemento fundamental en el incremento de efectos nocivos que debe asumir el niño, principalmente aquel que trabaja en situaciones riesgosas o especialmente perjudiciales para su bienestar. Finalmente, -

⁹⁷ En ese sentido, se señala que respecto a la minería artesanal, “Este es el caso de la minería artesanal, cuyas circunstancias de ruralidad, informalidad, pobreza de las familia o ilegalidad, hacen tolerante la participación de niños y niñas en sus actividades, desconociendo los riesgos y consecuencias que tal situación trae para ellos”. IPEC. Construcción de un Modelo de Monitoreo Sobre Trabajo Infantil en la Minería Artesanal Colombiana. Bogotá, Colombia. 2003, p. 6.

⁹⁸ En la medida que los trabajadores tienen que soportar extensas jornadas de trabajo, perderían sus reflejos y capacidad de reacción y, por tanto, son más susceptibles a sufrir algún accidente. En Costa Rica se lleva un catastro de los accidentes laborales sufridos por menores de edad, ocurridos en el sector formal de la economía, no obstante, “tanto la cantidad como la tasa de accidentes laborales entre los trabajadores menores de 18 años, deben ser considerablemente mayor a las señaladas. Más aún tomando en cuenta que las medidas de prevención y protección de accidentes laborales, son casi inexistentes en el sector informal urbano y tradicional rural”. IPEC. “Trabajo Infantil y Adolescente Peligroso en Costa Rica”. Costa Rica. 2003, p. 38.

⁹⁹ En el caso del trabajo doméstico, se ha señalado que “el salario mínimo de una trabajadora doméstica es inferior al salario mínimo legal y su jornada de trabajo es más larga”. IPEC. Trabajo Doméstico Remunerado en Paraguay. Asunción, Paraguay. 2005, p. 8.

para una parte no menos despreciable de la doctrina- la ilegalidad de las relaciones laborales puede hacerse extensiva a la propia actividad desempeñada por los menores e ir directamente en contra con la voluntad que se plasma en la ley: numerosas veces los niños, en consideración a su carencia de discernimiento penal, son utilizados para concretar ilícitos a cambio de alguna recompensa pecuniaria, los que, como proceso de socialización, conllevarán significativas consecuencias tanto en el plano individual como social. Sin embargo, consideramos que esta “ilegalidad” en el plano normativo debe ser observada a partir de los grados de participación penal, alejándose ostensiblemente de las consideraciones en torno a un trabajo axiológicamente neutro como hemos defendido, con el objeto de no criminalizar y confundir el ámbito delictual con un trabajo que, la mayoría de las veces, se basa en gran medida en función y de acuerdo a los valores que impone la vida en comunidad.

1.4.2. Transversalidad global del fenómeno e informalidad.

Una de las características que más pueden llamar la atención y que ha sido escasamente examinada a la fecha, está dada por el carácter transversal que posee la problemática en estudio. Efectivamente, dicho carácter implica que el trabajo infantil se observa tanto en países subdesarrollados como en países desarrollados. Probablemente resulte difícil de entender que en los países desarrollados la problemática no sea parte del pasado y todavía se encuentre latente, sin embargo, y sólo con carácter explicativo, se estima que más de trescientos mil niños, por debajo de la edad mínima legal, están trabajando ilegalmente en EE.UU.; en Portugal, más de treinta y cinco mil niños, entre seis y catorce años, están económicamente activos y casi un 40% de ellos trabaja los siete días a la semana¹⁰⁰; en Italia, por su parte, ciento cuarenta y cinco mil niños, entre siete y catorce años, han señalado tener alguna experiencia laboral¹⁰¹; en Bulgaria la situación que conlleva la gran cantidad de niños

¹⁰⁰ SIETI. Caracterización social de la familia portuguesa con menores en edad escolar. Lisboa, Portugal. 2001, p. 45.

¹⁰¹ ISTAT. Sistema Informativo *sul lavoro minoreli: Relazione finale*. Roma, Italia. 2002, p.45.

gitanos que trabajan, acarrea grandes abusos por parte de sus empleadores¹⁰². Estas cifras, si bien no son cuantitativamente importantes, demuestran, en cualquier caso, la existencia de la problemática en el mundo desarrollado.

Consideramos, eso sí, que las diferencias en las condiciones de trabajo en ambas realidades son muy diferente: por una parte, en el mundo desarrollado, el trabajo infantil suele ser a tiempo parcial y varía según sus horas escolares y el ciclo económico, la mayoría de niños y jóvenes se las arregla, o los empleadores se preocupan de arreglarlo, para que sean compatibles las actividades laborales con las educacionales. Situación diametralmente opuesta al caso de los países subdesarrollados, en que observamos, por una parte, a los empleadores no les interesa y muchas veces a los menores tampoco. Otra de las situaciones que diferencia ambos mundos, es que en las condiciones que se efectúa el trabajo infantil en el mundo desarrollado, éste se realiza con características menos perjudiciales para los menores, producto de la preocupación por parte de los empleadores y, en segundo lugar, por la mayor rigurosidad con que se aplica la legislación. Con todo, debemos hacer presente que la gran diferencia en este ámbito, a nuestra consideración, radica en que los empleos efectuados por infanto-adolescentes en los países desarrollados están motivados, en su mayoría, por las pretensiones del propio joven, quien decide realizar un esfuerzo mayor y poder satisfacer sus necesidad de bienes de consumo personal, en cambio en los países subdesarrollados esta situación es diametralmente opuesta, puesto que los jóvenes se ven constreñidos de trabajar a fin de lograr satisfacer un mínimo de estabilidad económica familiar.

Finalmente, una de las diferencias más significativas y que dicen relación con el punto anterior, viene determinada porque, por ejemplo, en el caso de América Latina, el trabajo infantil se asienta, significativamente, en el sector informal de la economía. La OIT ha estimado que alrededor de un 90 % de las actividades desarrolladas por niños tienen lugar en este escenario, igualándose tanto en la división por género, como

¹⁰² IPEC. Trabajo infantil: Un manual para estudiantes. Ginebra, Suiza. 2004 p. 36.

en el escenario rural y urbano¹⁰³. Este hecho, ha producido una dificultad para comprender la total extensión de la dimensión del fenómeno en los países que lo integran, ya que se torna muy complejo realizar estadísticas en este plano, como es el caso de los menores que desempeñan labores en el propio hogar, los que son difíciles de cuantificar y, por ende, resultan estar más alejados de las políticas tendientes a la regulación y erradicación, como también de las normas de protección.

En definitiva, el trabajo infantil resulta ser una temática que presenta características globalizadas, y que es transversal en cuanto a los niveles de desarrollo que ostente el país donde se lleven a cabo las prácticas, pese a que tanto la informalidad, las pretensiones perseguidas y las eventuales consecuencias que se provoquen sean significativamente distintas.

1.4.3. Falta de especialización en el empleo.

Otra de las características que se consiguen observar en la temática del trabajo infantil, es que la mano de obra es poco calificada, teniendo baja especialización en el desarrollo de las funciones realizadas, lo que provoca que las remuneraciones que se les pagan a los menores sean muy bajas, e incluso inexistentes. Si consideramos que, en la actualidad, el progreso técnico exige más años de especialización para acceder a empleos modernos y, por otra parte, la nueva organización laboral restringe puestos de trabajos y hace más inestable el empleo¹⁰⁴, la situación laboral de los menores resulta fuertemente desmejorada en sus posibilidades futuras de ascensión social y, por otra parte, incide en un trabajo mal pagado. Una de las premisas comunes que existen respecto a las formas de superar la pobreza está determinada por el aumento de especialización en el trabajo, sin embargo, el fenómeno del trabajo infantil viene a ser una contraposición a dichas premisas, en cuanto millones de esos niños, -y en virtud de los efectos que provoca en la escolarización- no son capacitados para afrontar el mundo laboral y, por ende, ostentan inciertas expectativas de desarrollo.

¹⁰³ IPEC. Plan Subregional para la Erradicación del Trabajo Infantil en los Países del MERCOSUR y Chile 2000-2004. Lima, Perú.2000, p. 2.

¹⁰⁴ ver CEPAL. La Juventud en Iberoamérica. Tendencias y Urgencias. Santiago, Chile. 2004, p.17.

1.4.4. Encubrimiento como forma de ayuda o instrucción.

Finalmente, otra de las peculiaridades de la problemática viene determinada porque, -en muchas oportunidades- la práctica resulta estar encubierta como una forma de ayuda o preparación al mundo laboral para el menor, lo que se puede observar de forma más significativa en los trabajos en el propio hogar, en consideración a la naturaleza del mismo. Aún cuando un sinnúmero de prácticas realizadas por el menor deben considerarse como parte de su proceso de aprendizaje, muchas de ellas importan efectivos daños a su salud física y mental, incidiendo negativamente en el plano de la escolarización. Por lo tanto, las evidentes y potenciales consecuencias perjudiciales en la realización de estas “ayudas” y “enseñanzas” son un verdadero elemento de la esencia en la subsumisión de éstas en lo que consideramos como trabajo infantil. Sin ir más allá, en un documento efectuado para observar la realidad del trabajo infantil en Costa Rica se ha realizado una pregunta muy emblemática en este respecto: “Si un niño contesta “yo no trabajo”, sin embargo se levanta de madrugada a traer las vacas, las ordeña, luego le “ayuda” a su tío o un vecino en la cosecha de frijoles (quizás le paguen con comida), recoge leña, alimenta animales, etc. ¿cómo se puede explicar a ese niño que lo que está haciendo es trabajo?¹⁰⁵”. En lo que respecta al proceso de aprendizaje, también resultan contundentes las afirmaciones que se aducen, por ejemplo, respecto a la pesca, señalando que los niños “muchas veces son arrojados a lo profundo, como broma, mientras los mayores están expectantes para ver si pueden mantenerse a flote(...) Es un proceso de aprendizaje muy duro, durante el cual, además de los riesgos y peligros del trabajo, se enfrentan al maltrato verbal y físico de los adultos y al pago inadecuado por las tareas realizadas¹⁰⁶”.

Así las cosas, creemos que esta constituye una característica que se relaciona directamente con informalidad e “ilegalidad” de las prácticas laborales desarrolladas

¹⁰⁵ IPEC. Estudio Cualitativo sobre el Trabajo Infantil y Adolescente en Costa Rica. Costa Rica 2003, p. 5.

¹⁰⁶ OIT. El Salvador. Trabajo Infantil en la Pesca: Una Evaluación Rápida. Ginebra, Suiza. 2002, pp. 31-32.

por menores, la que trae como consecuencia que, muchas veces, prácticas que son subsumibles a la conceptualización de trabajo infantil lleguen a ser inadvertidas por parte del niño, la sociedad y las autoridades.

En definitiva, consideramos en razón a la tasa de trabajo informal que existe – incluso para nuestro país- que la ilegalidad es una característica preocupante como elemento distintivo de la problemática, en razón a la indefensión normativa que aparece para los menores y a las eventuales consecuencias conexas que de ella se desprenden. Asimismo, consideramos que el trabajo infantil no es un fenómeno que se acota sólo a los países sub desarrollado o con menor grado de ingresos *per capita*, sino que es una cuestión que trasciende del posicionamiento económico de cada Estado, empero, que las motivaciones que lo predisponen son sustancialmente disímiles entre ambas realidades, siendo la regulación normativa una cuestión vinculante en cuanto al grado de indefensión, a los eventuales abusos, condiciones laborales y grados de protección social – sobre todo en el ámbito de la seguridad social- que los menores ostentan. A su turno, creemos que otra de las características preocupantes del trabajo infantil es el ínfimo grado de especialización que tienen los menores de edad para enfrentarse al mercado laboral, cuestión que sumada a la baja escolaridad obligatoria susceptible de ser observada en muchos países –incluso regionales- aparejan inciertas expectativas de ascensión social, en función a las nuevas formas de plantearse el mercado del trabajo. Finalmente, consideramos que la práctica del trabajo infantil es una cuestión de difícil limitación en su constatación, toda vez que en muchas oportunidades se confunden las ayudas o favores no remunerados con efectivas formas de trabajo infantil, cuestión que debería ser distinguida en razón a la periodicidad de dichas ayudas o favores y a la mayor o menor contribución de carácter económica que dichas acciones importan para aquel que las solicita o concede.

1. 5 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL TRABAJO INFANTIL.

En este apartado, la pretensión viene entregada por desentrañar los hitos más relevantes que se refieren al trabajo infantil en el ámbito histórico, señalar la forma en que cronológicamente se desarrolló el trabajo de los menores y cuáles fueron los primeros intentos de regular y prohibir determinados oficios realizados por niños. Analizaremos los períodos históricos de mayor trascendencia, a fin de recoger de ellos los mentados elementos.

1.5.1. Primeras aproximaciones al trabajo.

Existe un mar de conjeturas referidas a cuál es el hito que marca el albor del trabajo como desarrollo de una actividad determinada¹⁰⁷, en ese contexto, consideramos que la obertura de la actividad laboral se propicia más bien en un clima hostil, donde se observan condiciones pavorosas para los hombres: una pugna de noche y día contra las fieras e incluso otros seres humanos. Soportan los trabajadores jornadas extensas, donde lo único que los escolta es el instinto por sobrevivir. Con todo, el hombre primitivo, ostenta una necesidad fundamental: la alimentación para subsistir, marcando así la consagración inicial de trabajo¹⁰⁸. Es por esta razón que se dice que el hambre, la sed y el instinto de conservación han constituido el primer y más poderoso estímulo al trabajo.

¹⁰⁷ Para muchos, dentro de los que destacan griegos, romanos, hebreos y persas, la humanidad laboral tiene inicios con la edad del oro, señalan que el mundo emerge esplendoroso del caos anterior, y esta nueva tierra fértil no espera más que a un rey: el ser humano. Por lo demás, autores modernos incluso afirman igual situación, sosteniendo que el trabajo como tal tiene surgimiento en épocas posteriores y no coincide con el origen del hombre. DESPONTIN, GENARO. Derecho del Trabajo, Constitucional y Social. Córdoba, Argentina. 1957. p. 38.

¹⁰⁸ Este tipo de trabajo se reducía principalmente a recoger cada día los alimentos indispensables para la subsistencia y defender de las emboscadas de una naturaleza que se le ofrecía al hombre como adversa GRANIZO, MARTÍN. La influencia del Trabajo en la Historia. Madrid, España.1948, p. 7.

1.5.2. Inicios del trabajo infantil.

Nadie podría en este respecto, negar que los niños siempre han trabajado, independiente de la estimulación que posean para ejercer un oficio. Podemos señalar, que en los umbrales de la humanidad, los menores desarrollan tareas de cooperación familiar, consistentes, de forma fundamental, en recoger víveres, cazar, pescar o el curtido de cueros. En general, se despliega cualquier tipo de actividad que propenda a ser una contribución al incipiente núcleo familiar. Este trabajo se da, por lo general, sometido a las órdenes de jefe de clan, y en ningún caso se trataría de un trabajo tendiente a obtener lucro, ya que la motivación de dicha actividad viene entregada por el interés colectivo o familiar y no por los, muchas veces, mezquinos intereses particulares. En el contexto del surgimiento de la herramienta como instrumento tecnológico, los menores son instruidos en sus técnicas de uso lo más prematuramente posible, -tal como señalamos anteriormente- porque debían auxiliar a su núcleo familiar. La característica fundamental del trabajo durante este período histórico es la inexistencia de lo que hoy conocemos como “vínculo de subordinación y dependencia”, vale decir, no hay existencia de verticalidad en el trabajo, puesto que éste obedece solo a un factor común, como es el caso de la subsistencia.

1.5.3. El trabajo infantil en las antiguas civilizaciones.

En las grandes civilizaciones el trabajo es normalmente una actividad desarrollada por los esclavos¹⁰⁹. El trabajo en esta época es apreciado como algo servil y humillante, situación por la cual en esta época no encontramos legislaciones tendientes a la dignificación del trabajo o en defensa de los trabajadores. Los hijos de las personas libres se dedicaban a realizar las denominadas “actividades nobles”, un tipo de ocupación tendientes a otorgar a éstos una especial preparación para las labores que, se entendía, eran adecuadas a su naturaleza, como es el caso de las

¹⁰⁹ La esclavitud nace fundamentalmente de la guerra y de la captura del deudor por su acreedor, toma gran auge en la antigüedad y llega a período de mayor florecimiento en los tiempos en que romanos y griegos dominan el mundo. HUMERES, HÉCTOR. Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Tomo 1, Décimo Séptima Edición. Santiago, Chile. 2006, p. 20.

ciencias, sacerdocio, política o la guerra, por tanto, se deduce que desarrollaban actividades recreativas o se dedicaban a estudiar, teniendo al ocio como un privilegio únicamente reservado para este selecto grupo de personas¹¹⁰.

En Roma, una de las características medulares del trabajo está determinada por la inmensa jerarquía que siempre se le confirió al trabajo agrícola, situación que se explica en razón a que, en los principios de este gran imperio, la estructura económica de la “nación” partió siendo agrícola. En lo que respecta a los menores, éstos se dedicaban, en general, sólo a la contribución para con sus clanes y no tenían, en ningún caso, participación mayoritaria o importante en este tipo de trabajo¹¹¹. Sin embargo, podemos señalar que cuando un menor, independiente de su edad, -por lo general, quince o dieciséis años de edad- tenía las condiciones físicas adecuadas se integraba, *ipso facto*, a este mundo laboral industrial¹¹², sobre todo si pensamos que en dicha época el *pater familia* y su patria potestad eran tan vinculantes, que muchas veces el menor debía aceptar órdenes que estaban fuera de la esfera de su discernimiento y voluntad.

La influencia del cristianismo marcó uno de los hitos claves en la evolución del trabajo como concepto, las ideas que se derivaron de él promovieron a la humanización y espiritualización de las relaciones laborales. El trabajo manual, que habría ejecutado por Jesús y los apóstoles, perdió su antigua significación. La igual dignidad de los hombres, que se desprendía de la visión que todos eran hijos de Dios, laceró la raíz de los conceptos primitivos y generó una poderosa transformación

¹¹⁰ En Grecia, previo a la guerra del Peloponeso, se creían también como “nobles” cierto tipo de actividades aparte de las armas y la política, como lo constituían la agricultura y el comercio, e inclusive determinadas artesanías, como el tejido, sin embargo, los menores que resultaban ser hijos de esta clase de trabajadores no cultivaron estas y otras actividades, producto que se dedicaban meramente a estudiar, a fin de poder seleccionar algún día alguna de las actividades consideradas como superiores.

¹¹¹ Por contrapartida, los romanos siempre tuvieron un insólito desprecio por el trabajo desarrollado de manera industrial, por ser considerado bajo e impropio conforme a su origen histórico, y en ese sentido, los niños no formaban parte de este tipo de trabajo, puesto que los trabajos industriales se consideraban muy pesados y, por ende, requerían de las condiciones físicas apropiadas.

¹¹² Debemos entender que, independiente de la edad, las personas si se consideraban aptas físicamente para el trabajo eran sometidas a él, lo importante acá es señalar que no importaba la edad, ni las condiciones mentales, sólo las condiciones físicas.

histórica. La institución de la esclavitud menguó su sustento filosófico y moral, subsistiendo como un verdadero anacronismo jurídico. Esta situación se tradujo también en un cambio en el trabajo de los menores que, como consecuencia de la humanización del trabajo que conllevó el cristianismo, vieron mejorada su situación laboral.

1.5.4. El trabajo infantil en la edad media.

Durante la Edad Media las más fundamentales expresiones de trabajo se desplegaban a través de las agrupaciones gremiales. Por cada actividad artesanal concurría un gremio determinado. Para poder ejercer un oficio era preciso tomar lugar en un determinado gremio, se entiende que quienes pertenecían al mismo gremio desarrollan igual actividad o trabajo. Internamente de estos gremios se vislumbran dos tipos de oficios, en primer lugar, los denominados “aprendices”, quienes efectúan labores de índole formativo, en razón a que se pensaba que ningún trabajador puede ser permitido en la profesión sin garantía de aptitud para desarrollar sus tareas, los que en su generalidad eran menores de edad. Un aprendiz ingresaba desde niño a la factoría donde permanecía desde 5 a 10 años, residiendo en la casa de su maestro, donde, efectivamente recibía comida y vestimenta, pero ninguna remuneración¹¹³, siendo los maestros quienes llevaban a cabo las tareas de mayor rigor y constituían la clase dominante de la cual dependían el remanente de personas. El desarrollo del aprendiz importaba que, luego de tres años de inexorables exámenes, pudiera llegar a adquirir su título de oficial, situación que le daba derecho a obtener un salario. La finalidad de todos los aprendices era llegar a ser maestros, empero sólo algunos lo conseguían.

Hasta en esta época, y tal como lo señalamos anteriormente, los niños trabajaban, desarrollando diferentes actividades, llevando a cabo labores del hogar, participando en la agricultura e ilustrándose en los más diversos oficios desde que son menores de edad. En general, este tipo de actividad estaba dada por sentado y no

¹¹³ Bajo este sistema el menor no recibía remuneración por su trabajo, sino que se le enseñaba un oficio, existiendo una especie de “Contrato de Aprendizaje”.

había debates acerca si los niños debían jugar un papel en la economía, observándose como una realidad ineluctable. A lo largo de la historia, el trabajo infantil dentro de la organización familiar ha sido mayoritario y no ha tenido forzosamente una connotación negativa, muy por el contrario, a menudo era la forma de realizar el aprendizaje necesario con el objeto de poder ir posesionando, progresivamente, las responsabilidades que más tarde como adulto se tendría¹¹⁴. Si el trato estaba exento de abusos y el trabajo no se desarrollaba bajo condiciones perjudiciales -a causa, por ejemplo, de penurias extremas o de un clima hostil- el proceso era sin duda enriquecedor. Con todo, debemos considerar que las opciones laborales en la antigüedad no tienen ninguna relación con las posibilidades existentes en una sociedad desarrollada como la actual, en la época a la cual hacemos alusión la movilidad social y laboral era limitada y, muchas veces, condicionada por la clase social a la que se pertenecía o por los recursos naturales disponibles, especialmente en las zonas rurales, la gran mayoría.

1.5.5. Trabajo infantil en la época post medieval.

En las ciudades renacentistas, la vida, en términos generales, era turbulenta, peligrosa y excitante¹¹⁵. Se derrumbaron las viejas convenciones y cayeron las barreras que habían limitado libertad de pensamiento y acción. Ahora los hombres se entregaron como más pasión a los goces de este mundo, se arrogaron al derecho de expresar sus ideas personales sobre la vida y lo que comenzaron a entender como valor supremo, la verdad.

El debilitamiento de la comunidad, afectó no sólo a los hombres, sino también a las mujeres, niños y jóvenes, los salarios que comenzaron a pagarse provocaron que las personas fueran más autónomos entre sí, lo cual provocó un debilitamiento de las unidades básicas de la sociedad, como es el caso de la familia, demoliendo el buen vivir que se llevaba hasta entonces. Poco a poco los jóvenes que comenzaban a

¹¹⁴ En ese contexto, se observa que los menores eran educados en el hogar, esencialmente en aquellos conocimientos que necesitaban adquirir para poder sobrevivir en la sociedad de su tiempo.

¹¹⁵ KREBS, RICARDO. Breve Historia Universal. Décimo octava edición. Santiago, Chile. 1998, p. 234.

percibir salarios y tomar cierto aprecio por el dinero, comenzaron a hacer de su principal actividad el trabajo.

Lamentablemente, la situación del trabajo infantil durante esta época nunca fue foco de atención, debido a la forma en la cual se desarrollaba (de forma esporádica y sin sobrecarga para los menores), por lo demás, si bien se mejoró en muchos aspectos lo que se refiere a las relaciones de trabajo propiamente tal, el trabajo de los menores no cautivó la atención de los grandes ilustrados que surgieron en la época, puesto que se continuó ejerciendo el trabajo infantil de la misma manera en que se entendía anteriormente, sin representar una denigración para los menores.

1.5.6. Trabajo infantil en la revolución industrial.

El quiebre histórico, que produce que el tema sea entendido como una problemática social, surge como consecuencia de la revolución industrial. Este período de la historia tuvo un carácter revolucionario, en cuanto implicó cambios profundos de carácter radicales, mas esta revolución no consistió en un acto único, sino en un proceso continuado, que podríamos decir se ha prolongado hasta hoy. El proceso en sí mismo afectó, no sólo a la industria, sino también las condiciones económicas, las instituciones políticas, las estructuras sociales, la vida familiar, y principalmente, de forma negativa, las condiciones sociales.

La revolución industrial marca un verdadero hito, comienza a desarrollarse el trabajo infantil en abierta explotación¹¹⁶, los niños comienzan a ser empleados en la conducción de máquinas, que hasta esa época eran manuales. No existía una idea preconcebida en contra de lo que significaba el trabajo de los menores, muy por el contrario, es considerado en esta época como algo justo y natural, se entiende que los hijos de los pobres fuesen llevados al trabajo, mucho antes incluso, de que sean físicamente aptos.

¹¹⁶ NOVOA, PATRICIO Y THAYER, WILLIAM. Manual de Derecho del Trabajo, Tomo 1, Santiago Chile, Tercera Edición, 1987, p. 17.

Las condiciones de las grandes fábricas no tienen regulación alguna por parte de ninguna autoridad, por otra parte, se observaba la necesidad de recuperar la inversión de las maquinarias aplicando el máximo de rendimiento a los obreros. La incorporación de los menores al trabajo arduo, exigía una larga y agobiante jornada¹¹⁷, la cual era supuestamente compensada con un mezquino jornal¹¹⁸, provocando así una situación de explotación extrema¹¹⁹, tal como lo reafirma el propio Morsolin, quien señala que “la revolución industrial inglesa pudo alimentar el proceso de acumulación capitalista aprovechando no sólo los inventos técnicos o las riquezas almacenadas durante siglos de explotación colonial, sino también chupando la sangre de una fuerza de trabajo infantil barata y desamparada (.....) La industria vio la conveniencia de recoger aprendices en las grandes poblaciones desde la edad de siete a catorce años. Para tenerlos en gran escala se hacían requisas y contratos con sus parientes y con los directores de los establecimientos de beneficencia. El trabajo era durísimo con jornadas de catorce o quince horas, en pésimas condiciones de alimentación, higiene y seguridad”¹²⁰

Poco a poco, se comienza a tener conciencia, principalmente en Inglaterra, de la necesidad de contar con legislación que protegiera a los niños de este tipo de situaciones, destacando dentro de estos intentos, en 1802, la dictación de las “leyes

¹¹⁷ Por ejemplo, el drama de los jóvenes deshollinadores, niños pequeños que limpiaban el interior de chimeneas de quema de carbón, adquiriendo en el proceso graves males respiratorios. La situación descrita anteriormente se extendió para que los trabajadores adultos tuvieran que asumir una amplia desocupación, situación que significa, a su vez, un grave perjuicio económico para las familias y en problemas de orden fisiológico, al comprometer salud física junto al desarrollo de los niños, llamados a cumplir una serie de actividades inadecuadas para su organismo.

¹¹⁸ En este sentido, también lo señala JARA, PAOLA. “Trabajo Infantil en Chile y en el mundo: Acción y Legislación”. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Sociales y Jurídicas. Santiago, Chile. Universidad de Chile, Facultad de Derecho. 2004, p. 7.

¹¹⁹ Una encuesta realizada entre 1835-1836 en las industrias textiles de Rouen, pone en evidencia la utilización de niños de hasta 4 años de edad en jornadas de trabajo de hasta diecisiete horas, trece de las cuales se desarrollaban en habitaciones cerradas. SUÁREZ, FERNANDO. Menores y Mujeres ante el Contrato de Trabajo. Editorial Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España. 1967, p. 14.

¹²⁰ Morsolin Cristiano. El pasado y presente del Trabajo Infantil 2005. [En línea] <<http://www.selvas.org/dossNAT4Es.html>> (fecha de consulta 22 de marzo 2007).

protectoras de los niños obreros”, la cual se preocupaba de las industrias de la lana y el algodón. Ese mismo año fue sancionada la *Moral and Health Act*, la cual como gran cambio en la forma de ejercer el trabajo lo limitaba a doce horas y prohibía el trabajo nocturno, quedando restringida su aplicación a talleres de los pueblos. Uno de los primeros intentos de prohibición del trabajo infantil que podemos señalar, es la primera legislación que se hace cargo verdaderamente del problema del trabajo infantil: en 1819, la *Cotton Mills Act*, como gran innovación, prohibió en todos los establecimientos de las ciudades la admisión al empleo de los menores de 9 años. Con el tiempo, se introdujo legislación más rígida aún, que prohibió gradualmente muchas de estas actividades, empezando con la introducción de la media jornada, en conjunción con las Leyes Fabriles de 1833 y 1844. El propósito tras este sistema fue reestructurar el trabajo infantil para que ya no interfiriera con la educación.

A nivel internacional, los primeros esfuerzos de protección de trabajo infantil se manifiestan en el Congreso Internacional Obrero Socialista de 1889 y en la Conferencia Internacional de 1890, celebrada en Alemania. En el primer caso, se aprobó la prohibición del trabajo a los niños menores de catorce años, reduciendo también la jornada a seis horas para los jóvenes mayores de catorce y menores de dieciocho, por último, también se aprobó la prohibición del trabajo nocturno para los menores de dieciocho años. En lo que respecta a la conferencia de 1890, curiosamente se produjo un retroceso en las históricas pretensiones regulatorias, puesto que se fijó en doce años la edad mínima para la admisión al empleo.

Sin embargo, fue la Convención Internacional de Berna de 1906 la que logra, de una vez por todas, sentar las bases esenciales de la protección al trabajo de los menores¹²¹. La conferencia que da origen al Tratado de Berna propone los siguientes postulados:

- Se prohíbe el trabajo industrial nocturno para los menores de dieciséis años.

¹²¹ IRURETA, PEDRO. Normativa interna sobre prevención y erradicación del Trabajo Infantil de conformidad a los convenios internacionales ratificados por Chile. En: UNICEF. Trabajo Infantil Freno al Desarrollo, Panorama general y políticas para su Erradicación. Santiago, Chile. 2000, p. 162.

- Se prohíbe, absolutamente, toda clase de trabajo a los menores de catorce años.
- Se establece un descanso nocturno obligatorio de, a lo menos, once horas consecutivas para los jóvenes menores de dieciséis años.
- Se reduce la jornada de los menores de dieciséis años a no más de diez horas por día.

Podemos señalar, además, que el primer antecedente Latinoamericano que surge en esta época, lo proporciona Brasil, país el cual, en 1891, dicta la primera ley protectora de menores, limitándose esta legislación eso sí, a quienes trabajaban en las fabricas del distrito federal.

1.5.7. Trabajo infantil en el siglo XX.

En el siglo XX, los cambios de paradigmas en las estructuras sociales y el avènement del denominado “Estado Bienestar” logra cambiar radicalmente la concepción del trabajo infantil, admitiendo un mayor entendimiento de lo negativo de los efectos del problema, los países adoptan una posición muy distinta, en la cual comienzan a condenar, en la mayoría de sus formas, el trabajo infantil. El principal referente de esta situación está dado por el Tratado de Paz de Versalles, que plantea, por ejemplo, la suspensión del trabajo de los niños y la obligación de aportar al trabajo de ambos sexos las limitaciones necesarias para permitir continuar su educación y asegurarles el desarrollo físico. Finalmente, con posterioridad a la primera guerra mundial, los convenios internacionales existentes sobre la materia, lograron influir en gran parte de las legislaciones en orden a establecer en los catorce años la edad genérica de ingreso al trabajo, bajo el cumplimiento de ciertos requisitos. A esto se suma que en la mayoría de los países la edad laboral, para cualquier actividad que presentara algún tipo de riesgo, tendió a fijarse en los dieciocho años. En Estados Unidos, en 1933 y hasta 1935, por *The National Recovering Act*, se fijó en dieciséis años el límite mínimo para la admisión en la industria.

Hoy en día, no cabe duda que se trata de uno de las dificultades con lo que debe convivir la sociedad. Es por esto que los países en su conjunto se han organizado a fin de intentar terminar con esta problemática. Creemos que nos encontramos en el “momento histórico” donde existirían las voluntades político sociales para terminar con la problemática que ha provocado tanta pesadumbre en los menores, como lo hemos visto en toda la historia de la humanidad, empero ello debe importar un debate sopesado en cuanto a los posibles efectos invisibles y en las regulaciones y tendencias apresuradas de supresión.

1.6. TIPOS DE TRABAJO INFANTIL.

Puesto que los niños que desempeñan análogas clases de trabajo, a menudo tienen similares estilos de vida y problemas comunes, el trabajo infantil suele dividirse en categorías, dependiendo de la naturaleza de la actividad que desarrollan. En este apartado señalaremos la forma en que se pueden clasificar los diferentes tipos de trabajo infantil, continuando con un análisis particular de las clases de actividades que desempeñan los niños. Acá, nuestro esfuerzo recopilatorio intentará establecer sus condiciones de trabajo y estilos de vida, la condición de su salud y seguridad.

1.6.1. Clasificación de los tipos de trabajo infantil

1.6.1.1. Conforme al sector de la economía que representen.

a) Trabajos que se desarrollan en el sector informal:

Se entiende por sector informal de la economía a aquellos negocios o unidades económicas en pequeña escala, con bajo nivel de organización y tecnología de carácter obsoleta o artesanal. Estas unidades económicas, en general, se caracterizan por los bajos niveles de calificación de los trabajadores, la ausencia de relaciones laborales formales y la falta de registros administrativos¹²². Las actividades del sector informal son generalmente legales, sin embargo, en múltiples ocasiones se desarrollan

¹²² IPEC. Trabajo infantil: Un manual para estudiantes. Ginebra, Suiza. 2000, p. 294

sin cumplir todos los requerimientos que los ordenamientos jurídicos imponen: licencias y registros por falta de conocimiento, o por imposibilidad de satisfacer todas las exigencias normativas o que las regulaciones exigen¹²³. El trabajo que se desarrolla en este respecto no es "oficial"; no hay entidad alguna de carácter gubernamental o autoridad tributaria que tenga conocimiento efectivo que están trabajando, puesto que no están oficialmente empleados. Es en este sector donde encontramos a la gran mayoría de las formas de trabajo infantil¹²⁴, desde los trabajos de menor escala que realizan los niños en los sectores urbanos, como las ventas ambulantes, entre otras, hasta empresas más productivas y estructuradas, en que existen varios empleados donde se desarrollan actividades como la pesca a pequeña escala, minería, explotación de canteras, actividades agrícolas y comerciales, por nombrar algunas.

b) Trabajos que se desarrollan en el sector formal:

Por sector formal de la economía, se entiende al número total de empresas en una zona, región o país, cuyas actividades están registradas ante el Gobierno. En las economías urbanas de los países en desarrollo, el sector formal absorbe relativamente pocas personas, de modo que muchas personas tienen que trabajar en actividades de la economía informal.

¹²³ Un informe, casi rutinario para la enorme producción documental que genera la maquinaria burocrática de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), elaborado en 1972, (OIT, 1972) fue el detonante que dio lugar a una polémica que parece vivir sus horas agónicas. La formulación de un concepto novedoso, avalado por un organismo internacional de sobrado prestigio, ofreció a sociólogos y economistas, la atractiva oportunidad de identificar y situar – en el campo de la teoría y en el terreno de las políticas públicas – a un sector social que escapaba a los paradigmas clásicos de empresarios y trabajadores; terratenientes o industriales; comerciantes y clases medias. El ya citado informe de la OIT de 1972, sobre la situación en Kenya, marcó otro hito fundamental en la discusión sobre el análisis de la pobreza y la exclusión social. En sentido estricto, fue en este reporte de la OIT donde se utilizó, por primera vez, el concepto de sector informal.

¹²⁴ Se entiende que las relaciones laborales expresadas en el sector informal no poseen una regulación contundente y se dan en un marco poco satisfactorio para los menores, por ende y en la realidad que se expresa el Trabajo Infantil, la mayoría de los tipos de Trabajo Infantil se expresan en este sector, ejemplo de esto son el trabajo en basureros, trabajo domestico, trabajo en los mercados.

Hasta hace poco, muchos investigadores, -especialmente en los países desarrollados- que estudiaban y escribían sobre el trabajo infantil, tendían a referirse a este fenómeno, principalmente en la porción formal o “moderna” de la economía, donde hay empleos “reales” y empleadores reconocidos. Una razón para ello, se determina en función a que en el segmento formal de muchas economías subdesarrolladas es donde se manufacturan y producen los bienes destinados a la exportación. Por su parte, en los países más desarrollados, los activistas contra el trabajo infantil, dirigen sus acciones, principalmente a los bienes que ingresan a sus Estados y que han sido fabricados por niños. En consecuencia, cuando dichos activistas examinaban las fuentes de estos bienes, por lo general, reconocían el sector formal y exportador de los países involucrados. Sin embargo, en la mayoría de los países subdesarrollados, este sector de la economía no constituye la porción de mayor relevancia, pues la mayoría de niños trabajadores están concentrados en el sector informal¹²⁵. Además, como señala S. L. Bachman, “en la mayoría de países, las leyes limitan el empleo de niños en el sector formal, aunque estas leyes a menudo no son aplicadas con vigor”¹²⁶.

1.6.1.2 Conforme si correspondan a una de las peores formas o son una forma legítima de ejercer el trabajo infantil.

De acuerdo a ello, se pueden dividir en:

a) Peores formas de trabajo infantil.

En el año 1999, se adoptó por parte de los Estados miembros de la OIT, el Convenio 182 sobre las “Peores Formas del Trabajo Infantil”. Este instrumento fue

¹²⁵ *Ibíd.*, p. 25.

¹²⁶ Bachman, S. L. “A new economics of child labor: Searching for answers behind the headlines” in *Journal of International Affairs*. 2000, p. 53.

aprobado de forma unánime¹²⁷, dando así un gran impulso en la materia, ya que se logra tener cierto consenso general que este tipo de trabajo infantil afectaría la esencia de los derechos de la niñez.

En este sentido las actividades que el Artículo 3 del Convenio 182 considera Peores Formas de Trabajo Infantil son:

- Esclavitud o prácticas análogas, como la venta y el tráfico de niños, servidumbre por deudas y trabajo forzoso u obligatorio (incluido el reclutamiento forzoso de niños para utilizarlos en conflictos armados);
- Utilización u oferta de niños para la prostitución o para la pornografía;
- Utilización u oferta de niños para las actividades ilícitas, como la producción y el tráfico de estupefacientes;
- Trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, seguridad o moralidad de los niños, esto es lo que se considera como “Trabajo Peligroso”¹²⁸

Hoy en día, la doctrina se inclina por señalar que existen dos tipos de peores formas de trabajo infantil, en primer término, se encuentran las denominadas peores formas “por definición”, también llamadas formas “incuestionablemente peores”, estas llamadas peores formas por definición corresponde a los tres primeros casos

¹²⁷ Uno de los hechos históricos en materia de Trabajo Infantil está dado por la facilidad con que el convenio fue aprobado. Ningún otro Convenio ha sido aprobado con tanta rapidez como este instrumento.

¹²⁸ Este último tipo de peor forma de trabajo infantil suele provocar discrepancias entre los autores, producto que bajo esa definición se podría entender que cualquier tipo de trabajo infantil es peligroso por provocar daños a la salud, seguridad o moralidad a los niños, sin embargo, el concepto debe ser entendido bajo dos factores principales; primero, que sólo debemos incluir situaciones o condiciones especialmente peligrosas como son exposición al abuso, trabajo realizado bajo tierra o bajo el agua, en alturas peligrosas o en espacios cerrados; trabajo que se realiza con equipos y herramientas peligrosos; trabajo realizado en un medio insalubre o que involucre sustancias peligrosas, o cualquier trabajo llevado a cabo en condiciones especialmente difíciles. El segundo factor lo determinan los horarios, a saber, se incluyen los horarios de trabajo prolongados o estar confinado en los locales del empleador, acarrear cargas pesadas u horarios nocturnos

señalados en la lista anterior¹²⁹, están definidas y prohibidas directamente por el Convenio 182 para todos los menores de 18 años.

En segundo término, existen las denominadas peores formas “por condición”, en este tipo se consideran todos aquellos trabajos peligrosos¹³⁰, algunas de estas son actividades que pueden ser mejoradas y se entiende que son las legislaciones nacionales las que deben evaluar la legalidad, dependiendo de la realidad local y de la forma en que se da el tipo de trabajo infantil en su respectivo país.

Sin adelantarnos en el análisis del Convenio 182, sólo podríamos decir hasta acá, que llama la atención el verbo rector diferenciador de las “peores formas del trabajo infantil”; por un lado esclavitud y utilización parecieran ser cuestiones que a primera vista parecen ostentar un contenido lejano a la libertad siguiendo una difusa forma de entender el trabajo; por otra parte, sólo en el último numerando del inciso se establece “trabajo que...”, esto es, existe una dificultad explícita de asociación conceptual entre aquellas actividades humanas que exceden los límites de tolerancia que debe encerrar el concepto de trabajo y, por lo tanto, no han de ser consideradas como tales, toda vez que no existiría – de plano- forma alguna de consentir libremente en su desarrollo: como es el caso de la esclavitud, la facilitación a la prostitución, trata de blancas, o utilización de menores en el tráfico de drogas, respecto a aquellas actividades labores y productivas que, dada las condiciones en que se llevan a cabo, merecen mayor atención y protección en el marco de las actividades propiamente laborales, haciendo una diferenciación que queda demostrada por los propios verbos rectores utilizados en el propio Convenio sobre las “peores formas de trabajo infantil”.

¹²⁹ Artículo 3 del Convenio 182: “Para efectos de este convenio se entiende por peores formas”: A) Esclavitud o prácticas análogas, como la venta y el tráfico de niños, servidumbre por deudas y trabajo forzoso u obligatorio (incluido el reclutamiento forzoso de niños para utilizarlos en conflictos armados). B) Utilización u oferta de niños para la prostitución o para la pornografía. C) Utilización u oferta de niños para las actividades ilícitas, como la producción y el tráfico de estupefacientes.

¹³⁰ Artículo 3 del Convenio 182: “Para efectos de este convenio se entiende por peores formas”: D) Trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo es probable que dañe la salud, seguridad o moralidad de los niños.

b) Formas legítimas de ejercer el trabajo infantil.

Debemos entender que no todos los tipos de trabajo infantil pueden ser considerado como tal, existe una serie de actividades que realizan los menores en las cuales no se ven afectados sus bienes más preciados como son su salud y su derecho a la educación, este tipo de actividades, por lo general, se desarrollan en un ambiente acorde con lo que significaría la infancia y constituyen para los menores una forma de aprender a desarrollarse como personas en una sociedad cada día más competitiva, pero en ningún caso generan indefensión para los niños.

1.6.2 Análisis particular de las formas de trabajo infantil en América Latina.

Consideramos que se hace perentorio, independiente de la categoría a la cual pertenezca la forma de trabajo infantil, analizar en manera pormenorizada cada una de éstas. Revisaremos el modo en que se constata el trabajo de los menores, y principalmente en cuál de los países latinoamericanos el problema toma mayor relevancia. Eso sí, cabe hacer mención que acá –en principio- no haremos alusión a las discrepancias conceptuales de trabajo, observándolas desde el prisma doctrinario mayoritario, impulsado por la Organización Internacional del Trabajo.

a) Niños y niñas en conflictos armados.

Sin lugar a dudas, una de las formas más denigrantes, perjudiciales y riesgosas de “trabajo infantil”, la constituiría la utilización de niños en conflictos armados. Se estima que, por lo menos, medio millón de niños, niñas y adolescentes son utilizados en conflictos armados en los más diferentes lugares del mundo¹³¹. En ese contexto, muchas veces, los niños son secuestrados y obligados a entrar al combate en

¹³¹ Las características de los niños en conflictos armados son recogidos de: <<http://www.oit.org.pe/ipecc/pagina.php?seccion=6&pagina=168>> [En línea]. Fecha de consulta: 24 de marzo 2007.

unidades militares rebeldes o en fuerzas gubernamentales¹³². Una de las referencias más cercanas a nuestra realidad, son los conflictos de guerrillas y paramilitares que tienen lugar en Colombia¹³³, donde, al menos uno de cada cuatro combatientes irregulares de la guerra civil colombiana es menor de 18 años¹³⁴.

b) Trabajo infantil en la agricultura.

A nivel mundial, muchos más niños trabajan en las zonas rurales que en las zonas urbanas; así las actividades que cuantitativamente más desempeñan los menores se dan en las granjas y campos¹³⁵. Algunos de estos niños trabajan con sus familias y viven en sus casa, otros salen a trabajar para empleadores, por lo general, propietarios rurales, bajo acuerdos que no son ni legales ni beneficiosos para el niño¹³⁶.

Las largas jornadas en el campo les impiden acudir a la escuela o les afecta seriamente su rendimiento educativo. Dentro de nuestro análisis recopilatorio encontramos situaciones realmente complejas, como es el caso de Perú, donde la

¹³² Por lo demás, estos niños, –la mayoría de los que proceden de familias pobres- combaten una guerra de adultos y con frecuencia, sólo entienden menormente la finalidad del conflicto. Lidian contra otros niños de orígenes muy similares a los suyos y con una situación económica y un futuro igualmente desalentador. Los adultos ordenan a los niños que maten, mutilen o torturen, preparándolos para cometer los abusos más crueles. Los niños no sólo se enfrentan al mismo tratamiento si caen en manos del enemigo, sino que también temen a sus compañeros. Al respecto ver IPEC. Aprenderás a no llorar: Niños combatientes en Colombia *Human Right Watch*. Colombia 2003, p. 5.

¹³³ Todas las fuerzas irregulares en conflicto armado que lleva décadas asolando a Colombia, los guerrilleros de izquierdas y los paramilitares de derechas, este es un conflicto que difícilmente concluya por lo tanto se hace urgente dar solución al reclutamiento de menores.

¹³⁴ IPEC. Aprenderás a no llorar: Niños combatientes en Colombia *Human Right Watch*. Colombia 2003, p. 5.

¹³⁵ Por ejemplo, en el caso de Paraguay, se señala que “la mayoría de las niñas, niños y adolescentes de 10 a 17 años que trabajan en Paraguay (más de 90.000, el 37,5 % del total de este grupo) se dedica a la agricultura, el trabajo agropecuario y pesquero”. OIT. Trabajo Infantil Rural en Canindeyu, Paraguay. Paraguay. 2005, p. 10.

¹³⁶ En la agricultura de subsistencia, los niños y niñas trabajan durante muchas horas, se exponen a cambios climáticos, realizan trabajos pesados, manipulan herramientas filosas, operan maquinarias sin preparación ni protección.

situación de las plantaciones de coca¹³⁷ provoca un efecto muy nocivo en la infancia, tratándose -por lo general- de zonas de abundante lluvia y condiciones climáticas muchas veces resultan hostiles. Otro caso de gran impacto está dado por Ecuador, es el país del mundo que más bananos exporta, cuyas plantaciones suministran a importantes empresas. Niños ecuatorianos, -de incluso ocho años de edad- trabajan en los campos bananeros y en las empacadoras¹³⁸, donde están expuestos a pesticidas tóxicos y a otras condiciones laborales de falta de seguridad que violan sus derechos.

c) Trabajo infantil en basureros.

Ésta, a nuestro juicio, es la situación más aberrante en la que un menor puede ejercer una labor, algunos de los niños y niñas son llevados por sus propios padres. Muchas veces se ven involucrados en la recolección y segregación¹³⁹ de basura sin mayor consulta o a partir de la incorporación de la madre o del padre en la actividad¹⁴⁰. Dentro de las razones más comunes en la participación de niños en la recolección de basura encontramos: en primer lugar, la recolección de residuos es una forma de vida, el botadero es un medio de vida para este tipo de familias donde existe una clara falta de visión de un futuro alternativo; y en segundo término, los niños serían muy rápidos para recoger residuos, vale decir, tienen cierta agilidad para escoger a través de los residuos¹⁴¹.

¹³⁷ Se estima que en Perú las Plantaciones de coca superan las cincuenta mil hectáreas, muchas de estas áreas son de difícil acceso, por lo cual no se puede tener control sobre ellas.

¹³⁸ IPEC. La cosecha mal habida: Trabajo infantil y obstáculos a la libertad sindical en las plantaciones bananeras de Ecuador. Ecuador. 2002, p. 23

¹³⁹ La segregación de basura consiste en la recuperación de una gama de materiales que luego son comercializados para su reutilización o reciclaje a través de empresas que en la mayoría de los casos son clandestinas.

¹⁴⁰ Los niños participan en diversas etapas del proceso de recolección, -lo más común es que participen en el acopio en los basurales- también puede apreciarse esta forma en las calles recolectando materiales y, por último, aunque menos notoria, se los aprecia siendo parte del proceso de clasificación de la basura en su propio hogar.

¹⁴¹ Tratamiento de la explotación de niños que hurgan en la basura: una evaluación temática sobre la acción emprendida contra el trabajo infantil. Informe de síntesis mundial para la OIT. Ginebra, Suiza. Octubre 2004, p. 36.

d) Trabajo infantil en la pesca y extracción de moluscos.

Constituye uno de los trabajos históricamente desempeñados por menores, si bien en la mayoría de los casos no se observa en vínculo de dependencia y subordinación, -puesto que muchas veces se ejerce como una forma de colaborar con el sustento familiar¹⁴² y tiende a ser la forma de aprender un oficio- se considera como trabajo infantil por las condiciones en las cuales se realiza este tipo de trabajo y las consecuencias físicas que provoca. La extracción de moluscos es una actividad que se ejerce en los humedales de las zonas costeras. Las personas menores de edad que desempeñan este trabajo permanecen durante horas dentro del fango, poniendo en peligro su integridad física y psicológica, ya que están mucho tiempo sumergidos en los manglares¹⁴³; sufren de picaduras de insectos, subdesarrollo físico y malnutrición.

e) Trabajo Infantil doméstico.

En este tipo de trabajo infantil, es particularmente importante hacer mención que el trabajo doméstico abarca a todos las niñas y niños que trabajan en el servicio doméstico, que no han cumplido la edad mínima legal de admisión al empleo y a los que superan esa edad, pero que son menores de 18 años y trabajan en condiciones peligrosas o de explotación. La explotación es económica cuando la niña o niño debe trabajar durante horarios prolongados sin disponer de tiempo libre y recibe un salario bajo o ninguna remuneración¹⁴⁴. Podemos definirlo como la ejecución de tareas

¹⁴² No obstante, se observan casos, como en el sur de Tailandia, donde “se contrata a niños como nadadores y buceadores para capturar peces en los arrecifes, trabajo sumamente peligroso. A bordo de las embarcaciones realizan una gran diversidad de tareas, y pueden permanecer en alta mar por un período que puede durar varios meses”. OIT. Un Futuro Sin Trabajo Infantil. Ginebra, Suiza. 2002, p. 29

¹⁴³ Terreno que en la zona tropical cubren de agua las grandes mareas, lleno de esteros que lo cortan formando muchas islas bajas, donde crecen los árboles que viven en el agua salada. Diccionario RAE. <http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=manglares> [En línea]. Fecha de consulta: 15 de marzo 2007.

¹⁴⁴ Por ejemplo, en el caso de Nicaragua, se señala que: “el 70% dijo recibir algún salario a cambio de sus servicios, el resto, 29.70%, recibe remuneración en alimentación, pago de escuela, y otros. El 72.8% opina

domésticas, propias del hogar como cocinar, lavar, planchar, cuidar niños, entre otras, realizadas por niños, niñas y adolescentes, en hogares que son, o no son los propios¹⁴⁵.

Consideramos que en la actualidad nos enfrentamos a una disyuntiva respecto de considerar esta forma de trabajo infantil como tal o no, lo que se intenta es revertir esta invisibilidad¹⁴⁶ y comprender a las labores domésticas como parte del estudio de la materia, a fin de que sea considerado también en la políticas y los planes de acción en materia de trabajo infantil. Por ejemplo, en el caso de Chile, se puede señalar que más de 42.000 niños, niñas y adolescentes realizan quehaceres del propio hogar en condiciones de ser considerados como trabajo infantil, lo cual equivale a más del 1,2 % de la población entre 5 y 17 años¹⁴⁷. Situación similar es la que ocurre en el resto de los países latinoamericanos

f) Trabajo infantil en minas y anteras.

Esta forma de trabajo infantil, sin lugar a dudas, es una de la que conlleva mayores riesgos para la salud de los menores; debemos entender que- por lo general- este trabajo se lleva a cabo con un calor asfixiante y en plena oscuridad, a veces transportando cargas de carbón y minerales demasiado pesados, o picando piedra en

que agregaría a sus condiciones actuales: más salario, educación y menos trabajo”. OIT. El Trabajo Infantil Doméstico en Nicaragua. Managua, Nicaragua. 2002, p.52.

¹⁴⁵ IPEC. Invisible y sin Derechos. Aproximación al perfil del Trabajo Infantil doméstico en Perú. Lima, Perú 2002, p. 14.

¹⁴⁶ La característica fundamental del trabajo doméstico, es que se desarrolla en los espacios privados del hogar. De allí la “invisibilidad” que se le atribuye y la dificultad de convertirlo en un tema de debate público. Sin embargo, el trabajo doméstico no es socialmente invisible. Por su evidente extensión todos lo vemos y convivimos con él a diario. Los determinantes culturales del género adquieren aquí una importancia crucial, pues la invisibilidad resulta en gran medida del hecho de ser niñas y mujeres quienes lo realizan.

¹⁴⁷ OIT. Trabajo Infantil y Adolescente en cifras. Síntesis de la Primera Encuesta Nacional y Registro de sus Peores Formas. Segunda Edición. Santiago, Chile. 2004, p. 29.

una cantera con la sola ayuda de un martillo, encontrándose expuesto a productos químicos tóxicos, explosivos y muy peligrosos¹⁴⁸.

Si bien debemos entender que cualquier actividad laboral en menores -bajo ciertas circunstancias ya referidas- es perjudicial para estos, consideramos que esta forma particular de trabajo importa una situación especial de riesgo; podemos señalar dentro de estos a los siguientes: en primer lugar, las minas se encuentran en su mayoría en malas condiciones, expuestas a constantes riesgo de derrumbes; en segundo lugar, los niños mineros trabajan largas jornadas sin equipo de protección; y por último, otros peligros provienen de la exposición prolongada a gases, vapores y polvos nocivos que causan dificultades respiratorias y provocan graves, -e incluso mortales- enfermedades pulmonares¹⁴⁹.

g) Trabajo infantil en mercados.

Día tras día gran cantidad de niños comparte labores con adultos en los más diferentes mercados de Latinoamérica, estas tareas muchas veces comienzan de madrugada extendiéndose hasta pasado el medio día, la labor consiste fundamentalmente en trasladar las cargas de sacos o bolsas, que contienen productos alimenticios, desde el interior de algún mercado hasta donde les sea solicitado, en ocasiones, incluso tienen que depositar las cargas hasta el mismo interior del vehículo en el que va el cliente. Podemos señalar que los riesgos acá están determinados por la forma en la cual se desempeña el trabajo, destacamos dentro de estos riesgos: accidentarse por el desprendimiento de cargas, posibilidad de ser atropellado o impactado por vehículo de transporte público o privado; debemos señalar que esta forma de trabajo operaría un cierto “salvajismo”, ya que - por lo general- no hay un control en la forma en la que se desarrolla la labor¹⁵⁰.

¹⁴⁸ OIT. Excavar para sobrevivir. Artículo para difusión pública. Ginebra, Suiza. 2006.

¹⁴⁹ Los efectos del trabajo en minas y canteras están recogidos de: IPEC. Excavar para sobrevivir: Los niños mineros. 2003, p. 7.

¹⁵⁰ Riesgos y solución prácticas aplicadas al trabajo infantil peligroso del sector transporte manual. Lima, Perú. 2003, p. 50.

h) Tráfico de drogas.

Una de las formas más crueles de “trabajo infantil”, está dada por la utilización de menores para el tráfico de drogas. Este tipo de trabajo se convierte en una forma de vida para los niños que se dedican a él. Es una actividad alentada – incluso impuesta- por los adultos que son los “empleadores de hecho”, y la participación del niño tiende a mantenerse tanto por las recompensas de dinero, prestigio y poder, como por las amistades con los compañeros que están empleados en lo mismo. Las actividades relacionadas con las drogas pueden empezar a muy temprana edad, y la drogadicción personal del niño lleva a menudo a sellar definitivamente su participación en el mundo de las drogas. Lamentablemente, los riesgos de este tipo de actividad son innumerables, a lo largo del tiempo pueden llegar a ser incluso irreparables, por la socialización en que se desarrolla dicha actividad.

i) Trabajo infantil en la manufactura.

Una de las características fundamentales de los países en vías de desarrollo¹⁵¹, radica en la gran cantidad de niños que trabajan en la industria manufacturera¹⁵², produciendo una gran variedad de bienes, dentro de los que encontramos: prendas de vestir, fósforos, vajilla¹⁵³, etc.

¹⁵¹ Este tipo de trabajo infantil se desarrolla, por lo general, en pequeñas unidades de producción que emplean trabajo intensivo. La mayoría de las veces, los niños trabajan en pequeñas fábricas bajo estricta supervigilancia de personas adultas, quienes los obligan a cumplir jornadas de trabajo que superan las diez horas. Al respecto ver Trabajo Infantil: Un manual para estudiantes. Ginebra, Suiza. 2004, p. 26.

¹⁵² En Asia Meridional, todavía se puede encontrar niños trabajando en industrias y ocupaciones intrínsecamente peligrosas tales como fábricas de vajilla de latón y de vidrio, curtiembres, fabricación de pizarras, producción de fósforos, reciclado de baterías, etc., donde las condiciones de trabajo se parecen a las épocas medievales. THUIS, G. *Child labour: Trends and challenges in Asia*, Ginebra, Suiza.. 1997

¹⁵³ Uno de los ejemplos históricos y que constituye un verdadero referente en la lucha contra el trabajo infantil esta dado en Paquistán, donde hay niños que soportan condiciones extremas cosiendo pelotas de fútbol de cuero, por lo demás, los grandes organismos del fútbol han hecho campañas en contra de esto.

Los riegos que trae consigo esta forma de trabajo infantil radican, principalmente, en la gran dependencia que produce esta forma, los niños se ven obligados a trabajar continuamente, porque en muchos de los casos son el sustento de la familia, por tanto, dejan de lado sus deberes escolares, lo que -tal como hemos señalado más arriba- lo “único” que logra es perpetuar el círculo de la pobreza, en razón de la falta de capacitación que adquieren los menores.

j) Trabajo infantil y pueblos indígenas.

Probablemente, una forma poco habitual de abordar el tema del trabajo infantil radica en asociarlo a los pueblos indígenas, sin embargo, ambos temas están íntimamente relacionados entre sí¹⁵⁴. Existe especial preocupación de los casos de los países andinos y centroamericanos, pero la verdad es que esta realidad igualmente se observa en nuestro país, el caso particular de Chile, los pueblos indígenas también conocen de la problemática del trabajo infantil: dos son los casos más emblemáticos, el de los aymará en el norte y el de los mapuches en el sur¹⁵⁵. En el caso de los niños aymaras, los niños se ven en el deber de pastorear junto a sus llamas y alpacas aunque a veces sienten mucho frío o calor producto del sol matinal y el viento, que suele herir sus manos, cara y pies, otra actividad de esta zona es la crianza de conejos, papas y quinua¹⁵⁶. En el sur del país, sector indígena mapuche, los niños señalan que se ausentan de la escuela cuando deben asumir todas las responsabilidades de la casa y del campo mientras los padres faltan para un viaje a la

¹⁵⁴ La falta de oportunidades y opciones junto con la marginación y discriminación a que se ven expuestos los pueblos originarios, obligan a una respuesta extrema de supervivencia.

¹⁵⁵ La existencia del documento que recoge la experiencia de un proyecto destinado a la prevención del trabajo infantil en zonas indígenas, a través de un proceso de capacitación y sensibilización de los docentes, nos ayuda a develar una realidad que muchas veces creemos inexistentes. La publicación ofrece además, una caracterización socioeconómica de la población indígena y de la infancia en Chile, así como una descripción de las principales actividades desarrolladas por los niños, niñas y adolescentes indígenas en la zona de intervención del proyecto. IPEC. Trabajo Infantil y pueblos originarios en Chile: Experiencia en zonas aymará y mapuche (Tarapacá y Araucanía). Santiago, Chile 2003, p. 29.

¹⁵⁶ *Ibíd.*, 30.

ciudad, por salud, compra de víveres o trabajo, situación muy común en la Novena Región.

k) Trata de niños, niñas y adolescentes.

El tráfico de seres humanos en cualquiera de sus formas es intolerable, sin embargo, cuando hablamos de tráfico de niños la situación es aún peor¹⁵⁷; hoy en día, el tráfico de niños se está perfilando como un problema global, que tiene su mayor amplitud en Latinoamérica.¹⁵⁸, la mayoría de los países se ve afectado por esta criminal violación de los derechos de la niñez.

Puede darse en el interior de un sólo país, cruzar fronteras nacionales o líneas de demarcación regionales e involucrar a distintos actores. En las distintas etapas del proceso del tráfico, pueden participar muchos actores diferentes, tales como reclutadores, intermediarios, falsificadores, transportistas, empleadores, empresarios de prostíbulos y hospedajes, e incluso amigos y familiares¹⁵⁹. Se pueden utilizar

¹⁵⁷ Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos; El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado, del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado; La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "trata de personas" incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo; Por "niño" se entenderá toda persona menor de 18 años. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención contra La Delincuencia Organizada Transnacional.

¹⁵⁸ A diferencia de lo que sucede en Europa del Este y Asia, la trata de personas recibe poca atención en América Latina y el Caribe con un grave déficit de información sobre la magnitud del problema. Por eso la importancia de fortalecer el conocimiento y la conciencia sobre la problemática, estableciendo redes de trabajo y estrategias de intervención, en nuestra región. IPEC. Diagnóstico sobre trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del Perú. Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Lima, Perú. 2004, p. 3.

¹⁵⁹ Debe entenderse que el tráfico no es una acción aislada, en realidad es una combinación o sucesión de hechos que tienen lugar en la comunidad de origen de la persona menor de edad, en puntos de tránsito y en puntos de destino.

diversos medios para atrapar a las víctimas¹⁶⁰, entre ellos la persuasión, el engaño, la amenaza y la coacción.

I) Explotación sexual comercial.¹⁶¹

Analizar la explotación sexual es complejo, esta forma de “trabajo infantil”, considerada como una de las peores formas, genera en los menores una situación de vulnerabilidad que tiende a adueñarse de sus vidas, alterando su normal desarrollo a partir del uso de su cuerpo y del abuso de su situación de indefensión.

La explotación sexual económica tiene varias formas, dentro de las más conocidas, destacan: la prostitución infantil, que es la utilización de adolescentes, niñas o niños en actividades sexuales a cambio de una remuneración o cualquier otra forma de retribución¹⁶²; el turismo sexual con niñas y niños, el cual se entiende como explotación comercial de la niñez por personas que viajan de su país de origen a otro que, por lo general, es menos desarrollado para involucrarse en actividades sexuales con niñas y niños; pornografía Infantil, que se entiende como cualquier representación, por cualquier medio, de una niña o niño involucrado en actividades sexuales explícitas reales o simuladas o cualquier representación de las partes sexuales de una niña o niño para propósitos sexuales principalmente.

¹⁶⁰ A nivel mundial, a simple vista puede parecer extraño que los tratantes en su mayoría sean mujeres y no hombres, pero debe tenerse en cuenta que los datos disponibles hasta el momento hacen referencia principalmente a casos de trata con fines de explotación sexual. Quizás, el género de los tratantes para otros tipos de explotación como en el servicio doméstico, matrimonio servil y trabajo forzado en agricultura, entre otros sean hombres. Desafortunadamente, no se dispone de cifras para confirmar esta hipótesis, pero sería importante investigarla a profundidad. OIM. Dimensión de la trata de personas en Colombia. Bogotá, Colombia. 2006, p. 47.

¹⁶¹ La explotación sexual comercial de la niñez, es una violación fundamental de los derechos del niño, abarca el abuso sexual por parte del adulto, y remuneración en dinero o en especie para el niño o para una tercera persona o personas. La niña o el niño es tratado como un objeto sexual y como mercancía. La explotación sexual comercial de la niñez constituye una forma de coerción y violencia contra ésta, equivale al trabajo forzado y constituye una forma contemporánea de esclavitud .Def. Declaración y Agenda para la Acción del Congreso mundial contra la explotación sexual comercial de la niñez.

¹⁶² Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Lamentablemente, en nuestra realidad regional, la explotación sexual comercial infantil se ha convertido en un serio problema con implicaciones que pueden verse en las calles de muchas ciudades sudamericanas. En nuestra región, la explotación sexual comercial involucra no sólo la prostitución infantil en las calles, prostíbulos, bares, discotecas o salas de masajes, sino la participación de las niñas y niños en la producción de pornografía, tal como lo han revelado los medios de información en Perú, Chile y Colombia¹⁶³, así como el tráfico de niñas y niños para los fines antes mencionados y el turismo sexual, el cual ha hecho presa de varias ciudades sudamericanas como Girardot (Colombia), Iquitos (Perú) y Ciudad del Este (Paraguay).

En cuanto a los tipos de trabajo infantil, podemos señalar, en primer lugar, que observamos que existe una multiplicidad de tipos que se aprecian en el sector informal de la economía como una constante en Latinoamérica, debiendo, por tanto, tenerse en consideración un aumento o énfasis de atención por parte de la vertiente abolicionista en este sector de la economía, asegurándose las facultades fiscalizadoras de los diferentes órganos estatales, a fin de lograr que esta realidad sea controlada de forma oportuna, sobre todo en consideración a la característica de “ilegalidad” –abordada más arriba- que muchas veces son relacionales con este sector económico.

Por otra parte, consideramos que existen una serie de tipos de trabajo infantil, como son: niños y conflictos armados, tráfico de drogas, trata de niñas, niños y explotación sexual comercial, que constituyen problemáticas de la mayor relevancia, consternación social y han sido - por la OIT enmarcados en el contexto de trabajo infantil- sin embargo, nosotros consideramos que constituyen “dudosos tipos de

¹⁶³ El caso Spiniak marca un antes y un después en la sociedad chilena, en lo referente a explotación sexual. Un proceso que no sólo ha dejado huella en el poder judicial y en los parlamentarios que se han visto involucrados, sino que ha puesto en discusión, la manera en que hoy se hace periodismo en Chile. Caso Gobierno de Loreto en Perú donde Raúl Herrera, jefe de imagen institucional del gobierno de Loreto, fue acusado de pornografía infantil, al descubrirse unas fotografías de menores de edad, desnudas, tomadas en ambientes de la sede regional. Las dos jóvenes implicadas, aseguran que Herrera les prometió regalos a cambio de dejarse fotografiar, este caso trajo como consecuencia que por parte del parlamento peruano se preparan dos proyectos de ley para establecer medidas de prevención de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes.

trabajo infantil”, puesto que se alejan ostensiblemente del concepto de trabajo axiológicamente neutro; en general, consideramos que las denominadas “peores formas de trabajo infantil” (salvo aquellos referidos a las condiciones laborales), deberían ser más bien interpretados como ilícitos penales más que formas de trabajo o labores que ejerza un menor, en razón a que –pese a ser problemáticas de la mayor relevancia para infancia- desvirtúan el concepto mismo de trabajo infantil, dándole características más bien penales y criminalizantes en función de las formas deplorables de trabajo en que se desarrollan las actividades y ausencia de libertad manifestado, empero, siendo tan deplorables que se acercan más a las normas de naturaleza punitivas que laborales.

A su turno, sostenemos que muchos de los tipos de trabajo señalados tan sólo constituyen una forma emblemática y clasificatoria de aprehender la realidad del trabajo infantil y su utilidad para el debate no siempre importa una prelación en la mayor gravedad que representan, porque las condiciones laborales en que se circunscribe la actividad eventualmente más riesgosa puede resultar menos perjudicial que otras – en apariencia- más inofensivas. Con todo, dejan en evidencia formas de expresarse el trabajo infantil, aún cuando muchos de ellos no dicen relación con la neutralidad axiológica en torno al trabajo. Finalmente, consideramos que la clasificación de los tipos de trabajo infantil, constituye sólo una forma “pedagógica” de explicar las diferentes labores que pueda llegar a realizar un menor en Latinoamérica, pero no importa -en ningún caso- un catálogo taxativo, debiendo asumirse, tanto en las nefastas o beneficiosas consecuencias que se desprende de cada actividad, un examen sopesado de la propia realidad individual de cada actividad desarrollada.

En conclusión, en este capítulo hemos consignado los elementos más significativos del trabajo infantil como fenómeno, en general, particularizando los componentes a través de los cuales se logra comprender la significación, relevancia y alcances del trabajo infantil como problemática real y como objeto de estudio. En ese sentido, hemos abordado latamente en las conceptualizaciones y la naturaleza del trabajo infantil, clasificando y analizando tres vertientes doctrinarias en torno a la significación del trabajo infantil y, como una extensión de ello, las consideraciones que

ostentan en torno a las ideas abolicionistas del mismo, cuestión que ha sido una constante en el transcurso de la investigación. Por su parte, hemos desprendido el concepto en torno a las concepciones más elementales acerca del trabajo e infancia, dándole al trabajo una significación axiológicamente neutro y a la infancia un carácter delimitador normativo “universalista” que ha de tenerse en cuenta para referirse a la problemática, mas son presentados como insuficientes –como mero ejercicio de conjunción- para comprender la real significación de nuestro tema. En ese contexto, hemos analizado y examinado las diversas conceptualizaciones que han señalado los diversos planes de erradicación de los países latinoamericanos en estudio, exhibiendo las disímiles formas que éste ha adoptado en razón a las diferentes realidades locales, que importan una indeterminación en el plano más universalista de la temática como propende la Organización Internacional del Trabajo, aún cuando todos ellos rescatan las consecuencias más negativas que se desprenden de él. Yendo más al plano internacional, hemos dado cuenta de los diversos conceptos que han referido ciertos autores y organismos intergubernamentales, los que – a nuestro modo de ver- han remitido el significado del trabajo infantil a partir de su perspectiva de infancia relacional con el trabajo infantil, encontrando necesario –en ese contexto- la elaboración de un concepto propio, observado como un fenómeno cuyo interés social debe trascender en una visión doctrinaria neutral que se observa, toda vez que se constaten ciertas causas, características y consecuencias específicas.

Asimismo, dentro de la multiplicidad de factores que propenden a la existencia de trabajo infantil, hemos acotado y analizado las causas que – a nuestro modo de ver- resultan socialmente más preponderantes como factores predisponentes, siendo la inequidad social y la estrategia de supervivencia un elemento vinculante para que se constate dicha práctica, sobre todo en consideración a que la existencia de los paradigmas emanados de la globalización y sistema económico neo liberal importan cuestiones relacionales y estructurales que han de ser consideradas como variables en torno a las ideas que propenden a la erradicación, aún cuando existen elementos subjetivos que también deben ser tomados en consideración, no obstante que convengamos que la causa más presta viene determinada por dar respuesta a las necesidades más inmediatas, en una generalidad de casos. En el mismo sentido,

observamos los efectos del trabajo infantil desde un prisma perjudicial a partir de la doctrina abolicionista, refiriendo la existencia de discrepancias doctrinarias en torno a dicha toma de posturas, concluyendo que cada efecto ha de ser considerado alejado de las ideologías doctrinariamente más deterministas, debiendo la propia opinión del menor ser un elemento vinculante en el juicio valorativo del desempeño de la actividad. A su vez, hemos congregado y analizado las características del trabajo infantil a partir de elementos que le van confiriendo más especificidad, toda vez que difícilmente podrían considerarse causas o efectos del mismo y, como una extensión de ello, le van dando valor propio a nuestro objeto de estudio: ilegalidad, transversalidad, falta de especialización, y encubrimiento como ayuda han sido temáticas que no siempre han importado un objeto de atención para la bibliografía consultada en el ámbito de las características propias del trabajo infantil, siendo muchas de ellas aún cuestiones poco estudiadas en el ámbito específico o, en ocasiones, confundidas con los efectos del mismo.

Por otra parte, hemos realizado una revisión histórica del trabajo infantil dando cuenta – en nuestro esfuerzo recopilador- de las diversas variaciones que éste ha ostentado en el transcurso del tiempo, dando cuenta de cuáles fueron los primeros intentos que se fueron expresando por regular el trabajo infantil, los que – en la actualidad- han decantado en los diversos planes de erradicación que se encarnan en los más diversos países de la región de Latinoamérica, dando cuenta y analizando de la legislación más emblemática que ha tenido en consideración nuestra temática en particular.

Finalmente, en este capítulo hemos realizado una recopilación de los diversos tipos de trabajo infantil existente, enfatizando en los que se observan en América Latina, presentando las características más particulares de su desarrollo y ciertos atisbos de potenciales consecuencias en el contexto de los ambientes laborales; sin embargo, hemos disentido a considerar ciertos tipos de trabajo infantil – principalmente que se relacionan con el Convenio 182 de la OIT—como tipos de trabajo axiológicamente neutros y , en consecuencia, los hemos referidos como “dudosos tipos de trabajo infantil”, asimismo, establecimos que los tipos de trabajo infantil tan sólo

constituyen formas “pedagógicas” de dar a conocer ciertas realidades laborales o “pseudo laborales” que realizan menores de edad en la región, empero, que no ostentan una riqueza en lo concerniente a la prelación de efectos nocivos, ni tampoco en su taxatividad y, en ese sentido, y en razón a su mayor tasa porcentual en el ámbito informal económico, consideramos que es ahí donde la postura abolicionista debería colocar enfáticamente sus esfuerzos.

En razón a ello, pensamos que nuestras aspiraciones se ven satisfechas en este primer capítulo, puesto que se han aprehendido los elementos más significativos del trabajo infantil como una problemática general, exhibiendo las formas de comprender la significación, relevancia y alcances de nuestra temática, estando ahora en situación de aterrizarlos a nuestra realidad nacional.

2.0 EL TRABAJO INFANTIL EN CHILE.

2.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL TRABAJO INFANTIL EN CHILE.

Los niños que trabajan hoy, como hace años, importan una realidad en nuestra sociedad, aunque las tareas que realizan son diametralmente opuestas, la base que rige en la materia continúa siendo la misma: niños que se ven impulsados a trabajar a fin de contribuir de manera más o menos estable con el sustento de sus familias. Diariamente, observamos cómo niños y niñas, de diferentes edades, son ampliamente visibles en supermercados, calles, plazas, o bien, desarrollan actividades invisibles en el propio interior de su hogar.

El siguiente apartado, nos proporcionará, brevemente, los elementos más significativos del trabajo infantil como problemática, atendiendo, fundamentalmente, a cómo ha evolucionado éste a lo largo de la historia de nuestro país, por ende, el intento será vislumbrar los hitos más significativos del fenómeno.

2.2.1 Trabajo infantil en el período colonial

Debemos partir señalando, que la principal preocupación durante la época colonial referida a la infancia, radicaba en la necesidad de abordar la situación de los niños y niñas que eran abandonados, vagaban por las calles o incluso fallecían en total indefensión¹⁶⁴. Durante esta época, la situación del trabajo infantil, remotamente de ser pensada como un retraso para la sociedad, era juzgada como una alternativa de fortalecimiento en las capacidades y habilidades de los menores y, por tanto, en ningún caso se cuestionó el hecho que los menores trabajaran. Las cardinales actividades desarrolladas por menores durante esta época, residía en la extracción de minerales¹⁶⁵, las cuales se desplegaban en piques y minas de nuestro país desertadas

¹⁶⁴ Trabajo Infantil y Adolescente Diagnóstico Nacional. Resumen Ejecutivo. Santiago Chile. 2004. P.3.

¹⁶⁵ Incluso esta situación se extendió a mediados del siglo XX tal como lo sostiene; ROJAS, JORGE. En Los Niños del Carbón: Trabajo Infantil en la Minería. Chile, 1920-1950.

o de explotación artesanal. Las condiciones en las cuales se encontraban los menores eran realmente pavorosas, provocando enormes daños a su salud, incluso los menores trabajaban aventurados al constante riesgo de los derrumbes. Otras formas de desarrollar el trabajo infantil durante la época colonial se relacionaba con la manufactura artesanal, el comercio, y la agricultura. En general, consideramos que en este período estos tipos de trabajo infantil son socialmente aceptados, puesto que se concebían como parte de lo que se entiende como “trabajo familiar en la pequeña propiedad”; por lo tanto, los menores, más que incitados, se ven verdaderamente “arrastrados” a realizar estas labores¹⁶⁶.

El hito normativo en el período en estudio radica en las denominadas “suspensiones de faenas”, decretadas por el protector de indios, precursor de lo que hoy conocemos como “inspector del trabajo”; la suspensión de faena era decretada en casos en los cuales no se contaba con las medidas de seguridad necesarias, o la dureza del trabajo era de tal crudeza que era inhumano el trabajo, esta situación favoreció a muchos menores que trabajaban en los lavaderos de oro en Chile, siendo la primera referencia histórica- normativa de la regulación del trabajo infantil.

2.1.2 Trabajo infantil en el período republicano.

Durante este período, una de los principales labores realizadas por menores, fue la extracción de carbón en las minas del sur del país, inmortalizado en los propios libros de Baldomero Lillo, siendo capaz este autor de describir la propia realidad de los menores mineros. En esta etapa se vivió el denominado “auge del oro blanco”, situación que favoreció al trabajo infantil en las oficinas salitreras; uno de los hitos relevantes acá está marcado por la regulación que nos entrega el Código de Minería de 1874, el cual establece la prohibición de emplear como operarios, al interior de las minas a menores de 12 años. Sin embargo, el código de 1888 eliminó tal disposición

¹⁶⁶ Uno de las cuestiones más relevantes durante la época colonial, la constituyen el hecho de que una gran cantidad de menores que no vivían con sus progenitores, veíanse obligados a ejercer algún tipo de labor con quien les diera “la oportunidad” laboral, por contrapartida, estos verdaderos señores feudales aportaban comida y alojamiento a los menores.

sólo siendo reincorporada años después: aún cuando la normativa nunca logró ser eficientemente incorporada, producto que en su época siempre fue cuestionada, constituye un antecedente importante en la eliminación y erradicación del trabajo infantil. Otra de las actividades desarrolladas, durante el siglo XIX, fue la actividad industrial, en la cual nunca estuvo excluido el trabajo infantil, entendiéndose como normal y necesario, fábricas de todo tipo contaron siempre con mano de obra infantil¹⁶⁷.

Así las cosas, sólo a fines del siglo XIX comienza a surgir conciencia de la problemática del trabajo infantil, comenzándose por tener un rechazo social por el tema; sin embargo, la censura sólo recae sobre los tipos de labores que afectaban directa y evidentemente la salud de los menores; en especial, se tiende a condenar los trabajos nocturnos, en la calle y en la minas, pero continúa con la actitud de tolerancia en el resto de las labores.

El siglo XX trae consigo los primeros verdaderos esfuerzos normativos a fin de regular el trabajo de los niños, destacando la legislación laboral que en nuestro país tiene sus albores en la segunda década del siglo XX, con un conjunto de normativas de carácter dispersas y muchas veces inconexas, las que pretendían satisfacer las necesidades y demandas de la época. Una de esas tantas normativas tiene lugar en el año 1924¹⁶⁸, a partir de la dictación de las leyes 4.053 y 4.056, las que regulaban la contratación de obreros y empleados, estableciéndose el sistema denominado “de libre despido”, teniendo efectos sustanciales en la relación laboral, generando dos efectos: en primer lugar, se propende a niveles de desempleo más bajo, toda vez que resulta menos “costoso” contratar trabajadores, pero la posición del empleador era tan

¹⁶⁷ Es así como en 1897 una fábrica de botellas en Lota ocupaba 164 operarios de los cuales más de un tercio eran menores entre 8 y 15 años, Refinerías de azúcar en Valparaíso tenían una porción de trabajadores menores de edad del 16%. Ministerio del Trabajo. Plan Nacional de Chile La erradicación de trabajo infantil En: UNICEF. Trabajo Infantil, Freno al Desarrollo. Panorama General y Políticas para su Erradicación. Santiago, Chile. 2000, p. 225.

¹⁶⁸ Ese mismo año, se realiza, en el ámbito internacional, la primera Declaración sobre Derechos del Niño, redactada por Eglantyne Jebb, la que fue aprobada por la Sociedad de las Naciones en diciembre de 1924, gestándose en Santiago de Chile el IV Congreso Panamericano del Niño.

relevante que muchas veces se observaron enormes injusticias en el ámbito laboral. En lo que respecta al trabajo infantil, en 1920 se percibe una de las incipientes preocupaciones por dar regulación a la actividad laboral desempeñada por los menores de edad, la que viene de la mano del presidente Juan Luis Sanfuentes, quien, dentro de un conglomerado de proyectos sociales -como el caso del descanso dominical, accidentes del trabajo- impulsó un proyecto de ley destinado a fijar una edad mínima de admisión al empleo, -12 años de edad- colocándose límites horarios de trabajo, -6 horas diarias para los menores que ocupaban el rango etario entre 12 y 14 años de edad-enfatizándose en la asistencia escolar, la que no era considerada excluyente de las actividades laborales, como, asimismo, prohibiendo el trabajo de los menores de edad en actividades que representaban graves detrimentos a su salud, como es el caso del contacto con materiales inflamables, trabajos subterráneos entre otros¹⁶⁹.

El año 1921, iniciativa del ministro Moisés Poblete, en el período presidencial de don Arturo Alessandri Palma, se elabora un proyecto de Código del Trabajo y de Previsión Social¹⁷⁰, el que, aún cuando no se logró concretar en ley, se considera la base del Código del Trabajo y de leyes complementarias¹⁷¹. Muchas de las normas que se insertaban en él fueron incorporadas en el Código Laboral de 1931, un hito de la máxima relevancia para la legislación laboral, -a partir de la recomendación del Convenio 119 de la Organización Internacional del Trabajo- estableciendo un régimen denominado de “estabilidad relativa del empleo” en lo que respecta a la forma de

¹⁶⁹ Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo XVII. 1920. Santiago, Chile, pp. 5 y siguientes.

¹⁷⁰ “Este proyecto se debió, entre otras cosas, a los ya movimientos huelguísticos; al movimiento popular del año 1920, que llevó al poder al señor Arturo Alessandri Palma; a los acuerdos relativos al trabajo contenidos en el Tratado de Versalles y que dieron nacimiento a la Organización Internacional del Trabajo, y a los acuerdos tomados en la primera Conferencia General del Trabajo”. HUMERES, HÉCTOR. Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Tomo I, Derecho Individual del Trabajo y Procedimiento Laboral. Editorial Jurídica de Chile. Decimoséptima edición. Santiago, Chile. 2004. p, 70.

¹⁷¹ En ese sentido, el profesor Macchiavello señala que “puntos del programa de progreso, en aquel entonces propuesto por Alessandri, del año 1920 eran: instruir a Moisés Poblete Troncoso para que redactara el Código del Trabajo, la creación de un ministerio del trabajo y previsión social y, en educación pública, con la colaboración de Darío Salas, transformar en ley la instrucción primaria obligatoria. MACCHIAVELLO, GUIDO. Historia de la Judicatura del Trabajo y de los Procedimientos del Ramo. En: Anales de la Facultad de Derecho, Universidad de Chile. N° 2, quinta época. Santiago, Chile. 2005. p, 153.

permanencia y despido de los trabajadores. Dentro de este primer Código del Trabajo, las disposiciones observan al menor de edad desde dos perspectivas disímiles: en su calidad de niño, se le prohibía decididamente la ejecución de cualquier trabajo, salvo notables excepciones y, como adolescente, alcanzaba a prestar servicios previo cumplimiento de requisitos habilitantes, de forma muy parecida a la manera en que nuestra legislación vigente aborda la problemática en su aspecto normativo. Otras de las implicancias de este Código fueron que posibilitó que los menores pudieran celebrar contratos de trabajo a partir de los dieciocho años de edad. Así las cosas, clasificó en rangos etarios a los menores, donde los mayores de 18 eran absolutamente capaces y al resto -12 y 14 años de edad- les impuso exigencias y autorizaciones habilitantes, prohibiendo el trabajo subterráneo, trabajo con material inflamable, limpieza de menores o piezas de maquinarias, aún cuando se ostentara con la autorización de las personas e instituciones que otorgaban la venia. Por su parte, prohibió el trabajo nocturno en establecimientos industriales, en representaciones públicas como teatros, cafés, circos, salvo cuando se contara con la respectiva autorización del inspector del trabajo. Por último, colocó énfasis en la educación escolar como criterio para no admitir el trabajo infantil – lógicamente para la época, sólo educación básica- al igual como se observará en la legislación vigente. En consecuencia, consideramos que un sustrato no menor de disposiciones ha trascendido desde aquella época hasta nuestra normativa actual, en que se ha conservado las ideas matrices del legislador, en consideración a los imperativos internacionales determinados.

En el año 1953,- a través del Decreto con Fuerza de Ley 253- se instituye un sistema común, dejando de lado la diferencia entre obreros y empleados respecto a la indemnización por año de servicio, la que era aplicable a la totalidad de los trabajadores, lo que favoreció la situación del trabajador en general y, en consecuencia, a los menores que se encontraban prestando servicios en el sector formal de la economía.

Otro hito de relevancia histórico normativa, lo constituye la promulgación y paulatino fortalecimiento de la Ley de Menores (16.618), que en el año 1967 crea al

CONAME, siendo el Estado un partícipe activo respecto de los niños con “situación irregular”, al tenor de las actuaciones del Juez de Menores y de la Dirección General de Protección de menores, la que fortalecía el cuidado, educación y capacitación de los niños para su inserción al mundo laboral. No obstante esta ley hoy puede observarse como un anacronismo jurídico en base a la valoración que puede observarse en sus diversas disposiciones, aún con las reformas que le pretenden dar actualidad, como tendremos la oportunidad de observar más adelante.

2.1.3 Trabajo infantil en los últimos 30 años.

Sin lugar a dudas, creemos que uno de los hitos más negativos de la historia reciente de nuestro país radica en el Golpe de Estado de año 1973. Este hecho, originó la implantación de un nuevo modelo económico, que tuvo como consecuencia altísimos niveles de subempleo, lo que provocó que el trabajo de los niños se incrementara ostensiblemente¹⁷². Los años siguientes la situación no varió mucho y el trabajo infantil continuó desarrollándose, agravada por la crisis económica de la década de los 80 que vivió nuestro país. Por su parte, la promulgación del Decreto Ley 2.200 en el año 1978, en términos generales, tan sólo mantuvo los criterios normativos que se observaban a partir del Código del Trabajo de 1931, cuestión que se repitió para la ley 18.620 del año 1987.

La recuperación de la democracia trajo como uno de sus ejes centrales el respeto por los derechos humanos e instrumentos internacionales que abordan diversas afectaciones de derechos en el ámbito social; poco a poco se comienza a entender que el trabajo de menores muchas veces resultará ser perjudicial y debería, por ende, ser abolido en su conjunto. Ello se debe, en gran parte, a una nueva voluntad política, a la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en virtud de la doctrina de protección integral que se relaciona a ella y a la obligación que

¹⁷² Por lo demás, los autores de esta memoria consideran que el quiebre democrático importó un retroceso en toda la legislación laboral, como las consecuencias negativas en las reformas de los sistemas de previsión, salud y judicatura del trabajo, cuya falta de especialización derivaba a que un juez con “pensamiento civil” resolviera cuestiones relativas al Derecho del Trabajo y, por ende, muchas veces aparejaba injusticias inusitadas.

ha debido asumir nuestro país para insertarse en una economía globalizada, como, por ejemplo, lo constituyen la ratificación del Convenio 138 y 182 de la Organización Internacional del Trabajo

Si bien hoy en día el trabajo infantil continúa siendo visto como una de las estrategias de superación de las familias desamparadas, la mayor conciencia de sus nocivos efectos logra que el tema sea entendido como un “flagelo”, en este siglo XXI, el país ha desplegado mayores esfuerzos en la materia, siendo la referencia más cercana: El Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil del año 2002.

2.2 NORMATIVA NACIONAL E INTERNACIONAL RELATIVA AL TRABAJO INFANTIL EN CHILE.

2.2.1 Normativa internacional ratificada por Chile:

La normativa Internacional que ha agregado nuestro ordenamiento jurídico concerniente a la materia en estudio, constituye un enmarañado de disposiciones que, en su conjunto, componen un sustrato jurídico vinculante en la protección de los menores en la práctica del trabajo infantil, sobre todo si consideramos que el artículo 5 de la Constitución de la República de nuestro país ha considerado de rango constitucional las normativas que emanen de los tratados internacionales ratificados por Chile y sean referidos a los derechos esenciales¹⁷³, expresando al respecto que “el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes¹⁷⁴”. Así las cosas, las

¹⁷³ “Los derechos esenciales asegurados por tratados internacionales ratificados por Chile y vigentes son parte de los derechos que constituyen límite a la soberanía, en la medida que el propio Estado mediante la ratificación los ha considerado como tales”. NOGUEIRA, HUMBERTO. Lineamiento de Interpretación Constitucional y del Bloque Constitucional de los Derechos. Editorial Librotecnia. 2006. Santiago, Chile. p, 290.

¹⁷⁴ Artículo 5 inciso 2°. Este precepto constituye una modificación de máxima relevancia, introducida en el año 1989, como parte de las reformas constitucionales plebiscitadas luego de una negociación entre el

disposiciones internacionales que germinan a partir de la preocupación por la temática o que tangencialmente la abordan, son de capital importancia, siendo además relevantes para la observación del efectivo cumplimiento obligatorio que ha desplegado nuestra legislación para dar respuesta a los requerimientos internacionales.

2.2.1.1 Normativa en el plano de los Derechos Humanos.

Los Derechos Humanos, en la actualidad componen una rama específica del Derecho y que, pese al problema de la imprecisión del concepto y las diversas justificaciones que le conciernen, muchas veces contradictorias, que se observan en relación a su existencia¹⁷⁵, ha alcanzado una expansión inusitada en los últimos dos siglos, incrementándose progresivamente el catálogo de derechos que quedan circunscritos a él y a las “generaciones” que los distinguen y comprenden. Con todo, dicha nomenclatura de derechos tienen un hilo conductor que viene determinado por la idea de “dignidad humana”, la cual se coloca en la cúspide y da fundamento a un sinfín de normativa universal -y para muchos inherente a la persona- la que no puede ser soslayada. En ese sentido, preexiste la normativa que ha pretendido resguardar y garantizar la dignidad, en que el contenido de una multiplicidad de sus disposiciones se relaciona, de forma abierta o indirectamente, a la problemática del trabajo infantil y los derechos propios de la infancia, aún cuando consideramos que en la totalidad de los instrumentos generales de Derechos Humanos es posible advertir protección al menor, ya que la acepción “ser humano”, “persona”, etc., no son más que expresiones donde, evidentemente, pueden quedar circunscritos los menores. Con todo, existen instrumentos específicos que son de especial implicancia para el fenómeno que nos concierne, y en gran medida han sido recopilados en la Convención sobre Derechos

gobierno y la oposición, con posterioridad al plebiscito de 1988 y previo a las elecciones parlamentarias y presidenciales competitivas de diciembre de 1989. Constitución Política de la República de Chile. Editorial Jurídica de Chile. Undécima Edición Oficial. Santiago, Chile. 2007.

¹⁷⁵ SQUELLA, AGUSTÍN. Introducción al Derecho. Editorial Jurídica de Chile. Reimpresión de la 1ª edición 2004. Santiago, Chile. 2000, pp. 157-175.

del Niño, como elemento guía para las políticas sociales referidas a dicho período de la existencia humana.

a) Convención sobre Derechos del Niño.

Una de las más emblemáticas normativas destinadas a regular el trabajo infantil y la protección de la infancia, está determinada por la CSDN la que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1989 y fue ratificada por nuestro país al año próximo -1990-. Este instrumento jurídico, contiene una inédita visión respecto de la infancia¹⁷⁶, considerando a los menores como personas titulares de derechos, instituyendo además el compromiso estatal por tomar acciones efectivas para la protección de los derechos que allí se señalan y que representan la manifestación de lentos avances¹⁷⁷ en la materia, constituyendo un verdadero perfeccionamiento respecto a la Declaración de los Derechos del Niño del año 1959.

La primera declaración de los niños tuvo ocasión en 1924, y el segundo intento normativo -1959- por abordar la temática, tan sólo contemplaba diez principios y dos recomendaciones, entre los que se incluían la universalidad de los derechos; la protección prioritaria en materia de seguridad social, salud, educación, recreación y el desarrollo armónico del menor, como parte de sus más emblemáticas manifestaciones. De esta manera, -y a propósito de la celebración del “año internacional del niño” que fue proclamado por la ONU- múltiples Estados analizaron el efectivo grado de satisfacción en el cumplimiento de los derechos del niño y, de conformidad al diagnóstico emanado, se realizaron una serie de programas y acciones sistematizadas

¹⁷⁶ “La Convención ofrece una visión del niño como un individuo y como miembro de una familia y una comunidad, con derechos y responsabilidades apropiados para su edad y su etapa de desarrollo”. UNICEF. http://www.unicef.org/spanish/crc/index_protecting.html [En línea] (fecha de consulta: 14 de Mayo, 2007)

¹⁷⁷ Al respecto, Claudia Brunaud ha señalado que “sin embargo, cabe hacer presente que la adopción de este instrumento no fue del todo pacífica, de hecho, nada más recuérdese que cuando se iniciaron los trabajos de preparación de la Convención, los críticos consideraban que un tratado independiente sembraría dudas sobre la situación de los niños como seres humanos”. BRUNAUD, CLAUDIA. Protección de la Infancia: un tema de Derechos Humanos. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Profesor guía: José Zalaquett. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2003. pp. 210-211.

relativa a la protección de los niños a perpetrarse en el marco de la promoción social. Finalmente, en noviembre del año 1989, en la ciudad de Nueva York,¹⁷⁸ se efectuó la mentada CSDN, de la que inauguralmente participaron 130 países. Empero, en la actualidad, la Convención ha trascendido a tal escala, que incluso se ha considerado que la satisfacción de los derechos contenidos en ella y la construcción de los mecanismos jurídicos, institucionales y sociales para garantizarlos deben ser el eje central de las políticas públicas relativas a la infancia¹⁷⁹.

En lo que respecta a sus disposiciones -y con el objeto de determinar el rango etario a que hace alusión la normativa contenida en dicho instrumento- ésta señala, en su primer artículo que “para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad¹⁸⁰”, lo cual es de real importancia en el ámbito legislativo¹⁸¹ y en el marco de las políticas y acciones gubernamentales que se adopten para erradicar, eliminar o regular el trabajo infantil en los diversos países que la han ratificado, toda vez que la Convención establece un parámetro universal de edad para considerar lo que se entenderá por niño, dejando abierta la posibilidad a su adecuación a la legislación interna de cada Estado, en razón a que se haya alcanzado de forma más prematura la mayoría de edad, de conformidad a la normativa actualmente vigente, cuestión que no observamos en ninguno de los países de la región analizados.

¹⁷⁸ Guillermo Adriasola señala que en dicha reunión se actualizó el conjunto de recomendaciones de Naciones Unidas en torno a la protección del niño, destacándose asimismo la implementación de los nuevos derechos definidos. ADRIASOLA, GUILLERMO. Diagnóstico de la Situación del Niño en Chile. Asociación Red Para la Infancia y La Familia de América Latina y el Caribe Chile. 1992, pp. 10-25.

¹⁷⁹ CILLERO, MIGUEL. Derechos del Niño y Trabajo Infantil en Chile. En: UNICEF. Trabajo Infantil. Freno al Desarrollo. Panorama General y Políticas para su Erradicación. Santiago, Chile. 2000. p. 29.

¹⁸⁰ Convención sobre los Derechos del Niño. Artículo 1.

¹⁸¹ Así, por ejemplo, nuestro Código Civil dispone en su artículo 26 “Llámesse infante o niño todo el que no ha cumplido siete años”, el cual puede ser entendido modificado a partir del rango etario entregado por dicha Convención.

Por su parte, el artículo 3 señala que “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”. Creemos que al introducirse este principio se produce un cambio radical: desde un menor objeto de derecho, concepción más propia del derecho decimonónico, se transita a uno que es sujeto del mismo, lo que significa concebir el tema bajo un prisma rotundamente distinto¹⁸². Por su parte, este artículo exhibe un inmenso interés para la normativa nacional de Chile, puesto que el legislador laboral, no ha establecido disposición alguna que se refiera al principio del “interés superior del niño”, el cual resultaría de utilidad en la solución de conflictos que se susciten en la práctica del trabajo infantil y, a su vez, satisfecería los mandatos de una Convención ya ratificada por nuestro país, por lo que más abajo nos abocaremos de forma más pormenorizada a este aspecto.

Una de las disposiciones que dice para gran parte de la doctrina directa relación con el trabajo infantil, particularmente del denominado tipo de trabajo relativo a las “peores formas de trabajo infantil”, el que se compone, entre otras cosas, del tipo de trabajo infantil relativo a la “explotación sexual” de los menores, está contemplada en el artículo 19 de dicha Convención, la cual especifica que “los Estados partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual¹⁸³”. Dicha disposición, coloca un imperativo para los Estados que hayan ratificado la Convención, debiendo agotar por completo las medidas en el ámbito normativo, administrativo, educacional y social para proteger a los menores que se encuentren en una situación de extrema vulneración y directa afectación de sus derechos más elementales, como es el caso de disponer de su propio cuerpo, empero, no haciendo

¹⁸² SHMIDT, CLAUDIA Y VELOSO, PAULINA. La Filiación en el Nuevo Derecho de Familia. Editorial Conosur. Santiago, Chile. 2001. p. 47.

¹⁸³ Dicho artículo es complementario con el Artículo 35 de la misma Convención, el que señala que “Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma”.

alusión directa a subsumirla a una forma de trabajo. En ese contexto, consideramos que subsumir dicha disposición en el marco de la doctrina abolicionista –Convenio 182- puede terminar siendo algo excesivo, empero esclarecedor, toda vez que la CSDN nos habla de “peores formas de trato” que afecta a los menores de edad -en ningún caso peores formas de trabajo, siendo también un sustrato jurídico que se condice con un Derecho Penal fortalecido, empero, que doctrinariamente ello escasamente haya sido interpretado así, asumiendo *ipso facto* por la doctrina abolicionista que a partir de allí existe una tácita justificación para entender las peores formas de trabajo infantil.

Finalmente, una de las disposiciones que consideramos más relevantes en la materia del trabajo infantil - toda vez, efectivamente se hace alusión de forma directa a éste- lo compone el artículo 32, que establece 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 desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. Señala además, el mismo precepto, que los Estados partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Parte, en particular: fijarán una edad o edades mínimas para trabajar; dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo. En ese sentido, consideramos que la CSDN, sólo determina el ámbito de protección a los menores de edad en aquellas actividades laborales que pueden quedar enmarcadas en el concepto de explotación de índole económico o que pueden evidenciar consecuencias nocivas para el menor, relativas a su salud física y mental, como también en el ámbito educacional, dejando fuera del espectro de protección a un sinnúmero de actividades laborales que no aparezcan dichas características y efectos en el menor¹⁸⁴. En consecuencia, esta Convención no

¹⁸⁴ En el mismo sentido lo ha entendido Walter Alarcón, quien señala que “Como se puede advertir de este texto, en la base de la Convención no existe un rechazo absoluto a toda participación laboral de los menores de 18 años”. ALARCON, WALTER. El Trabajo Infante – Juvenil en América Latina y el Caribe. En: UNICEF. Trabajo Infantil. Freno al Desarrollo. Panorama General y Políticas para su Erradicación. Santiago, Chile. 2000. p. 17.

considera que la totalidad del trabajo infantil debería ser motivo de protección en el ámbito legislativo, empero, cuando lo sea, en razón de satisfacerse el supuesto jurídico, el Estado tiene el imperativo de fijar una edad mínima de admisión del empleo, en forma complementaria a la Convenio 138 de la Organización del Trabajo.

Respecto a la significación de la Convención para nuestro estudio, cabe hacer una serie de consideraciones de especial implicancia: ante todo, referir el hecho que dicho instrumento internacional, no toma en cuenta realidades culturales y sociales disímiles, –cuestión que ha tenido un intenso debate antropológico- empero, pensamos que nuestra Constitución Política clausura el debate normativo en cuanto a su legitimidad y validez, en virtud del artículo 5 n° 2 y, en ese contexto, creemos que la Convención importa un replanteamiento significativo a nivel mundial de las relaciones, derechos y deberes que han de observarse entre los niños, el Estado, la sociedad y la familia¹⁸⁵ a partir de sus disposiciones de carácter *self executing*. En parte, ello implica el deber de hacerse cargo de los conflictos jurídicos que tiene que ver con la vulneración de los derechos de los niños –muchas veces en colisión con los derechos de los adultos- y que han sido objeto de una no menos importante constatación normativa en América Latina¹⁸⁶, como, asimismo, que las políticas de Estado se deben desplegar en miramiento a los niños como titulares de derechos, cuyos intereses particulares deben ser una guía para las decisiones de la autoridad, dando un paso

¹⁸⁵ Con todo, se ha señalado que es posible hacer una distinción entre los alcances que dicha Convención ha importado para los países ratificantes, señalándose al respecto que “En algunos países la ratificación de la Convención Internacional no ha producido impacto alguno o, en todo caso, ha tenido un impacto político superficial o un impacto retórico. En otros países, se ha llevado a cabo una adecuación meramente formal o eufemística de las normas de derecho interno al instrumento internacional”. BOLOFF, MARY. Modelo de Protección Integral de los Derechos del Niño y de la Situación Irregular: Un Modelo para Armar y otro para Desarmar. En: UNICEF. Ministerio de Justicia de Chile. Justicia y Derechos del Niño. Santiago, Chile. 1999. p. 11.

¹⁸⁶ En ese sentido, un grupo significativo de países de la región han entendido que ello supone la codificación como fórmula normativa específica, como representa el caso de Argentina,- quien le confiere rango supralegal a dicho instrumento- Brasil, Colombia, Guatemala, Uruguay, Bolivia, El Salvador, Paraguay, Perú, República Dominicana, Guatemala, Ecuador y Venezuela – país que además ostenta la Ley sobre Protección Familiar y la Ley Orgánica para la Protección del Niño y Adolescente: Lopna- en igual dirección.

desde la doctrina de la situación irregular a la protección integral de derechos¹⁸⁷. En ese sentido, se ha reconocido el carácter de sujeto de derechos a los niños, conllevando el paso de inciertas necesidades a una titularidad específica de derechos en virtud de la “autonomía progresiva de derechos¹⁸⁸”, entendiendo que la capacidad jurídica les pertenece como una extensión al estado de igualdad que ha de verificarse en todos los miembros del mismo grupo social¹⁸⁹. Así las cosas, consideramos que dicha Convención importa un instrumento normativo, cuyas disposiciones impiden definir al niño en función de su incapacidad jurídica o a la infancia como un mero lapso de preparación para la vida adulta –aun cuando existan contradicciones relativas en torno a la visión, también occidentalista, de la doctrina inspirada en la evolución psicológica de los menores- y, por lo tanto, se aleja ostensiblemente de la visión más “paternalista” o “proteccionista” en torno al rol de la infancia en nuestra sociedad.

Como tuvimos la oportunidad de señalar, en el contexto de la Convención sobre Derechos del Niño, creemos que existe un principio de real importancia para nuestra legislación: especialmente para la temática de infancia que se puede observar en la legislación laboral en lo concerniente al trabajo infantil, cuya omisión observada merece un análisis de mayor profundidad.

¹⁸⁷ La protección integral de derechos implica que, si bien los derechos señalados deben considerarse con interdependencia, tan sólo una satisfacción unívoca implicaría la garantía de un desarrollo efectivo.

¹⁸⁸ Interesante resulta ser el debate doctrinario que ha tenido lugar en torno a dicho principio desprendido de la Convención. Por ejemplo, Carlos Peña ha dicho que “la condición de los niños en punto a los derechos humanos es, pues, paradójica. Son titulares de tales derechos; pero lo son a partir de una particular cualidad fáctica: se trata de seres con autonomía potencial. Su condición de sujetos de derechos, entonces, está encaminada, a la vez, a reconocerles la condición de tales y a desarrollar sus aptitudes para que la ejerciten. PEÑA GONZÁLEZ, CARLOS. *El Derecho Civil en su Relación con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. En: Medina y Mera. Universidad Diego Portales. Sistema Jurídico y Derechos Humanos. Santiago, Chile. 1996. p.625. El mismo autor ha señalado que “Si bien la Convención parece pródiga en conferir autonomía- y en erigir a los niños y adolescentes como sujetos de derechos- lo cierto es que, contiene abundantes reglas conducentes a relatividad o limitar (atenuar, quizá) esa autonomía”. PEÑA GONZÁLEZ, CARLOS. *Sobre la Relación entre Autonomía y Paternalismo en la Convención de los Derechos del Niño*. En: *Diplomado Instituciones del Derecho de Familia Moderno y las Nuevas Tendencias en el Derecho Comparado*. Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Santiago, Chile. 2001.

¹⁸⁹ “Por igualdad se entiende habitualmente la igualdad a este particular atributo que hace a todo miembro del grupo social, también del infante, un sujeto jurídico, es decir, un sujeto dotado de capacidad jurídica. BOBBIO, NORBERTO. *Igualdad y Libertad*. Editorial Paidós. Barcelona, España. 1993. p.72.

Ante todo, cabe hacer mención que el artículo 3.1 de la CSDN –referido al interés superior del niño- tiene una formulación más bien abierta, al señalar que dicho principio ha de tenerse como una consideración primordial, más que un imperativo absoluto que no pueda complementarse con otros principios de relevancia, siendo su propensión la de resolver la colisión de intereses y/o derechos que involucren a menores, no haciendo acotamiento a su condición de trabajador o meramente a sus relaciones de familia y por ende, no siendo excluido en lo absoluto para su interpretación laboral.

No obstante, no podemos desconocer que cierta parte de la doctrina ha señalado que dicho principio constituye una máxima oscura o indeterminada¹⁹⁰, que no se condice con la certeza jurídica que debería conferir el Derecho, dejando sólo a la discrecionalidad de los jueces la resolución de los conflictos que se resuelvan en su invocación, el que debería tener en consideración la situación cultural y social propia del niño para dar respuesta al conflicto intersubjetivo de intereses en que se ve involucrado un menor de edad, importando –para el juez- tan sólo una especie de forma de predicción en torno al bienestar del mismo. Empero, nosotros consideramos que -dada la necesidad de exteriorización de la resolución judicial- dicha discrecionalidad debería entenderse acotada a una correcta utilización del principio, el que debería interpretarse a partir de los presupuestos “universalistas” del instrumento jurídico del que se desprende, acotando también las discrepancias en torno a las consideraciones culturales y sociales que lo indeterminan, como pretende cierta visión antropológica enmarcada en concepciones de relativismo cultural¹⁹¹. En ese contexto,

¹⁹⁰ “El interés del menor constituye, en efecto, en nuestro sistema jurídico y en otros, un concepto jurídico indeterminado, por medio del cual la ley se refiere a una realidad cuyos límites no precisa con exactitud, pero con lo que intenta definir o delimitar un supuesto concreto que permite que sea precisado luego en el momento de su aplicación. Se trata, en este caso como en otros en que el legislador recurre a *standares* o conceptos indeterminados (la buena fe, la negligencia, la diligencia de un buen padre de familia)” RIVERO HERNÁNDEZ, FRANCISCO. “El Interés del Menor”. Editorial Dykinson. Madrid, España. 2000. p. 57.

¹⁹¹ Resulta interesante, en ese contexto, la formulación que Venezuela ha dado al principio, señalando al respecto que “El interés superior del Niño es un principio de interpretación y aplicación de esta ley, el cual es de obligatorio cumplimiento en la toma de decisiones concernientes a los niños y adolescentes. Este

creemos que el hecho de escuchar la opinión y necesidades del menor –en el marco de un eventual proceso- es una cuestión de especial importancia para proferir los límites de aplicación al principio, en cuanto se pueden vislumbrar los límites de las necesidades y pretensiones del niño en una cuestión que afectaría o vulneraría sus derechos legalmente consagrados. Así también lo ha entendido Astrid Schudeck, quien señala que “puede afirmarse con certeza que el derecho del niño a ser oído es una de las manifestaciones más importantes del principio del interés superior del menor, el cual cruza todas las áreas que lo involucran de alguna manera¹⁹²”, sin embargo, nuestra legislación laboral y procesal laboral – al no contemplar norma alguna referida al mismo- se encuentra ostensiblemente alejada de dar pie para escuchar las demandas de un menor trabajador en el contexto de la autonomía progresiva de derechos que se desprende de la Convención y, con ello, se observaría un marco normativo laboral lejano a las aspiraciones que en ella se señalan, no considerando del todo su calidad de sujeto de derechos, puesto que la resolución de los conflictos que lo involucran estarían evidentemente apartados de la visión que éste ostenta en su particular situación o calidad, en este caso, calidad de trabajador.

Interesante resulta, en ese contexto, la implicancia que ha tenido dicho principio para países que han tipificado dicha máxima en sus legislaciones. Sin ir más lejos, para Venezuela, se ha entendido respecto al principio del interés superior que “su finalidad es dual, por una parte, asegurar el desarrollo integral de los niños y adolescentes, por otra, asegurar la vigencia real y efectiva de sus derechos y garantías (...) si la decisión vulnera, menoscaba o simplemente va en contra de estos objetivos sería ilegal, y pueden intentarse contra ella diversos mecanismos para restablecer la situación jurídica que ha sido infringida¹⁹³”, el que en su elaboración ha señalado como una cuestión relevante el hecho de oír el punto de vista del menor en el conflicto de

principio está dirigido a asegurar el desarrollo integral de los niños y adolescentes, así como el disfrute pleno y efectivo de sus derechos y garantías”. Artículo 8. LOPNA.

¹⁹² SCHUDECK, ASTRID. El Interés Superior del Niño. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Profesor Guía: VELOSO, PAULINA. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2002. p. 231.

¹⁹³ MORAIS DE GUERRERO, MARIA. Introducción a la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela. 2000. p. 59.

derechos que lo involucra, lo que no constituye más que una consecuencia directa y necesaria para la constatación de la condición de sujeto de derecho, que ha sido la nueva visión que hemos referido anteriormente, en el marco de la CSDN.

Como más arriba se ha señalado, el trabajo infantil importa una problemática envuelta en discrepancias doctrinarias de todo tipo, que van desde una suerte de ideologización del trabajo hasta las visiones más deterministas – de forma positiva o negativa- que dicha actividad significa para los menores, empero, para nuestra legislación laboral, – a diferencia de la legislación civil relativa a la infancia- la última opinión en tenerse a consideración es la del propio menor de edad, que como “nuevo sujeto de derechos” y titular de una autonomía progresiva de los mismo, es quien creemos debería tener la primera palabra en la evaluación de las nefastas consecuencias que dicha actividad provocaría para su desarrollo físico y psicológico, justificando en extenso la intervención proteccionista del Estado en el marco de una vulneración de derechos.

En corolario, creemos que a partir de la CSDN se ha dado un vuelco efectivo en el significado de la infancia para nuestra sociedad, siendo el principio del interés superior del niño una máxima que no excluye rama específica del derecho, en la medida que pretende asegurar el desarrollo y garantizar los derechos que se les consagran a los menores en las más disímiles áreas de su desenvolvimiento social y familiar como nuevos sujetos y titulares de derechos, siendo –en consecuencia- un principio que debería orientar y auxiliar en la determinación de lo perjudicial de cierta práctica laboral específica, en razón a la casuística existente y cuyas características particulares son determinantes en lo que respecta a las diversas situaciones ambientales, familiares, sociales, educacionales, entre otras, que constituyen factores vinculantes en la mayor o menor vulneración de derechos que se observan, como –asimismo- en el propio ejercicio autónomo progresivo de decisión que ostenta el menor de edad para resolver sobre su propio desenvolvimiento social actual, al momento que se le escuche como válido interlocutor de su propia realidad.

b) Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos -también denominado Pacto de San José de Costa Rica- fue aprobada por el presidente de la República, Patricio Aylwin, en razón a las potestades del artículo 32 nº 7 y 50 nº 1 de la Constitución vigente a la fecha; por el decreto 873 del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el año 1991. En ella, se señalan una serie de derechos que los Estados partes se comprometen a respetar y garantizar respecto a todas las personas que estén sujetas a su jurisdicción.¹⁹⁴ Sin embargo, y con el objeto de no ser redundantes en el análisis de las disposiciones que se llevarán a cabo a nivel Constitucional, tan sólo enunciaremos brevemente los artículos más relevantes a la problemática del trabajo infantil, en el plano de los derechos civiles y políticos.

b.1) En lo que respecta a la enumeración de deberes, el artículo 2 de la Convención, establece un imperativo de adecuación de la normativa interna, toda vez que se señala que los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a los procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos tales derecho y libertades.

b.2) En lo relativo a los Derechos Civiles y Políticos consagrados por la Convención, se señala por el pacto, en su artículo 5, que toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. El artículo 6, dispone que “nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas”, además se

¹⁹⁴ En cuanto a ello, se ha dicho que “esta es una obligación “positiva”, es decir, no se limita a “omitir” una acción lesiva contra los derechos humanos, sino que implica un “hacer” cuyo contenido es el de tomar las providencias legislativas adecuadas para garantizar la efectividad del tratado en el Derecho interno, lo cual aunque en cierto sentido admite que su cumplimiento se complete en un plazo razonable, no puede ser postergado indefinidamente. NIKKEN, PEDRO. El artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como Fundamento de la Obligación de Ejecutar en el Orden Interno las Decisiones de los Órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Panel I de *The Working Sesion on the Implementation of Internacional Human Rights Obligations and Standars in the Inter- American System. Washington, USA. 2003.* p. 4

estipula que “nadie debe ser constreñido a ejecutar trabajo forzoso u obligatorio” estando en concordancia –para un grupo no menor- con las pretensiones que emanan de la Convención 182 de la OIT, referida a las “peores formas de trabajo infantil” que forman parte –para nosotros- de una gama de difusas formas de entender el trabajo infantil en función de las concepciones de trabajo valorativamente más neutrales. El artículo 11 dispone que “toda persona tiene derecho al respeto de su honra y el reconocimiento de su dignidad”, lo cual es piedra anular en el plano de los derechos esenciales y derechos fundamentales, empero en esta Convención específica no ostenta el grado de jerarquía como usualmente se le reconoce en el ámbito de los derechos humanos

Una disposición de especial relevancia para el trabajo infantil, está determinada por el artículo 16, el que establece que “toda persona”, esto es, todo ser humano para los objetos de la convención¹⁹⁵, tiene derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales o de cualquier otra índole. Consideramos que partir de dicho precepto, podría ser dable concebir que se posibilite la existencia de organizaciones sindicales conformadas por menores de edad, pese a lo chocante que parecería esta idea para muchos, en principio. Finalmente, la Convención señala en el artículo 19 que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, la sociedad y el Estado”. Este precepto, entre otras cosas, consideramos que tiene repercusiones en el ámbito de los planes de erradicación desplegados por un sinnúmero de países, puesto que éstos serían vistos por la Convención como un derecho propio de los menores, alejado de ser un acto de mera filantropía estatal.

c) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Éste constituye un instrumento internacional, elaborado en el año 1966, que se encuentra vigente en nuestro país a partir del año 1989. Es importante en el ámbito de la normativa internacional abocada al trabajo infantil, puesto que su artículo 6 dispone que los Estados partes “reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de

¹⁹⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. artículo 1 n° 2.

toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”. Por otra parte, la disposición de mayor relevancia en dicho instrumento, lo constituye el artículo 10, el que establece que los Estados partes, “deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil”. Consideramos que esta disposición impone la obligación de tomar medidas efectivas en favor de la infancia, sobre todo en el ámbito de la explotación económica, siendo armónica con múltiples normativas en el ámbito internacional, particularmente respecto a los instrumentos jurídicos que han tenido lugar a partir de la iniciativa de la Organización Internacional del Trabajo.

2.2.1.2. Convenios de la OIT.

Sin duda, la OIT es la organización internacional que más ha enfatizado en la creación de normativas atinentes al trabajo infantil, desde los umbrales de nuestra legislación de carácter laboral. Así, posteriormente a la dictación en nuestro país de las más incipientes normas laborales, se ratificaron los Convenios de la OIT sobre edad mínima para admisión en trabajo de industria, edad mínima para labores marítimas, edad mínima en agricultura, edad mínima para el trabajo como pañolero y fogonero, como asimismo, aquel que contenía requisitos de evaluación médica para la realización de faenas de índole marítimas¹⁹⁶, entre otros, que fueron posteriormente modificados por el artículo 10 del Convenio 138. Con todo, son dos los Convenios más medulares en la temática del trabajo infantil: el 138 y el 182, de los cuales nuestro país siempre fue receloso de ratificar en atención a las eventuales ramificaciones que

¹⁹⁶ Convenios N° 5, N° 6, N° 7, N° 10, N° 15 y N° 16 Respectivamente. Cabe hacer mención que el Convenio N° 5, estableció en catorce años de edad la edad mínima de admisión al empleo en actividades de industria.

podría acarrar a la legislación nacional. No obstante, debido a la relevancia que las materias en ellos contenidos han venido adquiriendo en la práctica comercial, sobre todo a nivel internacional, Chile fue propugnando la necesidad de armonizar su legislación con el objeto de evitar perjuicios en sus relaciones económicas y sociales.¹⁹⁷

a) Convenio 138.

Este convenio es una de las normativas internacionales básicas respecto al trabajo infantil¹⁹⁸, el cual se adopta por la Organización Internacional del Trabajo en el mes de junio del año 1973, para ser ratificado por nuestro país en el mes de noviembre del año 1998. Aún cuando su ratificación ha sido lejana a la esperada¹⁹⁹, en ella se inserta el compromiso de los más diversos Estados a “seguir una política nacional que asegure una abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores”²⁰⁰ y, por lo tanto, es la herramienta jurídica por excelencia en el plano de la erradicación del trabajo infantil²⁰¹. Dicho Convenio, se

¹⁹⁷ IRURETA, PEDRO. Normativa Interna Sobre Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de Conformidad a los Convenios Internacionales Ratificados Por Chile. Trabajo Infantil. En: UNICEF. Freno al Desarrollo. Panorama General y Políticas para su Erradicación. Santiago, Chile. 2000. p, 170.

¹⁹⁸ La OIT ha declarado al respecto que “el principal instrumento de OIT en su lucha por abolir el trabajo infantil han sido y siguen siendo las normas del trabajo que determinan el concepto de una edad mínima para ingresar al empleo. Este criterio responde a dos deseos: el de proteger a los niños con un trabajo que interfiere en su pleno desarrollo y la búsqueda de una eficiencia económica mediante el mercado de trabajo de adultos que funcionen correctamente” OIT. Un Futuro sin Trabajo Infantil. Ginebra, Suiza. 2004. pp. 7-9.

¹⁹⁹ “El Convenio núm. 138 ha sido ratificado por tan sólo 21 países en desarrollo, y entre ellos no figura ninguno de Asia, que es donde vive más de la mitad de todos los niños que trabaja en el mundo (...) a la OIT le consta por experiencia que un obstáculo que dificulta la ratificación ha sido que algunos Estados Miembros consideran que el texto es demasiado complejo y demasiado difícil de aplicar plenamente”. OIT. Trabajo Infantil. Lo Intolerable en el Punto de la Mira. 2000 Ginebra, Suiza, pp. 31-32.

²⁰⁰ Convenio 183 sobre la edad mínima de admisión al empleo. Artículo 1.

²⁰¹ “El Convenio 138, a diferencia de los anteriores, hace mención explícita a la eliminación progresiva del trabajo infantil (y no su regulación), debiendo para ello establecerse edades mínimas de admisión al empleo. ROJAS, JORGE. Algunas Ideas Para el Debate. Trabajo Infantil. En: UNICEF. Freno al Desarrollo. Panorama General y Políticas para su Erradicación. Santiago, Chile. 2000. p, 101.

hace aplicable a todos los sectores de la actividad económica, sin miramientos a la existencia o no de una remuneración determinada por las labores desempeñadas por parte de los menores y constituye un instrumento flexible²⁰² en la prescripción de una edad fija para la admisión al trabajo, puesto que propende a que los Estados miembros vayan mejorando de forma progresiva sus legislaciones en la materia, para que, finalmente, se logre conseguir la efectiva erradicación del trabajo infantil.

Con todo, el Convenio se inclina en considerar al establecimiento de una edad mínima para la admisión al empleo, como una obligación elemental de los Estados partes que hayan ratificado el Convenio²⁰³, estableciéndose dos categorías al respecto. La primera, determina que la edad mínima de admisión al empleo no puede ser menor a la edad de término de la obligación escolar, o -en todo caso-, a quince años de edad; por otra parte, se fija una edad mínima más elevada, de dieciocho años de edad, en el caso de “todo tipo de trabajo o empleo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores”²⁰⁴. Sin embargo, el Convenio admite excepciones, en razón a que no se caracteriza por ser estático, puesto que la legislación nacional puede autorizar el trabajo o el empleo que pueda resultar peligroso, a partir de los dieciséis años de edad, debiendo siempre,- en todo caso- estar garantizada la salud, la moralidad y la seguridad de los menores trabajadores y que éstos “hayan recibido instrucción o formación profesional y específica en la rama de actividad correspondiente.”²⁰⁵ Esta última condicionante es de especial implicancia, puesto que a partir de ella se puede conseguir una mayor calificación de los menores y, por lo tanto, se propenderá a que

²⁰² “El Convenio no pretende ser un instrumento estático que prescriba una edad mínima fija, sino dinámico y encaminado a fomentar la mejora progresiva de las normas y a promover una acción incesante en pro de la consecución de ese objetivo”.

²⁰³ Al respecto, señala el Convenio 183 en su artículo 2 que “todo miembro que ratifique el presente Convenio, deberá especificar, en una declaración anexa a su ratificación, la edad mínima de admisión al empleo o trabajo en su territorio”.

²⁰⁴ Artículo 3 N° 2 del Convenio 138.

²⁰⁵ Artículo 3 N° 3. del Convenio 138.

éstos tengan la posibilidad de salir del estado de pobreza en que muchas veces se encuentran.

Se establece, además, que respecto de aquellos países cuyas economías no estén lo suficientemente desarrolladas podrán, -existiendo una consulta previa- determinar la edad mínima de admisión al empleo en catorce años de edad. Si el Estado se acoge a dicha excepción, deberá declarar, - en las memorias sobre la aplicación del Convenio- que aún persisten las razones para esa especificación, o bien la renuncia de seguir acogiendo a dicha excepción. Bajo la misma premisa, se posibilita al Estado parte a limitar la aplicación del Convenio, debiendo establecer a cuáles ramas de la actividad económica o tipos de empresa va a aplicar el Convenio²⁰⁶. Asimismo, el Convenio también da la posibilidad que la legislación interna permita el trabajo de personas de trece a quince años de edad -o doce a catorce respecto a los países que adopten la excepción mencionada anteriormente- en los denominados “trabajos ligeros”, esto es, aquellos que no constituyan un riesgo para el desarrollo, salud o escolaridad de los menores. Finalmente, el Convenio 138 de la OIT señala un imperativo para los Estados Miembros que es de la máxima relevancia, por cuanto señala en su artículo 9 que “La autoridad competente deberá prever todas las medidas necesarias, incluso el establecimiento de sanciones apropiadas, para asegurar la aplicación efectiva de las disposiciones del presente Convenio”, las cuales dicen directa relación con los medios de fiscalización -en nuestro caso, los que se desprenden de la actividad desplegada por parte de la Inspección del Trabajo- que se constaten en el cumplimiento de este compromiso internacional.

Asimismo, el Convenio 138 se complementa con la recomendación N° 146, en la que –pese a no ser de carácter obligacional - se inserta un amplio abanico de medidas para conseguir la concreta abolición del trabajo infantil de los menores. Esta recomendación, establece sus preocupaciones en cinco puntos esenciales. En primer lugar, establecer una política nacional con empleos para adultos, medidas progresivas

²⁰⁶ Sin embargo, el Convenio señala un mínimo de actividades a las que se deberá aplicar: minas y canteras; industrias manufactureras; construcción; servicios de electricidad, gas y agua; saneamiento; transporte, almacenamiento y comunicaciones, entre otras.

para erradicar la pobreza, desarrollo de la seguridad social y formación profesional para los jóvenes. Asimismo, impulsa a adoptar medidas adecuadas de protección a los jóvenes que trabajan. Propender a la edad mínima de admisión al empleo de dieciséis años de edad y de dieciocho años respecto a los trabajos peligrosos. Se inclina, además, a que los Estados controlen las condiciones de trabajo, enfatizando en el principio “a igual labor, igual salario”. Finalmente, complementa al Convenio, en razón a que fija su preocupación en establecer sistemas de control para la aplicación efectiva de éste, entre las que señala, el fortalecimiento de las inspecciones de trabajo de cada país, cuestión que como veremos en su oportunidad, constituye un criterio escasamente abordado por nuestro país.

Este Convenio -138- ha sido observado por muchos como una de las mayores expresiones de protección a los menores trabajadores. Ello se debe, en parte, a su amplia ratificación en la región de Latinoamérica, – que en 1973 era muy minoritaria, avanzando ostensiblemente hasta la totalidad de países ratificantes - como a su especificidad, su carácter recopilatorio de normativa dispersa y al contenido obligacional que se enfila con la doctrina abolicionista del trabajo infantil, estableciendo los aspectos más emblemáticos en torno a la visión pro eliminación del mismo: tendencia a homogeneizar la edad mínima de admisión al empleo, compromiso de impulsar políticas sociales en torno a la erradicación del trabajo, preponderancia a considerar la educación elemento esencial y potencialmente excluyente del trabajo²⁰⁷ – entre otras cosas- en función de los eventuales y/o evidentes daños físicos y psíquicos que encierra la teoría evolucionista ya referida. En ese contexto, consideramos que el Convenio 138 –pese a lo enmarañado de sus disposiciones- importa una contribución significativa tanto en el plano teórico como normativo en la problemática: primero, porque, a partir de su ratificación, los Estados ratificantes adoptan una postura seria y esclarecedoras en torno a un compromiso explícito con la doctrina abolicionista promovida por la Organización Internacional del Trabajo, por sobre la visión crítica del trabajo infantil y/ doctrina anti erradicación, ostentando un carácter resolutivo en las

²⁰⁷ Al respecto, Mark Lansky ha señalado que “Cualquier intento serio de resolver el problema del trabajo infantil debe incluir un compromiso firme de impartir enseñanza gratuita y obligatoria a todos los niños hasta la edad en que se le autorice a desempeñar un empleo o trabajo”. LANSKY, MARK. Ob. cit, p. 261.

diversas discrepancias en torno al rol del Estado en las problemáticas de la infancia, especialmente de la trabajadora; asimismo, es rico en la conceptualización de trabajo infantil, en que se arroja la variable “perjuicio” en la delimitación conceptual, empero, con la siempre indeterminada observación y constatación del daño moral; a su turno, es un Convenio valioso en la medida que toma en consideración las diversas realidades locales, sociales y culturales para ir “progresivamente” erradicando el trabajo infantil mas no de forma indeterminada. En segundo lugar, es un Convenio que, en el ámbito normativo, contribuye a partir de sus disposiciones a llenar los vacíos legales existentes en la temática específica, lo que ha significado un intento de adecuación normativa por los países de la región, dando un marco mínimo de aplicación en razón a los tipos de trabajo infantil especialmente riesgosos y potencialmente más dañinos para los menores.

Sin embargo, mucho se ha dicho que dicho Convenio importa – en la adopción de posturas en torno a la doctrina abolicionista- una “especie de persecución del trabajo infantil” en los países ratificantes, con visiones en ocasiones tan “deterministas” como las que presentaría la OIT de la problemática, aduciendo, por ejemplo, que dicha persecución conllevará para los menores la realización de actividades en penumbras más cercanas a la drogadicción y la delincuencia²⁰⁸ y, de alguna u otra manera, importando negación de los derechos de éstos, como agentes de carácter económico y social.

Así las cosas, dicho Convenio no deja de ser polémico en el ámbito del debate, toda vez que a partir de él se dividen las aguas entre los abolicionistas y los críticos de dicha posturas; polémica que ha provocado, con el tiempo, que la Organización Internacional del Trabajo haya “afinado” su adopción de posturas en torno al contenido el Convenio de edad mínima de admisión del empleo y sus pretensiones. Sin duda, si observamos dicho Convenio a partir del prisma de la erradicación del trabajo infantil,

²⁰⁸ Pablo Álvarez señala, por ejemplo, que “Esto trae un empeoramiento inmediato de la situación, ya que el nuevo trabajo será, sin duda, más duro que el anterior (en Latinoamérica se pone el ejemplo del paso de vendedor ambulante en el día al trabajo nocturno en una mina), si es que finalmente no conduce directamente al niño a prácticas delictivas como el tráfico de drogas o el robo”. <http://www.rel-uita.org/internacional/realidad-trabajo-infantil.htm> (En línea) (fecha de consulta: 20 de Julio, 2007)

éste constituye un instrumento valiosísimo en la propensión de acotar dicha actividad al ámbito marginal en la realidad social de cada país y un impulso significativo y certero de despliegue de políticas sociales, para una pretensión que – en todo caso- no ostenta una legitimidad absoluta ni para la doctrina ni para la visión de determinados niños trabajadores.

b) Convenio 182.

Una de las cuestiones más alarmantes en torno a la problemática del trabajo infantil, tiene lugar cuando los menores son utilizados en labores que constituyen ataques profundos a su dignidad como personas y, por ende, éstos merecen una principal prioridad de la acción nacional e internacional, incluidas la cooperación y la asistencia internacionales, como un complemento del Convenio 138 y la Recomendación 146, como bien declara el propio Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, que fue ratificado por nuestro país en el mes de julio del año 2000.

El Convenio 138, como vimos, es un instrumento flexible, que tenía en comedimiento los distintos grados de desarrollo y nivel socio económico de los Estados para dar erradicación al trabajo infantil. Sin embargo, en consideración a la existencia de prácticas que resultarían intolerables, independientemente de esos factores económicos²⁰⁹, la OIT ha elaborado el Convenio 182²¹⁰, el que considera que la efectiva eliminación de este tipo de trabajo infantil es tan imperioso, que ha vuelto obligatorio para los Estados miembros ratificantes, que adopten “medidas inmediatas y

²⁰⁹ Al respecto, se señala que dentro de las necesidad más específicas que se consideraron por la OIT para su elaboración, está el hecho que “el objetivo señalado por el Convenio núm.183- la erradicación progresiva del trabajo infantil- necesariamente llevaría bastante tiempo y que, en el plan más inmediato, era evidente la necesidad de iniciar acciones tendientes a la eliminación de aquellas formas de trabajo infantil más extremas o intolerables”. OIT. Normativa Nacional e Internacional Sobre el Trabajo de los Niños, Niñas y Adolescentes en Chile. Análisis y Recomendaciones para su Mejor Regulación y Cumplimiento. Lima, Perú. 2004, p. 24.

²¹⁰ Dicho Convenio se complementa con la Recomendación 190 de la OIT, la que propone un marco general para la acción en torno al tema, entre otras, identificando y denunciando las peores formas de trabajo infantil; impedir la ocupación de los menores en ellas; identificar las comunidades en que haya niños particularmente expuestos a riesgos; sensibilizar e informar a la opinión pública en torno a la problemática.

eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia²¹¹, considerándolo además dentro de sus convenios fundamentales²¹². Estas medidas, se deben acoger respecto de las actividades enmarcadas en la conceptualización de “peores formas del trabajo infantil” que señala el Convenio en comento, quien establece que el sentido de las peores formas de trabajo infantil abarca: a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico 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. En lo que respecta a la esclavitud, podemos señalar que, como muchas de la región, en nuestra Constitución de la República se señala que “En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley”²¹³ y, por ende, las prácticas relativas a la esclavitud y sus análogas son social y normativamente muy lejanas a la realidad nacional. Asimismo, el trabajo forzoso constituye una grave violación a los derechos humanos y una restricción a la libertad personal, según la definición contenida en los Convenios de la OIT relativo a este tema y en otros instrumentos conexos²¹⁴ y, en consecuencia, debe ser objeto de las más enfáticas medidas en torno a su eliminación, empero, también se alejen significativamente de nuestra realidad normativa b) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas²¹⁵, son todas acciones que se tipifican en nuestra legislación penal. c) La utilización, el reclutamiento o la oferta de

²¹¹ Convenio 182, sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil. Artículo 1.

²¹² Al tenor de la Cumbre Para el Desarrollo Social de 1995, la OIT lanzó una campaña de ratificación de 7 Convenios considerados fundamentales: Convenio 29 y 105: Trabajos Forzados; Convenio 87 y 98: Libertad de Asociación y Negociación Colectiva; Convenio 100 y 111: No Discriminación; y Convenio 138: Edad mínima de Admisión al Empleo.

²¹³ Constitución de la República de Chile. Artículo 19 n° 2.

²¹⁴ OIT. Una Alianza Global Contra el Trabajo Forzoso. Informe I b. Ginebra, Suiza. 2005. p, 5.

²¹⁵ Al respecto, la OIT ha declarado que “a la vez que delitos, son formas de explotación económica asimilable al trabajo forzoso y a la esclavitud. Por consiguiente, toda nueva norma internacional sobre las formas más extremas de trabajo infantil deben apuntar específicamente a abolir la explotación comercial y sexual de los niños”. OIT. Trabajo Infantil. Lo Intolerable en el Punto de la Mira. 2000 Ginebra, Suiza, p.71.

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, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños²¹⁶. Paola Jara, nos señala que en relación a esta cláusula final y abierta del artículo 3 hubo una gran polémica, puesto que muchas organizaciones -particularmente del sector sindical- y ONGs defendieron hasta último momento la necesidad de incluir, en tal disposición, los trabajos que sistemáticamente priven al niño del acceso a la educación básica. Quienes se oponían a esta propuesta argumentaban que muchos países no estaban en condiciones de asegurar el acceso universal a la educación básica, y que su inclusión atentaría contra la alta ratificación del Convenio, objetivo que se buscaba obtener²¹⁷, con todo, los potenciales daños a la salud, seguridad y moralidad han alcanzado en la actualidad uno de los fundamentos más relevantes en la pretensión de los países por dar erradicación al trabajo infantil. Finalmente, a partir de dicho instrumento se han categorizado las peores formas de trabajo infantil, dando mayor concreción al artículo 3 de dicho Convenio. Así las cosas, comprenderían trabajos intolerables aquellos que dicen relación con la explotación sexual comercial, en la utilización de los menores en actividades ilícitas y en prácticas relacionadas con la esclavitud. Por otra parte, se observan los trabajos peligrosos por naturaleza -minas, explotación de canteras, trabajos subterráneos, entre otros- y peligrosos en atención a sus condiciones, como es el caso de jornadas laborales demasiado extensas, menores que deben realizar labores en horario nocturno o con carentes condiciones de higiene o que tornen imposible su escolarización, muchos de los cuales fueron abordados con motivo al análisis de los tipos de trabajo infantil.

Sin duda, el Convenio 182 ha tenido consecuencias significativas en la manera en que la comunidad internacional, los gobiernos y la sociedad civil han percibido,

²¹⁶ Esta última letra, la definición hace directa alusión al Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo.

²¹⁷ JARA, PAOLA. Trabajo Infantil en Chile y en el mundo: Acción y Legislación. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Sociales y Jurídicas. Santiago, Chile. Universidad de Chile, Facultad de Derecho. 2004, pp. 160 y siguientes.

entendido y deplorado el trabajo infantil y, en ese sentido, se ha erigido como un instrumento vinculante para la comprensión del fenómeno. Sin embargo, a nuestra perspectiva, en más de una ocasión éste resulta ser un Convenio que –más que abocarse al trabajo, como actividad sin carga axiológica *a priori*- pareciera referirse a las “peores formas de degradación y abusos” en que se puedan observar involucrados los menores de edad, incitando a muchos a caer en el error del uso natural de la acepción “trabajo” y dándole así un contenido negativo que provoca un rechazo natural a la actividad productiva en general. Tan sólo a partir de su nombre: “peores formas de trabajo infantil” subyace una consideración que no dice ninguna relación con el subconcepto abordado en el primer capítulo de esta memoria: al usar la expresión “peores” induce a pensar que dichas prácticas se subsumen al trabajo infantil en general, como una gradualidad de formas, donde éstas representan las más deplorables en esa prelación, siendo -en consecuencia- un Convenio que terminando generando más confusión en torno a la problemática, con el objeto de – para algunos- conseguir un mayor grado de protección en las más intolerables circunstancias laborales en que se puede ver circunscrito un niño o –para otros- instituir un herramienta jurídica que busca tan sólo la consternación social e internacional, para legitimar los esfuerzos en torno a la erradicación, conforme a la doctrina abolicionista²¹⁸.

Desde una perspectiva normativa – y sin entrar en el eterno debate sobre la supra constitucionalidad de las normas internacionales- consideramos que dicho Convenio no es más que un instrumento de confirmación de normas internas latamente aseguradas por nuestra Constitución de la República y por las diversas ramas del Derecho, sobre todo por el Derecho Penal, que se han encargado de asegurar y tipificar, desde antaño, bienes jurídicos relevantes cuyos ataques más deplorables (en el caso penal) los hacen punibles y se consideran delitos, excediendo – con creces- la consideración a si dichas conductas se producen en contextos laborales, pseudo laborales o no. Así las cosas, consideramos que el Convenio 182 es un instrumento

²¹⁸ En ese sentido, Cussiánovich señala que “Replegarse a las peores formas, en particular a las que el Convenio 182 enumera como trabajo, prostitución, tráfico de menores y niños soldados, implica inscribirse en una tendencia que busca el escándalo”. CUSSIÁNOVICH, ALEJANDRO. Niños, Niñas y Adolescentes: La Paradoja de las Peores Formas. Lima, Perú. 2005, p.29.

que bien pudiera observarse rico en la reafirmación y especificidad, empero, dichas pretensiones se pierden en una nueva forma de confusión lingüística y jurídica en torno a las características, causas y efectos que deberíamos considerar para afirmar estar en presencia del trabajo infantil, muchas de las que se alejan ostensiblemente de nuestro vacíos normativos. Reafirmación y esclarecimiento, que tan sólo se lograría observar a partir de la letra d) del artículo 3 –en complemento con el artículo 4- el que, como vimos, tuvo un fuerte grado de resistencia en su estipulación, empero, que consideramos urgente en su constatación jurídica, puesto que vendría a llenar una laguna normativa de nuestra legislación laboral, pudiendo ser satisfecha por vía legal e incluso reglamentaria.

Luego de haber revisado la legislación comparada, consideramos que dicho instrumento internacional, para el caso de Chile y muchos países de la región, no es funcional a las necesidades normativas de múltiples países, en razón a que el principio de especialidad de la norma jurídica está muy por lejos de verse satisfecho e incluso de las pretensiones esperadas en torno al *soft law* en el ámbito de los derechos fundamentales. Sin embargo, para muchos, el Convenio 182 ostenta una significativa relevancia en la prevención y la extirpación de actividades verdaderamente intolerables y que no son en absoluto lejanas a nuestra realidad regional. Así las cosas, se entiende que dicho Convenio es el mínimo marco ético que podría aunar los esfuerzos de la comunidad internacional en la problemática.

En consecuencia, a nuestro modo de ver este Convenio también resulta ser polémico para nuestra realidad nacional y constituiría una forma de “asiatizar” o “africanizar” la problemática, entregando un marco mínimo y reafirmatorio de los esfuerzos en el contexto de una doctrina abolicionista a partir de una dudosa conceptualización de lo que deberíamos entender por trabajo infantil, en tanto que se contrapone más de una vez con las nociones nacionales en torno a las concepciones de delito, pudiéndose observar -en ocasiones- como una herramienta que aparece como una extraña forma de reafirmación de nuestro derecho penal.

Finalmente, consideramos que la legislación en el ámbito internacional ha constituido –sobre todo en las últimas décadas- un fuerte sustrato normativo en el ámbito de los derechos humanos y que ha conseguido especificarse en la infancia como un especial objeto de atención y protección normativa, sin que ello necesariamente implique ser proteccionistas. Asimismo, que dicha propensión protectora ha dado pie a la elaboración de los Convenios de la OIT, y que ha llevado a concretizar la toma de posturas en torno a las discrepancias doctrinarias, clausurando –normativamente- el debate en torno a los imperativos estatales existentes en lo que concierne a la abolición del trabajo infantil, con todo, para nosotros, el Convenio 182 de la OIT constituye una herramienta jurídica que se aleja ostensiblemente de nuestra realidad normativa e indetermina el rol del derecho penal, que consideramos es la rama específica del derecho llamada a hacerse cargo de los ataques más groseros a los diversos bienes jurídicos que se han plasmado en la normativa interna, con independencia de su constatación en el ámbito laboral o en otras dimensiones de la vida social.

2.2.2. Normativa nacional abocada al tema en Chile.

El trabajo infantil, ha sido objeto de regulación y estudio, de forma directa o indirecta, por heterogéneas ramas de nuestro ordenamiento jurídico nacional y se ha verificado en múltiples instrumentos internacionales que le dan sustrato, como tuvimos la oportunidad de referir. Efectivamente, en la actualidad – y a propósito de la efectiva ratificación normativa de los Convenios internacionales anteriormente analizados- se hallan disposiciones en el ámbito Constitucional, Laboral y, eventualmente, Derecho Penal que se refieren a dicha problemática. Es por ello, que este apartado de nuestra memoria procura observar las disposiciones más emblemáticas en torno al trabajo infantil, y aquellas que, si bien en términos inmanifiestos, de alguna manera dan un soporte jurídico normativo a la inserción laboral prematura de un menor de edad en nuestro país.

2.2.2.1. Ámbito constitucional.

La Constitución de la República de Chile contempla una serie de valores, principios y derechos fundamentales²¹⁹, que genéricamente dicen relación con el trabajo infantil, siendo algunos de ellos considerados como derechos subjetivos y, por ende, confieren acción para acudir a tribunales de justicia en virtud de la acción de protección, cuando se observe alguna amenaza, perturbación o privación de éstos al tenor de acciones u omisiones, que afecten la esfera de reconocimiento constitucional de la persona. Los derechos fundamentales, a su vez, se aprecian como uno de los más significativos fundamentos de todo nuestro ordenamiento normativo, en consideración a que éstos son un pilar en la legitimidad del ser humano y, por lo tanto, su vulneración o menoscabo merecen inmediato resarcimiento a partir de las acciones legales y constitucionales adecuadas. En consideración a ello, podemos decir que la Constitución de nuestro país contempla principios y derechos subjetivos que, genéricamente, se relacionan con la problemática del trabajo infantil y, por lo tanto, deben ser especialmente considerado en el análisis de la normativa atingente a la materia.

a) Bases de la institucionalidad.

Un básico acercamiento a la problemática del trabajo infantil, lo determina el primer precepto constitucional, que señala que “los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. El primer valor que recoge la normativa constitucional en dicho artículo, dice relación con que el ser humano es un ser inherentemente libre, lo que se extiende a su capacidad de albedrío o capacidad de elección entre disímiles esferas del comportamiento, manifestándose en el plano político y en la libertad que propende

²¹⁹ “Los derechos fundamentales nacionales son los derechos individuales que adquieren una dimensión positiva en las constituciones nacionales de los Estados democráticos constitucionales y que por regla general representan un intento de transformar los derechos humanos en derechos positivos (...) Lo característico de los derechos subjetivos es la posibilidad de que su titular los haga efectivos ante tribunales”. BOROWSKY, MARTIN. La Estructura de los Derechos Fundamentales. Bogotá, Colombia. 2003, pp. 33-42.

a conseguir el mayor desarrollo integral del sujeto, cuestión que, evidentemente, afecta a los menores que se ven potencialmente privados de conseguir dicho desarrollo. Por su parte, la igualdad, tanto en su dimensión que dice relación con la eliminación de cualquier diferencia arbitraria, injusta o irracional y, sobre todo, con la de generar las medidas e intervenciones adecuadas para corregir las diferenciaciones que son consecuencias de realidad sociales y naturales distintas, imponen un deber al Estado por “promover la integración armónica con todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional²²⁰”. Por su parte, la dignidad es piedra angular en las bases Constitucionales, aún cuando nuestra Constitución no haga hincapié específica en ella, -como en el derecho comparado- es considerada sino el más importante de los valores o uno de los más relevantes en conjunto con los otros dos referidos. Ésta ostenta una visión filosófica y antropológica que señalan al ser humano distintivo de otras especies, a propósito de su carácter racional y consciente, dotado de voluntad y efectividad, la cual es de una singular implicancia para un sinfín de derechos fundamentales que posteriormente detalla nuestra Carta Fundamental, en razón a que, mayoritariamente se cree en la doctrina, la totalidad de los derechos esenciales o fundamentales consagrados en ella, no son sino distintas expresiones de la dignidad humana. Así las cosas, y a partir de una visión más bien Kantiana, Humberto Nogueira ha señalado que “la dignidad de las personas es el rasgo distintivo de los seres humanos respecto de los demás seres vivos, la que constituye a la persona como un fin en sí mismo, impidiendo que sea un instrumento para otro fin, además de dotarlo de capacidad de autodeterminación y realización del libre desarrollo de su personalidad²²¹”.

Por otra parte, el hecho que Constitución, en el inciso siguiente del artículo 1, reconozca a la familia como núcleo fundamental de la sociedad, es particularmente importante respecto de los efectos y causas del trabajo infantil que se observaron en el capítulo primero, puesto que el desarrollo integral del ser humano no puede sino ser observado dentro de su contexto de socialización prematuro, como lo constituye la

²²⁰ Constitución Política de la República. Artículo 1 inciso final.

²²¹ NOGUEIRA, HUMBERTO, Ob. cit. p.224.

familia de los menores trabajadores. Así también lo considera el inciso final del artículo 1 que señala entre los imperativos estatales, “resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta”

A su turno, el hecho que la Constitución, en el inciso 4 del artículo, señale que “el Estado está al servicio de la persona humana”, configura un concepto totalmente instrumental de éste, que se hace plausible en diversos objetos sociales, entre los que se encuentra la temática del trabajo infantil; lo anterior, debe tenerse en consideración respecto al concepto de bien común -que ostentaría un carácter más bien personalista-, el cual propende a la realización integral de los sujetos en las más disímiles dimensiones y, por ende, el Estado tiene el deber de “contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización” (artículo 1). En ese sentido, el esfuerzo de la erradicación del trabajo infantil se insertaría en dicho conglomerado de imperativos estatales que tienen por objeto servir a la persona, de acuerdo a la dignidad que le es propia como también observarse como una limitación que impone una marginalidad y clandestinidad que imposibilita la realización personal del menor trabajador.

b) Derechos Fundamentales tutelados.

Los imperativos estatales que se observan en las bases de la institucionalidad, se encarnan en los derechos y garantías fundamentales, que se aseguran por nuestra Carta Fundamental, en su artículo 19.

Ante todo, el artículo 19 n° 1, asegura “el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de las personas”. Este derecho subjetivo es de la máxima relevancia para el ordenamiento jurídico, puesto que la vida y la integridad física y psíquica de la persona -al ser una extensión del derecho a la vida- constituye un derecho fundamental de la mayor jerarquía, el que puede verse agraviado en múltiples ocasiones por el trabajo infantil, dependiendo de las condiciones laborales en que esté inserto el menor

y el tipo de trabajo infantil desempeñado, incidiendo directamente en el ámbito físico, como psíquico del mismo.²²²

Por su parte, el Artículo 19 n° 2, señala que la Constitución asegura a todas las personas “la igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupos privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley”, siendo un precepto que dice directa relación con el Convenio 182 de la OIT relativo a las “peores formas de trabajo infantil” y, además, con el diferenciado tratamiento que debe ser reconocido a los menores, puesto que estas “desigualdades” que deben constatar en la legislación responden a un fin legítimo que no vulneran el precepto Constitucional, puesto que la idea de igualdad ante la ley busca que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias.

El derecho a la educación y la libertad de enseñanza se han encontrado últimamente en la mira del debate público, a propósito de su calidad, ampliación hasta enseñanza media, improcedencia del recurso de protección²²³ cuando existan acciones u omisiones que la amenace, priven o vulneren, entre otras cosas, y ha sido objeto de recientes variaciones en el ámbito Constitucional. En la actualidad, se señala en el artículo 19 n° 10 que, la Constitución asegura “El derecho a la educación, que tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida” y, -a partir de la ley La ley 19.876- se establece que “la educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto,

²²² Al respecto se ha señalado que Armando Roa puntualizó en la Sesión 93 que “Es obvio que la expresión persona comprende lo físico y psíquico. Parece una redundancia hacer la distinción, pero hay casos en que la redundancia es permitida...La diferencia entre lo físico y psíquico no es meramente conceptual, sino que es real...Por lo tanto, defender sólo la integridad física es incompleto”. VERDUGO, MARIO; PFEFFER, EMILIO; y NOGUEIRA, HUMBERTO. Derecho Constitucional. Tomo I. Editorial Jurídica de Chile. Segunda Edición. Santiago, Chile. 2005, p.198.

²²³ En relación a él, la actual Presidente de la República, Michelle Bachelet ha dicho respecto a su reforma “Con la presente reforma incorporamos entre los derechos que pueden ser amparados por el recurso de protección al derecho de la educación. Pero lo hacemos siguiendo las estrictas condiciones que se establecen para el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación”. Mensaje N° 137-354. 2006, p.15. (esto es, acto u omisión ilegal (no arbitraria), existiendo clara relación de causalidad entre la acción u omisión y la vulneración del derecho, que es imputable a alguna persona o autoridad determinada)

destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media, este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta los 21 años de edad”. Este cambio Constitucional nos parece de la mayor envergadura en lo concerniente al trabajo infantil, toda vez que el Estado aumenta significativamente la obligatoriedad de la educación, lo que tiene visibles efectos en el ámbito de los convenios internacionales que conceptualizan al trabajo infantil como aquel que afecta el proceso de escolarización obligatoria, lo que ostentará visibles efectos en el ámbito del derecho laboral, como tendremos oportunidad de desarrollar.

A su vez, el artículo 19 n° 16, relativo a la libertad de trabajo, ha señalado en su inciso 3 que “Ninguna clase de trabajo puede ser prohibida, salvo que se oponga a la moral, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así”. En principio, todo trabajo es permitido por la Constitución, empero ésta sólo permite a la autoridad que prohíba los trabajos que se opongan a la moral o la seguridad o salubridad pública, debiendo ser una resolución fundada, no discriminatorio o arbitraria²²⁴. La Constitución, por tanto, sólo posibilita la restricción a la libertad de trabajo en razón de una ley destinada al efecto, lo que, en el caso del trabajo infantil, impone adecuar las disposiciones de menor jerarquía para limitar y prohibir la ocupación de menores de edad cuando exista explotación económica o se afecten o amenacen sus derechos y garantías fundamentales, puesto que el trabajo infantil, efectivamente constituye un tema de interés nacional.

Por otro lado, la Constitución asegura en el artículo 19 n° 18 el derecho a la seguridad social, señalando al respecto que “La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas”. En ese caso, los menores al ser habitantes de la República, podrán gozar de dicha garantía cuando se encuentren desarrollando labores para el sector formal de la economía, la problemática subyace toda vez que muchas de las actividades que realizan las hacen

²²⁴ EVANS, ENRIQUE. Los Derechos Constitucionales. Tomo III. Editorial Jurídica de Chile. Segunda Edición. Santiago, Chile. 1999, p.11.

en el sector informal de la economía, quedando tan sólo como cargas de sus padres en cuanto a la seguridad social.

Por su parte, y relacionado con todas las garantías y derechos subjetivos ya referidos, el artículo 19 n° 26 de la Constitución, asegura “La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.

Así las cosas, consideramos que muchas de estas garantías son de carácter relacional, aún cuando en muchos de los derechos sociales el Estado sólo ostentaría una intervención de carácter subsidiaria, empero, auxilian en conferir un sustrato normativo de protección en las diversas actividades y contextos laborales en que se observa inmerso un menor de edad. Parte de estas garantías y principios son más bien derechos subjetivos, toda vez que confieren acción para poner en funcionamiento los tribunales de justicia: la acción de protección, en ese contexto – y como garantía jurisdiccional- debería conferir una respuesta evidente ante cualquier amenaza, perturbación o privación de los mismos, emanadas de actos arbitrarios e ilegales; sin embargo, escasamente se ha referido en esta temática específica la escasa eficacia que ostenta dicho “recurso” para la problemática del trabajo infantil u otras temáticas relacionales. Efectivamente, la acción de protección –en la actualidad- ha sido prácticamente inutilizada para garantizar los derechos de los niños trabajadores, en parte, porque esta acción pese a pretender ser un expedita salida a los conflictos jurídicos, en la práctica no lo es del todo: si convenimos que el ciudadano debe tener la posibilidad de recurrir en primera instancia al tribunal más cercano posible, la distribución de las cortes de apelaciones existente en nuestro país imposibilitan un efectivo acceso a la justicia²²⁵, existiendo, además, defectos en el ámbito sustancial e

²²⁵ Así también lo señala, quien además refiere que “Por otra parte, encomendarle a las Cortes de Apelaciones la competencia en primera instancia de estos procedimientos hace que las distraiga de su competencia natural cual es fallar dentro de un plazo razonable los recursos de apelación. La experiencia en nuestro país indica que las Cortes dedican mucho tiempo a las protecciones descuidando el conocimiento oportuno y adecuado de las apelaciones”. BORDALI, ANDRÉS. El Recurso de Protección

incluso procesal en torno al mismo: en primer lugar, el hecho que no exista una prelación de derechos en el artículo 19 de la Constitución ha provocado que las pretensiones en conflicto sean casi igualmente legítimas, siendo – en definitiva- la equidad el principio resolutorio en los conflictos intersubjetivos de intereses, quedando a la discrecionalidad de la judicatura la inclinación por una u otra vertiente, en razón a que en nuestro derecho la jurisprudencia constituye una fuente poco vinculante, por decir lo menos. En segundo lugar, consideramos que el hecho que la Constitución Política no contemple referencia específica a la infancia en los derechos subjetivos – a diferencia de otros países, como es el caso venezolano o argentino- no le confieren un mayor grado de protección normativo a la infancia, dejando, en definitiva, en “suma cero” las pretensiones conflictivas en torno al trabajo infantil, cuestiones que desalientan la utilización de esta forma de protección normativa y, en consecuencia, quedando en una mera declaración de principios dichos derechos subjetivos, en lo que respecta a su observación práctica. No es el caso entrar en el debate doctrinario respecto a la utilización privada de un recurso eminentemente público, el carácter ilegal del auto acordado que lo complementa, el carácter cautelar o definitivo – como señala Aldunate²²⁶- de sus resoluciones y otras cuestiones emanadas de voces críticas que, en la actualidad, observan a dicho recurso como un escueta fórmula de otorgar certeza jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales; por lo pronto, basta que observemos su escasa utilización práctica, pese a la existencia de una cifra no menor de niños trabajadores como de organizaciones gubernamentales y gubernamentales que se enfilan con la doctrina erradicatoria, cuestión que consideramos obsta en considerar a la normativa Constitucional como un conglomerado de normas que den un sustrato de garantía para los derechos fundamentales tutelados que nos conciernen, cuestiones que implican una reforma mayor – excediendo las pretensiones de nuestra memoria - y que se explicarían, para el caso de nuestra investigación, por el menguado acceso de justicia, por el atochamiento de las Cortes de Apelaciones y por la escasa

Entre Exigencias de Urgencia y Seguridad Jurídica. Rev. derecho (Valdivia). Vol.19, N ° 2. Valdivia, Chile. 2006 pp. 205-228.

²²⁶ ALDUNATE, EDUARDO. La protección al acecho: las consecuencias del abandono de la reglas de interpretación constitucional en el ámbito del recurso de protección. En: Revista de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso. Vol. 20 Valparaíso, Chile. pp. 239 y ss.

especificidad de nuestra Constitución en lo que respecta a las problemáticas de la infancia, entre otras cosas.

2.2.2.2 Ámbito laboral.

La legislación laboral chilena, desde las primeras leyes sociales hasta el día de hoy, contiene normas relativas al trabajo de menores, las que numerosas veces han tenido en consideración las directrices normativas internacionales que se expresan en los diversos instrumentos jurídicos emanados de la comunidad internacional, especialmente de la Organización del Trabajo. En todo caso, dicha adecuación normativa muchas veces se ha circunscrito tan sólo al ámbito más formal de la problemática del trabajo infantil, dejando fuera de los enunciados positivos a un grupo no menos despreciable de trabajos, los que se caracterizan por ser de carácter no remunerado, como representa el caso del trabajo de los menores en el ámbito familiar o en el propio hogar.

En el ámbito laboral actual, el trabajo infantil es objeto de disposiciones normativas que se enmarcan en el título I del Código del Trabajo, cuyo capítulo II lleva por nombre “de la capacidad para contratar y otras normas relativas al trabajo de los menores”. Dicho capítulo, realiza diversas distinciones en el plano etario para que una persona natural sea considerada capaz para celebrar contratos en la esfera laboral y, por ende, ostentar la facultad para obligarse a través de un vínculo contractual, señalando además determinados requisitos formales para la inserción laboral de un menor, estableciendo prohibiciones e imperativos al efecto.

a) Capacidad.

En el caso de los mayores de dieciocho años de edad, y siguiendo las reglas generales del ordenamiento jurídico, son considerados absolutamente capaces para manifestar su voluntad con el propósito de crear, modificar o extinguir derechos subjetivos que importan a la actividad laboral. Al respecto, el Código del Trabajo señala en su artículo 13 que “para los efectos de las leyes laborales, se considerarán mayores

de edad y pueden contratar libremente la prestación de sus servicios los mayores de dieciocho años”. Por su parte, el mismo artículo 13, en el inciso siguiente, sitúa una condicionante a la suscripción de un contrato laboral por parte de un menor de dieciocho años y que sea mayor de quince años de edad.

Con todo, la condicionante referida – a partir de la reforma ya aludida- consiste en la verificación de una actividad que se precie de ser ligera y que no perjudique su salud y desarrollo. En ese contexto, consideramos que la especificación de las condiciones y efectos que reviste el trabajo realizado es una incorporación legislativa que es esclarecedora en la justificación de la regulación normativa, en cuanto la protección a la salud y desarrollo son cuestiones que se encuentran en el epicentro del debate doctrinario que promueve la regulación normativa. Por su parte,- señala el artículo 13- que debe concurrir una autorización expresa, que debe ser otorgada por su padre o madre, y en la ausencia de éstos, dicha autorización puede ser conferida por el abuelo paterno o materno; o a falta de éstos²²⁷, de los guardadores, personas o instituciones que hayan tomado a su cargo al menor, o a falta de todos los anteriores, del inspector del trabajo respectivo²²⁸. En consecuencia, consideramos que el legislador en este rango etario ha considerado como capaces relativos a dichos trabajadores, puesto que su expresión de consentimiento debe consolidarse de forma complementaria a las formalidad habilitante ya referida, a partir de una autorización que reviste carácter de prelatoria. Cabe hacer mención que la autorización, doctrinariamente es considerada de carácter potestativa y complementaria al consentimiento expresado por el menor de edad, la que siempre podrán ser revocadas, por lo que se considera que el contrato del menor está celebrado con una condición

²²⁷ Cabe hacer mención que la expresión “abuelos” sólo hace alusión al género masculino y, por tanto, pareciera existir una inclinación del legislador a que sean sólo dichos ascendientes quienes pueden conferir la autorización, o bien, existe una deficiencia en la elaboración del supuesto jurídico.

²²⁸ En la eventualidad que haya sido el inspector del trabajo el personero encargado de conceder la autorización, El Código del Trabajo señala que éste deberá poner “los antecedentes en conocimiento del juez de menores, el que podrá dejar sin efecto la autorización si la estimara inconveniente para el trabajador”. Código del Trabajo. Editorial Jurídica de Chile. Undécima Edición Oficial. Santiago, Chile. Art. 13 inciso 4. 2005.

resolutoria tácita a cumplirse en el momento de la revocación por parte del sujeto habilitante²²⁹.

A su turno, -en el marco de la reforma introducida- se coloca otra formalidad consistente en que “previamente, deberán acreditar haber culminado su educación media o encontrarse actualmente cursando la enseñanza básica”, esto es, de forma complementaria a la autorización de índole prelatoria ya aludida. Llama la atención, en ese sentido, los interesantes debates que se produjeron en su discusión – segundo trámite constitucional y segundo reglamentario- aduciendo por el diputado Nicolás Monckeberg, en el marco de la acreditación educacional: “en primer lugar, es de una insensibilidad atroz, porque desconoce la realidad social y familiar de los jóvenes a quienes afectará. (..) sobre el 60 % de los menores de 18 años que no sigue estudiando por trabajar tiene una situación irregular (...) con esta iniciativa le diremos ahora que no puede trabajar (...) y de acuerdo a nuestra realidad, muchas veces ese joven no tiene otra opción que trabajar, porque el Estado no ayuda a la subsistencia de la familia”²³⁰, señala además el mismo diputado que “no hay que ser pitoniso para darse cuenta que el proyecto aumentará la informalidad (...) es un camino equivocado, pues conforme al proyecto original, no hay ningún joven que vaya a dejar de trabajar por dedicarse a estudiar, porque la inmensa mayoría lo hace por necesidad ²³¹”, finalmente, Monckeberg señala: “Sin embargo, como la OIT tiene un anhelo que, reitero, compartimos, cual es que los jóvenes no trabajen, se hizo lo más simple: un proyecto de un artículo, mediante el cual se le prohíbe trabajar si no ha cumplido la enseñanza media. Y creemos que con esto solucionamos el problema”²³². Por contrapartida, la diputada Carolina Goic señaló: “se ha planteado que se trata de un proyecto que prohíbe el trabajo infantil. ¡Me parece increíble discutir eso! No sólo de la perspectiva de todas las convenciones Internacionales, sino también de los derechos del niño, lo lógico no es que exista una ley que invite al trabajo infantil, sino que, por lo

²²⁹ IRURETA, PEDRO. Ob. Cit. pp. 177 – 180.

²³⁰ Historia de la Ley 20.189. Segundo Trámite Constitucional y Segundo Trámite Reglamentario. pp. 43-44.

contrario, lo proteja (...) Aquí lo que se quiere es que se cumpla con un mínimo de 12 años de escolaridad, debiendo acreditar que han terminado su educación media. Si no aseguramos ese derecho, es imposible hablar de calidad de educación²³³". Finalmente, el diputado Alberto Robles, señala "en verdad, los proyectos que apuntan a regular en un sentido u otro el trabajo infantil dan malas señales a la sociedad. Considero que debió haber quedado expresamente establecido que ningún menor podrá trabajar durante la jornada escolar".²³⁴ En ese sentido, consideramos que no fue una proyecto de ley pasivo, toda vez que la discusión adoptó ribetes propios de las doctrinas abolicionistas, anti erradicatorias y de visión crítica del trabajo infantil llevadas a nuestra realidad nacional, empero, creemos que la modificación era una cuestión necesaria en el contexto de una mínima armonía normativa, de conformidad a la reforma constitucional llevada a cabo por nuestro país: caso contrario, habría sido susceptible pensar- en el marco de los convenios internacionales de la OIT (138-182)- que bajo ningún respecto sería posible la compatibilidad de actividades laborales desarrolladas por menores de edad con la obligación estatal de asegurar la educación escolar obligatoria, esto es, enseñanza media, la que – en la generalidad de casos- importa una asistencia escolar hasta los dieciocho años de edad. Sin embargo, no podemos desconocer lo planteado por el diputado Monckeberg en la discusión parlamentaria, esto es, que en el marco de la reforma normativa y de sus evidentes efectos sociales, no podemos desprender un incentivo alguno en el contexto de la relación costo - beneficio que observa un menor de edad en un escenario de supervivencia, no obstante, creemos que dichos incentivos deben quedar entregadas al alero de las políticas sociales más que de una reforma armonizadora.

Asimismo, -previo a la modificación aludida- en lo que respectaba a los mayores de quince años y que fueran menores de dieciséis años de edad, el Código del Trabajo había adherido condicionantes en la celebración de un contrato laboral, señalando que, además de contar con la autorización aludida anteriormente, es menester que "hayan cumplido con la obligación escolar, y sólo realicen trabajos ligeros que no perjudiquen

²³⁴ *Ibíd.* p. 42- 49.

su salud y desarrollo, que no impidan su asistencia a la escuela y su participación en programas educativos o de formación”. Si consideráramos que, en la actualidad, y de acuerdo a la normativa vigente²³⁵, la educación escolar obligatoria en Chile llega hasta cuarto año medio –esto es, se incluye la edad media, asegurándose hasta los 21 años de edad -, podríamos concluir que una persona menor de dieciséis años y mayor de quince años -sin considerar el caso excepcional, relativo a actividades lúdicas- que no había terminado su formación secundaria, - lo que constituye, evidentemente, la regla general- no tendría la capacidad de celebrar un contrato de trabajo, aún cuando ostente la autorización expresa por sus padres, personas e instituciones destinadas al efecto. Interesantes resultaban en este respecto, el análisis adoptado por Pedro Irureta relativo a la educación obligatoria cuando aún no entraba en vigencia la ley 19.876, quien señalaba que “el mismo razonamiento habrá que aplicar en caso que el menor tenga dieciséis años y se encuentre cursando la enseñanza básica; si ésta, por mandato constitucional, es obligatoria, el alumno tendrá que cumplir imperativamente su obligación escolar. En el fondo, el legislador busca que el menor de edad termine su educación básica antes de iniciarse en la vida laboral²³⁶”, lo que extendido al nuevo estado de cosas, podría haber sido dable a considerar, en una posición más bien extrema, que la elaboración del artículo 13 en su inciso tercero había quedado derogado de forma tácita por una norma cronológicamente más actual y de mayor jerarquía, por cuanto sus enunciados positivos se hacen incompatibles con una educación obligatoria que, en la regularidad de los casos, llega hasta los dieciocho años de edad. Sin embargo, en la actualidad, el legislador se ha referido a esta incertidumbre jurídica en lo que respecta a los menores de dieciocho años de edad y no hace alusión específica a esta rango etario -15 a 16 años de edad-, toda vez que su abordamiento normativo se debía fundamentalmente a priorizar en la educación por sobre las actividades laborales, lo que –evidentemente- hoy constituye la regla general,

²³⁵ La ley 19.876 modificó el Artículo 19 N° 10 de la Constitución Política de la República de Chile, en los siguientes términos: “La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media, este sistema, en conformidad a la ley se extenderá hasta los 21 años de edad”. Constitución Política de la República de Chile. Editorial Jurídica de Chile. Undécima Edición Oficial. Santiago, Chile. 2007. Art. 19 N° 10.

²³⁶ IRURETA, PEDRO. Ob. cit., p. 182.

no existiendo razones plausibles para su especificidad. Consideramos, en ese sentido, que en la disposición referida se logra observar una mayor armonía normativa, despejando las incertidumbres anteriormente existentes y, en ese sentido, creemos que nuestro país consigue explicitar una adopción clara de posturas en torno a la visión de la educación en relación con el trabajo, esto es, que el trabajo infantil se encuentra legitimado por nuestra legislación siempre que no se afecte con ello el proceso de educación, legalmente obligatoria, -independientemente de las consecuencias sociales y prácticas que ello apareje- reafirmandose indirectamente los postulados de la doctrina abolicionista.

Por otra parte, el inciso quinto de la misma disposición, – artículo 13- establece, sin modificación, que una vez que haya sido otorgada la autorización habilitante, “se aplicarán al menor las normas del artículo 246 del Código Civil y será considerado plenamente capaz para ejercitar las acciones correspondientes”, esto es, para el peculio profesional se le considerará como capaz absoluto en lo que respecta a la administración y goce de bienes que obtenga como fruto de su trabajo, como asimismo para colocar en movimiento el órgano jurisdiccional que lo asista en su pretensión.

Finalmente, el Código del Trabajo, en su artículo 16, se colocaba en un plano excepcional, puesto que señalaba que “en casos debidamente calificados y con la autorización de su representante legal o del juez de menores, podrá permitirse a los menores de quince años que celebren contratos de trabajo con personas o entidades dedicadas al teatro, cine, radio, televisión, circo u otras actividades similares”. En la actualidad, el artículo 16 se complementa con el inciso 2º del artículo 13, para los requisitos habilitantes, - autorización del padre, madre, abuela o abuelo; sean trabajos ligeros que no perjudiquen la salud, y acreditación de educación – adicionando que deberá ostentarse la autorización del representante legal o del respectivo tribunal de familia. Con todo, esta disposición, referida a actividades laborales que parecieran ser formativas respecto a determinado talento o aptitud de los menores en actividades lúdicas, no entrega un criterio certero para establecer cuándo estamos en presencia de dichos “casos debidamente calificados”, como tampoco quién será la persona o

institución destinada a calificar la incorporación de los menores al ámbito laboral²³⁷. En consecuencia, el legislador laboral ha realizado una categorización de la capacidad laboral de los trabajadores en cuatro rangos, dependiendo de la edad de éstos, aumentando el grado de formalidades para celebrar contratos de trabajo en razón a la menor edad que ostente el trabajador.

Por último, observamos que una de las modificaciones vinculantes que se incorporaron en el marco de la ley 20.189 está determinada por la adecuación de facultades que se le confieren a los tribunales de familia, señala el artículo 13 inciso 4 que “el inspector del trabajo que hubiera autorizado al menor en los casos de los incisos anteriores pondrá los antecedentes en conocimiento del Tribunal de Familia que corresponda, el que podrá dejar sin efecto la autorización si lo estimara inconveniente para el trabajador”. Asimismo, el artículo 16 más arriba abordado, hace perentorio el complemento de autorización por el representante legal o el tribunal de familia como un requisito indispensable para el desarrollo de actividades laborales por un menor de quince años de edad. En parte, ello se debería a una actualización de la legislación, en razón a que las disposiciones del Título I del Capítulo II databan de una fecha anterior a la creación de los tribunales de familia, sin embargo, consideramos que dichas adecuaciones no deben haber terminado allí: de conformidad a nuestro análisis normativo en el marco de la CSDN referimos al principio del interés superior del niño como una máxima que ha de ser tomada en consideración en el ámbito laboral y, en ese contexto, consideramos que su omisión en el marco de la reforma continúa ostentando una laguna importante para el ámbito laboral. En el actual escenario ¿bajo qué premisas el juez de familia podría otorgar una autorización laboral? ¿Será efectivamente oída la opinión del niño cuando el tribunal de familia resuelva su caso particular? ¿Por qué el tribunal de familia ostentaría mayor grado de jerarquía que un

²³⁷ La OIT, en el Convenio N° 60 -1937- señalaba que “en beneficio del arte, la ciencia o de la enseñanza, la legislación nacional podrá conceder, por medio de permisos individuales, la autorización de niños en espectáculos públicos y su participación como actores o figurantes en películas cinematográficas”. En la actualidad, el artículo 8.1 del Convenio 138 señala que “La autoridad competente podrá conceder, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, cuando tales organizaciones existan, por medio de permisos individuales, excepciones a la prohibición de ser admitido al empleo o de trabajar que prevé el artículo 2 del presente Convenio, con finalidades tales como participar en representaciones artísticas”.

inspector del trabajo para determinar la conveniencia de incorporación de un menor de edad a un contexto laboral? Es posible que un juez de familia –eventualmente- resuelva el caso de conformidad al criterio de interés superior, empero ¿tiene la obligación de exteriorizar su resolución de acuerdo a dicho principio? o incluso ¿qué lo vincula para hacerlo así y no bajo su mera discrecionalidad? Consideramos que el hecho de no contemplarse dicho principio en la normativa laboral es una cuestión vital, sobre todo cuanto el principio no hace distinciones respecto a ramas específicas del derecho, empero, en lo que respecta a la infancia trabajadora, no existen deberes de exteriorizar criterios para una cuestión que- como tuvimos la oportunidad de observar anteriormente- presenta características específicas y realidades individuales diametralmente distintas y, en ese sentido, dicho vacío normativo importaría que en muchas ocasiones se resuelva el bienestar del niño no sólo en razón de su propia conveniencia y opinión, eventualmente el de sus padres, el Estado, la sociedad o la propia discrecionalidad del juez de familia.

b) Prohibiciones e imperativos.

El Código del Trabajo, además de realizar la clasificación relativa a la capacidad laboral de los trabajadores, se ocupa exigentemente de las condiciones laborales que rodean a la actividad desarrollada por los menores, imponiendo determinadas prohibiciones e imperativos legales para la realización de prácticas laborales por éstos. Es de este modo, como en el artículo 13 del Código del Trabajo,- sin variación por la ley 20.189 - se señala que “en ningún caso los menores de dieciocho años podrán trabajar más de ocho diarias²³⁸”, esto es, se restringe la posibilidad de que, en virtud de la autonomía de la voluntad, se trabaje hasta diez horas como en el caso de los adultos, por concepto de sobre tiempo u horas extraordinarias. En el caso contrario, y llevados someramente al ámbito de la normativa

²³⁸ El legislador argentino al respecto ha señalado que “No podrá ocuparse menores de catorce (14) a dieciocho (18) años de edad en ningún tipo de tarea por más de seis (6) horas diarias o treinta y seis (36) semanales, sin perjuicio de la distribución desigual de las horas laborales”. Argentina. Ley 20.744. Art. 190. En el mismo sentido, se manifiesta el legislador paraguayo que señala en el Código del Trabajo, que “los menores de (15) quince a (18) diez y ocho años no podrán trabajar no podrán trabajar más de (6) seis horas diarias ni (36) treinta y seis semanales”. Paraguay. Código Laboral. Art.123.

internacional, consideramos se habría tenido una contravención al Convenio 182 de la OIT, quien entiende como “trabajo peligroso” el hecho de someter a los menores a trabajos que constituyan jornadas de carácter extenuantes u horarios prolongados, toda vez que afectará significativamente en su desarrollo, salud y seguridad; con todo, cabe hacer presente que en diversas legislaciones de la región –como representa, por ejemplo el caso de Paraguay- existe una diferenciación horaria, no contemplada por nuestro legislador, cuando el menor de edad esté cursando su educación obligatoria, quedando reducida a 4 horas diarias, esto es, a la mitad de horas, en atención que no se hace sostenible jornadas de ocho horas diarias de trabajo sin que ello importe un potencial detrimento, inclusive, en la salud del niño. En la actualidad, una de las cuestiones más vinculantes y polémicas que presenta el nuevo artículo 13 del Código del Trabajo, se determina, además, porque “los menores de dieciocho años que se encuentren actualmente cursando su enseñanza básica o media no podrán desarrollar labores por más de treinta horas semanales durante el período escolar”. Las primeras ideas de reforma hablaban de 20 horas semanales, sin miramiento a los períodos de vacaciones escolares, lo que se fue modificando a partir de las discusiones e intervenciones de diversos diputados y senadores²³⁹. Con todo, consideramos que dicha limitación de horas se corresponde con las pretensiones que ha exhibido la Organización Internacional del Trabajo y, en ese contexto, constituye una efectiva toma de posturas con la doctrina abolicionista, al dar una preponderancia evidente a la educación por sobre las actividades laborales²⁴⁰, empero, consideramos que dichas

²³⁹ En ese contexto, René Alcino señaló que “el punto no está en si los niños trabajan 20 ó 30 horas, sino que los niños de nuestro país no debieran trabajar”. Al respecto, el diputado Gonzalo Arenas profirió. “Ahora, me parece que los argumentos que de este proyecto de ley facilita la informalidad no corresponde a la realidad, porque la informalidad ya existe. Hoy, quien contrata a un niño, lo hace para ahorrarse todo tipo de formalidades y el mayor costo que implica contratar a un adulto. Por eso la informalidad no se soluciona favoreciendo el trabajo infantil, sino, por el contrario, suprimiéndolo”. Historia de la Ley 20.189. Segundo Trámite Constitucional y Segundo Trámite Reglamentario. pp. 43-54.

²⁴⁰ Por un lado, estaban que el marco de 30 horas semanales constituía un abuso en consideración a la jornada escolar completa que existe en nuestro país, señalando al respecto que “creo que es una carga abusiva que sí le va a afectar en el estudio, a menos que tenga una capacidad tremenda para absorber una Jornada Escolar Completa más 6 horas de trabajo diario”. NAVARRO, ALEJANDRO. Historia Fidedigna de la Ley 20.189. Trámite de Comisión Mixta: Senado. Discusión en Sala. p. 153. Por otro lado, estaban quienes consideraban que era una limitación excesiva que imposibilitaba las estrategias de supervivencia, como señalaba, por ejemplo Nicolás Monckeberg. Por lo demás, también se propusieron ideas – por parte del Ministro de Trabajo y Previsión Social- en torno a la gradualidad de horas para el

limitaciones sólo serán efectivas en el marco de efectivas atribuciones por parte de la Inspección del Trabajo.

Asimismo, el legislador laboral ha estipulado normas en el Código del Trabajo, respecto al desempeño de funciones laborales por parte de los menores, en razón a las consecuencias perniciosas que eventualmente se verificará actual y de forma futura en su desarrollo, salud, seguridad, moralidad o educación. En efecto, el artículo 14 ha prescrito que “los menores de dieciocho años de edad no serán admitidos en trabajos ni en faenas que requieran fuerza excesiva, ni en actividades que puedan resultar peligrosas para su salud, seguridad o moralidad²⁴¹”, puesto que es evidente que las faenas y trabajos que impliquen la utilización de fuerza excesiva, tendrán efectos muy perniciosos en el desarrollo físico y la salud de jóvenes y niños. Observamos que dicha disposición ha sido objeto de concordancia por parte del artículo 211- J del Código del Trabajo²⁴², el que señala que “los menores de 18 años y las mujeres, no podrán llevar, transportar, cargar, arrastrar o empujar manualmente, y sin ayuda mecánica, cargas superiores a los 20 kilogramos” y, por lo tanto, consideramos que se confieren las luces de lo que se entiende en la normativa laboral por “fuerzas excesivas”, aún cuando sólo se refiera a actividades relativa a la carga de objetos pesados y, por lo tanto, dejando de lado un sinnúmero de actividades que merecen enunciación, al menos de conformidad con la potestad reglamentaria inutilizada. Ello fue sumamente complejo por mucho tiempo, si se considera que han sido los propios Convenios Internacionales los que han recomendado a la legislación interna, o a la autoridad competente, que

trabajo de los menores de edad, –como es el caso del Código de la Infancia de Perú– en razón a una clasificación a partir de sus rangos etarios, la que, finalmente, no prosperó.

²⁴¹ Esta disposición concuerda perfectamente con lo señalado en el Art. 3 del Convenio 182 de la OIT que señala que “A efectos del presente Convenio, la expresión “las peores formas del trabajo Infantil” abarca: d) 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”. Decreto 1447. Santiago, Chile.2000.

²⁴² A partir de la ley 20.001, de enero de 2005, el Código del Trabajo consigue realizar modificaciones en el Libro I, incorporando un nuevo Título (V), referido a la protección de los trabajadores de carga y descarga de manipulación manual.

determine cuáles son los empleos perjudiciales²⁴³, como es el caso del Convenio 138 de la OIT²⁴⁴, el Convenio 182 del mismo organismo internacional²⁴⁵ y el artículo 32 de la Convención sobre Derechos del Niño, que impone la obligación de “reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo²⁴⁶”. Sin embargo, en la actualidad, la ley 20.189 contempla un artículo transitorio²⁴⁷ para que efectivamente se armonicen las normas laborales a las disposiciones internacionales, lo que consideramos, constituiría un cumplimiento tardío, empero, que daría un gran paso en el aseguramiento de condiciones mínimas para el desarrollo de actividades laborales y que, efectivamente, permitiría dar certeza de cuáles serían los tipos de trabajo infantil que en nuestro país quedan al margen de la legalidad en función de los enunciados positivos.

A su turno, en el artículo 15 del mismo cuerpo legal, señala el legislador que “queda prohibido el trabajo de menores de dieciocho años en cabaret y otros establecimientos análogos que presenten espectáculos vivos, como también en los que se expendan bebidas alcohólicas que deban consumirse en el establecimiento”, refiriéndose de forma indirecta a los aspectos ambientales que se observa en la

²⁴³ Al respecto, se señala que “una de las medidas debe consistir en identificar las ocupaciones que son manifiestamente peligrosas y en las cuales, en consecuencia ha de estar prohibido el empleo de niños”. OIT. Trabajo Infantil. Lo Intolerable en el Punto de la Mira. 2000 Ginebra, Suiza, p. 52.

²⁴⁴ IRURETA, PEDRO. Ob. cit., p. 187.

²⁴⁵ “Los tipos de trabajo a que se refiere el artículo 3, *d*) deberán ser determinados por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas y tomando en consideración las normas internacionales en la materia, en particular los párrafos 3 y 4 de la Recomendación sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999”. Convenio 182, artículo 4.

²⁴⁶ Convención sobre Derechos del Niño. Artículo 32.

²⁴⁷ “Un reglamento del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, previo informe de la Dirección del Trabajo, determinará las actividades consideradas como peligrosas para la salud y el desarrollo de los menores de dieciocho años que impidan, en consecuencia, celebrar contratos de trabajo en conformidad a los incisos anteriores, debiendo actualizarse dicho listado cada dos años”. “Artículo transitorio.- El reglamento señalado en el inciso penúltimo del artículo 13 del Código del Trabajo, deberá dictarse dentro de los noventa días de vigencia de la presente ley.” Ley. 20.189.

actividad laboral desarrollada por los menores y que, de acuerdo a nuestra cultura, no están acorde con los factores sociales que deben rodear a la infancia, toda vez que pueden llegar a afectar su proceso de socialización. Lo anterior, aún cuando el inciso segundo del mismo artículo es de carácter permisivo y hace perder fuerza al enunciado principal, puesto que se refiere a la posibilidad que tienen los menores de actuar en dichos “espectáculos vivos”, en la medida que exista asentimiento por parte de su representante legal y juez de familia. Sin embargo, pese a que la condicionante viene determinada por una autorización conjunta del representante legal y juez de familia, el artículo en comento no hace mayor alusión al tipo de espectáculos que posibilitaría la autorización de éstos, dejando en la incertidumbre cuándo se verifica el supuesto jurídico de la norma legal, haciéndola más bien ambigua. Empero, el título V de la ley 16.618, promulgada en 1967, establece, entre sus disposiciones, sanciones de índole penal cuando se constate la utilización de menores en determinados trabajos, cuestión que será objeto de examen en la normativa penal correspondiente. Sin embargo, acá nuevamente nos encontramos ante la disyuntiva de saber bajo qué criterios un juez del tribunal de familia va a conferir la autorización, sobre todo si ya hemos considerado que el no referir cuáles de los espectáculos vivos ostentan características perjudiciales o no para el menor de edad y al ser una norma más bien indeterminada, dejaría a la discrecionalidad del juez, sin necesidad de fundamento a máxima alguna en su negación o autorización, si no se tiene en cuenta el interés superior del menor de edad.

En el mismo contexto, una norma que se relaciona consustancialmente a la prohibición de desarrollar actividades laborales por parte de los menores de edad en establecimiento donde se expenden bebidas alcohólicas, está determinada por el artículo 163 de la ley 17.105, la que se observa de forma similar o complementaria a la prohibición contenida en el artículo 15 del Código del Trabajo, no obstante, establece que “no quedan comprendidas en el inciso precedente los empleados tales como grooms, mensajeros, ascensoristas, porteros, ayudantes de garzón, ayudantes de cocina, encargados del aseo y demás que, en razón de sus ocupaciones no intervengan en el expendio de bebidas alcohólicas a los consumidores²⁴⁸”. Por lo tanto,

²⁴⁸ Ley 17.105. Art. 163.

y en concordancia con las disposiciones aludidas, podríamos llegar a concluir que, en lo que respecta a los trabajos de menores que desarrollan sus labores en establecimientos que expendan bebidas alcohólicas, la prohibición laboral del Código del Trabajo sólo alcanza a aquellos menores que intervienen directamente con el público consumidor de bebidas con contenido alcohólico, existiendo en este caso una indeterminación en la armonía interpretativa.

Por su parte, el legislador, satisfaciendo mínimamente los imperativos internacionales, ha dejado en el marco de las normas prohibitivas el trabajo nocturno al que se podrían ver expuestos los menores, señalando que queda prohibido a los menores de dieciocho años todo trabajo nocturno en establecimientos industriales y comerciales, que se ejecuten entre las veintidós y las siete horas, sin embargo, se exceptúan a dicha prohibición aquellos en que únicamente trabajen miembros de la familia, bajo la autoridad de uno de ellos, como también “los varones mayores de dieciséis años, en las industrias y comercios que determine el reglamento, tratándose de trabajos que, en razón de su naturaleza, deban necesariamente continuarse de día y de noche²⁴⁹”. En el marco de la reforma al título I, capítulo II del Código del Trabajo, se señala que “a los menores mencionados en este artículo les será aplicable lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 13”, esto es, deben ser trabajos ligeros sin afección de desarrollo, autorización correspondiente y acreditación de educación. Acá consideramos que existe poca previsión por parte del legislador en el marco reformista, toda vez que si se considera a la educación como elemento más preponderante que el desarrollo de una actividad laboral, es dudoso que un menor de edad pudiera trabajar 30 horas semanales, entre las veintidós y las siete de la mañana sin que ello signifique –aún con las autorizaciones respectivas- un trabajo que sea inofensivo para su desarrollo. Sin duda, creemos que la opinión del menor de edad debe ser un elemento vinculante para saber cuál es su real grado de afección en el marco de la actividad laboral, empero, creemos –haciendo un mero juego de probabilidades- que la mayoría de las veces no sería compatible un trabajo nocturno con un cumplimiento educacional obligatorio, sobre todo en el marco de la jornada escolar completa, por lo que consideramos que esta disposición, pese a haberse tratado de menguar con las

²⁴⁹ Código del Trabajo. Art. 18.

limitaciones de capacidad que dispone el artículo 13, es un artículo que no dice relación con la pretensión de satisfacer el derecho a la educación y en muchas oportunidades es plausible observarlo como incompatible con el artículo 13 en razón a su naturaleza.

En el plano de los imperativos que establece el Código del Trabajo, señala el legislador en el artículo 14 que “los menores de veintiún años no podrán ser contratados para trabajos mineros subterráneos sin someterse a un examen de aptitud”, cuya contravención acarrea multas de tres a ocho unidades tributarias mensuales, siendo duplicadas en la eventualidad de observarse reincidencia. Creemos que, - pese a que los veintiún años excede el rango etario para ser considerado trabajo infantil- el hecho de solicitar un examen de aptitud para éstos, constituye un imperativo para su contratación que demuestra una preocupación por la salud del trabajador - dado las condiciones en que se desarrolla el trabajo minero en relación con las capacidades físicas de un joven- cuestión que no se manifiesta respecto al trabajo de menores en la generalidad de las labores desempeñadas, aún cuando éstos en razón de su vulnerabilidad, pueden observar graves detrimentos físicos y psicológicos al tenor de trabajos y faenas prematuras, que no son propias de su edad. Creemos que la realización de labores por menores, muchas veces no sólo debería considerar su rango etario para su contratación. Si bien la edad constituye una variable indispensable, en múltiples ocasiones resulta insuficiente para determinar el grado de perjuicios físicos que se generarán en los menores determinadas actividades laborales y que, son imperceptibles al tenor de un único criterio cronológico.

Por último, en la eventualidad de observarse incumplimiento a estos imperativos y prohibiciones, la legislación laboral señala que el empleador estará sujeto a todas las obligaciones inherentes al contrato mientras se aplicare; pero el inspector del trabajo, de oficio o a petición de parte, deberá ordenar la cesación de la relación laboral y aplicar al empleador las sanciones que correspondan. Respecto a la primera consecuencia, implica que, no obstante el perjuicio del negocio jurídico, el acreedor de trabajo tiene que dar cumplimiento al contrato mientras esté en vigencia, en la misma forma como si se tratara de un contrato válido, considerando que lo protegido por las

normas laborales es el deudor de trabajo y no el negocio jurídico. En lo concerniente a los cometidos del inspector del trabajo, se entiende que la facultad otorgada por la actividad administrativa es la de disponer a que no se siga prestando los servicios, lo cual no equivale a considerar como terminada la relación laboral, sino que suspendida indefinidamente, no obstante, la terminación propiamente tal debe efectuarse en la forma que corresponda²⁵⁰. Finalmente, la ley 20.069 de noviembre de 2005, por su parte, ha incorporado al artículo 17 señalando que cualquier persona podrá denunciar ante los organismos competentes las infracciones relativas al trabajo infantil de que tuviera conocimiento, posibilitando la incorporación de la ciudadanía en la problemática, como un verdadero “ente fiscalizador”.

c) Contrato de aprendizaje.

El contrato de aprendizaje es uno de los contratos de carácter especial que se establece en la legislación laboral, inexistente con anterioridad a la dictación del Decreto Ley N° 2.200, definiéndose, en la actualidad, por el artículo 78 del Código del Trabajo como “una convención en virtud de la cual un empleador se obliga a impartir a un aprendiz, por sí o a través de un tercero, en un tiempo y en condiciones determinados, los conocimientos de un oficio calificado”, cuyas remuneraciones serán pactadas libremente por las partes,²⁵¹ y siendo sólo dirigido a trabajadores menores de veintiún años de edad. Uno de los aspectos más relevantes relacionados con el contrato de aprendizaje, consiste en las obligaciones impuestas al empleador, puesto que aquél sólo puede ocupar al aprendiz exclusivamente en los trabajos propios del programa de aprendizaje, proporcionando los elementos de trabajo adecuados, permitiendo los controles que el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo le

²⁵⁰ En este respecto ver THAYLER, WILLIAM Y NOVOA, PATRICIO. Manual de Derecho del Trabajo. Tomo II. Editorial Jurídica de Chile. Tercera Edición. Santiago, Chile. 1998. pp. 169 y siguientes.

²⁵¹ “En un principio, se establecía que la remuneración mínima del aprendiz no podía ser inferior al 60% del ingreso mínimo mensual. Hoy día dice el artículo 81 que ella no está sujeta al artículo 44 del mismo código (...) Ello puede implicar que el aprendiz deba aceptar una (suma) inferior a dichos ingresos”. HUMERES, HÉCTOR. Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Tomo I, Derecho Individual del Trabajo y Procedimiento laboral. Editorial Jurídica de Chile. Decimoséptima Edición. Santiago, Chile. 2004. p, 203.

correspondan en los contratos de esta especie; y designar a un trabajador de la empresa como maestro guía del aprendiz para que lo conduzca en este proceso. En este sentido, el contrato de aprendizaje, viene a ser una herramienta útil en la inserción de las personas en algún oficio o actividad, resguardándose el cumplimiento de los requisitos para constituir un ambiente que propicie el desarrollo del trabajador y, en consecuencia, propendiendo a una mayor calificación que posiblemente disminuirá el “círculo vicioso” que caracteriza al trabajo infantil.

Si bien, el Código del Trabajo es el cuerpo normativo nacional que más enfatiza en la problemática del trabajo infantil, creemos que la legislación de carácter laboral – pese a la reforma recientemente incorporada- sólo pondera formalidades y capacidad del menor para celebrar actos contractuales de índole laboral, no refiriéndose en específico al trabajo infantil ni sus consecuencias, así como tampoco a un tipo específico de trabajo infantil considerado como intolerable, aún cuando se establezcan normas de carácter prohibitivos e imperativas para contratar a un trabajador. De esta manera, la cuestión relativa a la capacidad laboral de los menores sólo termina reduciéndose a un problema de capacidad de obrar, y cuyo principal objetivo radica en establecer cuáles son los requisitos que el menor debe cumplir para celebrar válidamente un contrato de trabajo²⁵².

Asimismo, el Código del trabajo, al ser inspirado por la conceptualización económica tradicional de trabajo, no contempla un sinnúmero de casos en que no existe pago de remuneración determinada por la prestación de servicios personales - como constituye el tipo de trabajo doméstico- como, asimismo, no vislumbra un sinnúmero de casos en que no existe relación de subordinación manifiesta o dependencia determinada, como es el caso, muchas veces abusivo, de los menores “propineros” que trabajan en establecimientos comerciales, como supermercados. Por lo tanto, la normativa laboral se centra principalmente en aquel sector económico de carácter formal de la economía, el cual constituye sólo un porcentaje menor respecto a la total magnitud de la problemática.

²⁵² IRURETA, PEDRO. Ob. cit., p, 175.

Creemos que la legislación nacional laboral es deficiente en lo que se refiere al trabajo infantil. Si la comparamos, por ejemplo, con la legislación laboral argentina, la ley 20.744 de la República Argentina, contiene un título especial -el VIII- dedicado a la problemática, denominado “del Trabajo de los Menores”, donde se contiene, entre otras cosas, la exigencia de un certificado de aptitud física; la obligación del empleador de gestionar la apertura, dentro de los 30 días de su contratación de una cuenta de ahorros en la Caja Nacional de Ahorro y Seguros; como asimismo, una diferencia realmente significativa en lo que se refiere al incumplimiento del empleador de las normas contenidas en la ley,²⁵³ o bien, el legislador paraguayo que vislumbra un feriado anual²⁵⁴ específico para éstos menores de una duración que equivale al doble del feriado anual de los trabajadores chileno, entre otras cosas.

Por otra parte, no podemos dejar de mencionar que en muchos de los países de la región existen “códigos de la infancia”, donde se abordan las problemáticas más relevantes que conciernen a los menores de edad, donde existen disposiciones explícitas al trabajo infantil que van más allá de las reglas de capacidad, prohibiciones e imperativos. En el ámbito comparativo, podemos decir que en el caso de Perú, se aborda –en el capítulo IV del Código de la Infancia- a los trabajadores infantiles independientes, el que para desarrollar sus funciones deberá contar con la autorización del inspector del trabajo correspondiente, excediendo de este modo los elementos de subordinación y dependencia que, como vimos en los tipos de trabajo infantil y evolución histórica, no siempre son cuestiones que se observen en la mayoría de las formas de trabajo infantil ni tampoco como una constante histórica en nuestro país. Por su parte, existe un funcionario público denominado “defensor de familia” quien conoce

²⁵³ El legislador argentino ha establecido un sistema de culpa objetiva en este respecto, señalando al respecto que “A los efectos de las responsabilidades e indemnizaciones previstas en la legislación laboral, en caso de accidentes de trabajo o enfermedad de un menor, si se comprueba ser su causa alguna de las tareas prohibidas a su respecto, o efectuadas en condiciones que signifiquen infracción a sus requisitos, se considerará por eso solo hecho al accidente o a las enfermedades como resultante de culpa del empleador, sin admitirse prueba en contrario” Ley 2.0744. Artículo 195. Argentina.

²⁵⁴ “Todo trabajador menor de dieciocho años tendrá derecho a vacaciones anuales remuneradas, cuya duración no será inferior a treinta (30) días hábiles corridos”. Paraguay .Código Laboral. Art. 127.

directamente las cuestiones relativas al trabajo infantil de los menores de edad, dando una mayor eficacia a las normas contenidas en las diversas legislaciones comparadas.

d) Inspección del Trabajo y eficacia.

Debemos señalar que, en nuestro país, la potestad de fiscalizar el efectivo cumplimiento de nuestra legislación laboral, corresponde a la Dirección del Trabajo, a través de las Inspecciones del Trabajo. La Dirección del Trabajo²⁵⁵, es un servicio técnico dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social con el cual se vincula a través de la Subsecretaría del Trabajo. Entre sus principales funciones se encuentra la fiscalización de la legislación laboral y la facultad de fijar, -de oficio o a petición de parte- por medio de dictámenes, el sentido y alcance de las leyes del trabajo y la divulgación de principios técnicos y sociales de la legislación laboral²⁵⁶.

Ante todo, cabe hacer presente que el DFL N° 2 contempla – en su artículo 27- una norma de carácter general, consistente en que “el inspector del trabajo podrá ordenar la suspensión inmediata de las labores que – a su juicio constituyan peligro inminente para la salud o vida de los trabajadores y cuando constaten la ejecución de trabajos con infracción a la legislación laboral”. Consideramos que ésta constituye la regla general de mayor relevancia para la problemática del trabajo infantil, toda vez que el peligro inminente para la salud o vida de los trabajadores no hace excepción ni distinciones relativas al rango etario del trabajador, asimismo, el trabajo infantil que se desarrolle en infracción a las disposiciones del Código del Trabajo –artículos 13 a 18- dan motivo para la oportuna suspensión inmediata de las funciones de trabajo, aunque – como dijimos- es sólo una regla general y más bien extrema, que no contempla un sinfín de actividades que se desarrollan en el ámbito del trabajo informal, en cuanto la legislación laboral nunca hace referencia a las actividades desarrolladas en dicho sector económico, quedando a su suerte la suspensión inmediata de labores.

²⁵⁵ Regulada por el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1967.

²⁵⁶ Artículo 1. Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo D.F.L. N° 2, de 1967. Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Los procedimientos de fiscalización se encuentran regulados en la circular N° 88 de la Dirección del Trabajo, y se llevan a cabo mediante sus respectivas Inspecciones del Trabajo. En ese sentido, debemos señalar que la principales características de este procedimiento son: la iniciativa de la fiscalización la tiene el servicio, que puede iniciar una fiscalización de oficio, como los particulares, que pueden solicitar al servicio realizar una determinada fiscalización; los procedimientos se clasifican en dos, uno de aplicación general y otro especial, atendidas las materias a fiscalizar, siendo el primero supletorio en las materias no especialmente reguladas en el procedimiento especial; la circular establece estos procedimientos especiales para aquellos casos en que existen normas especiales o excepcionales respecto de las establecidas en el procedimiento general de fiscalización; la circular establece que “habitualmente ello tendrá su fundamento en la naturaleza y particularidades del concepto investigado, o en la existencia de normas legales o reglamentarias especiales” para luego señalar una nómina de materias que requieren este procedimiento especial, entre los cuales cabe destacar, la fiscalización de la informalidad laboral y la fiscalización del trabajo de menores de edad.

En nuestro caso particular, referido al trabajo infantil, importancia debería cobrar la fiscalización especial que se establece para el caso de trabajadores menores de edad, como también, el procedimiento especial de fiscalización del trabajo en informalidad, ya que es en este sector de la economía donde se da- con mayor frecuencia - la realidad del trabajo infantil

En el caso particular de la fiscalización especial, -en caso de menores de edad- la circular establece que esta fiscalización está destinada a velar por el cumplimiento de las normas sobre protección a menores, contenidas en los artículos 13 a 18 del Código del Trabajo; sobre esta fiscalización, la circular dispone carácter de urgencia, lo que significa que, formulada una petición de fiscalización o establecida de oficio, debe asignar un inspector en forma inmediata, para ser tramitada al día siguiente, esta situación es de suma importancia debido a la gravedad de la realidad que se está

fiscalizando²⁵⁷. El procedimiento que luego seguirá a la fiscalización depende de las hipótesis que establece la ley; si se trata de menores de edad con autorización para trabajar, si se trata de menores de edad sin autorización para trabajar, que sean mayores de 15 años o, por último, si se trata de menores de 15 años.

En primer lugar, si se trata de menores de edad con autorización para trabajar, la fiscalización se regirá por el “procedimiento general de fiscalización”, verificando las condiciones laborales y previsionales generales, con las limitaciones que el rango etario establece, en particular, el desarrollo de actividades prohibidas para menores de dieciocho años. En caso de constatarse la realización de alguna de estas actividades, se aplicará una multa y se dispondrá el cese inmediato de tales actividades. Con todo, el empleador puede regularizar la situación asignando al trabajador otras labores permitidas. En segundo lugar, si se trata de menores de edad sin autorización para trabajar, que sean mayores de 15 años, se aplicará la sanción administrativa y se dispondrá el cese inmediato de las actividades, cualquiera que estas sean. El empleador puede regularizar la situación mediante la obtención de la respectiva autorización para realizar aquellos actos permitidos. En tercer lugar, si se trata de menores de 15 años se aplicará la multa administrativa y se dispondrá el cese inmediato de las actividades.

En el concerniente al segundo caso particular que nos interesa, la fiscalización especial en el caso del trabajo informal. La circular define la informalidad laboral como la “presencia de una relación de trabajo en la que existe falta de cumplimiento de una serie de obligaciones simultáneas dentro de las que se encuentran; escrituración de contrato cuya copia se haya entregado al trabajador; uso correcto del sistema de registro control de asistencia; otorgamiento de comprobante de pago de

²⁵⁷ En cuanto a la visita inspectiva, la circular instruye al inspector a la mayor agudeza posible, es así como el funcionario deberá recorrer toda la empresa, y ante el menor indicio o por la sola apariencia de un trabajador que tenga menos de 18 años, deberá exigir la exhibición de la cédula de identidad. Si en la inspección se detecta la presencia de menores trabajando, la circular dispone que el fiscalizador deberá aplicar la entrevista de formalización, aun cuando exista declaración de existencia de contrato escriturado y otra huella documental de la relación de trabajo.

remuneraciones; declaración o pago de cotizaciones provisionales²⁵⁸. La fiscalización por informalidad laboral se puede activar mientras se realiza otro procedimiento de fiscalización, aunque la materia denunciada que dio origen a la fiscalización, haya sido distinta. Esta fiscalización, al igual que la del trabajo de menores de edad, tiene el carácter de urgencia para la repartición, por lo que una vez denunciada, se asigna inmediatamente un fiscalizador.

En cualquiera de ambos casos, nos parece enmarañadas y –pese a que en apariencia parecieran del todo vinculantes- consideramos que son algo superficiales las atribuciones de fiscalización que se plasman en los instrumentos jurídicos abordados, puesto que –al no existir potestades delimitadas - existe un menor grado de protección de los menores trabajadores²⁵⁹ y sus derechos consagrados en la legislación laboral, esto es, los inspectores del trabajo carecen del grado de especialización y atribuciones para esta temática en particular, cuestiones que trascienden incluso en las mismas normas del Código Laboral –relativas a las autorizaciones- donde el Juez de Familia tiene la última palabra en la definición de la conveniencia o inconveniencia del desarrollo de alguna actividad laboral para el menor de edad, toda vez que los inspectores de trabajo tienen un sinfín de cuestiones a las que inspeccionar y no ostentan conocimientos específicos – como tampoco atribuciones- en temas relativos a la infancia trabajadora. Por otra parte, las facultades que revisamos anteriormente sólo podrían ostentar algo de fuerza a las materias estrictamente laborales de carácter formal, es decir, el inspector del trabajo, se preocupa de sólo descubrir un hecho fáctico relativo a la constatación de las normas de trabajo infantil contempladas en la legislación laboral, pero no existe un trabajo mancomunado con los distintos actores relevantes en materia de trabajo infantil, vale decir, en la práctica la labor del inspector se acaba cuando éste logra develar la realidad de un menor trabajador, pero esto no garantiza que la problemática no continúe manifestándose en ese caso en particular. En otro sentido, la invisibilidad

²⁵⁸ Circular N° 88, de la Dirección del Trabajo. Que regula los procedimientos de fiscalización de la inspección de trabajo.

²⁵⁹ Existen antecedentes de organismo especializados en la materia. En la década del 40, existía en la Inspección Provincial de Santiago, una sección de trabajo infantil y femenino. Universidad de Chile. Investigación sobre trabajo de menores en las industrias. 1984. Santiago, Chile. p, 37.

propia que presenta el trabajo informal, sumado a la insuficiente capacidad que posee el organismo en cuestión, hacen que la mayor parte del trabajo infantil que se desarrolla en este sector, quede sin regulación normativa práctica. Consideramos que la problemática para el sector informal subyace toda vez que no existen disposiciones en la legislación laboral a las que observar cumplimiento y que, a partir de la característica de “auxilio o ayuda encubierta” ya analizada, hacen fácil que se confunda el rol de subordinación y dependencia eventual que ostentaría un relación con el menor trabajador: en parte, ello se debe a la propia función de fiscalización informal que se observan en la circular, -“presencia de una relación de trabajo en la que existe falta de cumplimiento de una serie de obligaciones” – donde, creemos se da por un hecho existente la presencia de esa relación laboral, mas consideramos que lo primero a observar debería ser la existencia de esa relación laboral que se da por obviada, en que el principio de realidad presenta complejidades vinculantes al no existir disposiciones normativas que den un sustrato jurídico a la relación laboral informal.

Con todo, en la actualidad, la reforma introducida por la ley 20.189 se preocupa somera e indirectamente del ámbito de fiscalización, -empero, como vimos delimitada sólo cuando existe sustrato jurídico vinculante en la legislación- toda vez que establece que “las empresas que contraten los servicios de menores de dieciocho años, deberán registrar dichos documentos en la respectiva inspección comunal de trabajo”. Ello nos parece que viene a conferir una mayor eficacia de las normas laborales, en la medida que se facilita el control de las actividades que, como vimos, constituyen la excepción al vertiginoso número de menores que trabajan en el sector informal de la economía y que son de difícil fiscalización por las razones expuestas, quedando, en definitiva, echados a su suerte.

En corolario, consideramos que a partir de la incorporación del artículo anterior, -en el marco de la reforma- se posibilita que exista un mayor grado de eficacia a las normas laborales, en una cuestión que – históricamente- ha sido escasamente abordada doctrinariamente, por vía jurisprudencial, a partir de dictámenes de la Dirección del Trabajo o concretizada en disposiciones normativas. Creemos que los menores que trabajan en el sector formal de la economía se verán paulatinamente

favorecidos en el resguardo de sus derechos laborales, toda vez que a partir del mentado registro se podrá identificar las empresas que contratan menores de edad y cuál es su grado de cumplimiento de las disposiciones laborales, empero, ello debe ser complementado con un mayor grado de atribuciones específicas de la inspección del trabajo para abordar las vulneraciones de derechos que se den un contexto formal. Por contrapartida, consideramos que en el epicentro de la problemática, - trabajo informal- la inspección del trabajo se ve imposibilitada de conferir eficacia a las disposiciones que regulan las actividades laborales, toda vez, que éstas, lisa y llanamente, no existen.

2.2.2.3. Ámbito penal.

Cabe hacer mención, que – a nuestro modo de ver- el ámbito penal dista mucho de acercarse a la problemática del trabajo infantil. Sin embargo, por una claridad expositiva, de utilidad en el análisis posterior de los avances en los planes de erradicación y a propósito de la ratificación del Convenio 182 por nuestra país, se hará una observación parcial de dicha rama normativa. En ese contexto, deberíamos entender, –como muchos- que la legislación de índole penal se hace cargo, entre otros objetos de preocupación, de una de las denominadas “peores formas de trabajo infantil” relativa al comercio o explotación sexual. El comercio y explotación sexual infantil²⁶⁰, entre diferentes conductas, constituye un fenómeno social que representa una profunda vulneración a los bienes jurídicos que son objeto de protección por el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, es la normativa penal la encargada de hacer frente a la problemática.

²⁶⁰ “Se habla de explotación comercial (a diferencia de abuso sexual) porque se produce en un mercado ilegal y clandestino, donde se da una oferta en la medida que existe una demanda. El cuerpo del niño o niña es usado como mercancía y se produce una transacción monetaria o en especies”. OIT. Estudio de la Explotación Sexual Comercial Infantil y Adolescente en Chile. 1999. Lima, Perú. p.20.

a) Ley 16.618.

La ley 16.618 constituye una de las normativas de carácter proteccionista, que ha establecido mecanismos de control respecto a los menores que se puedan encontrar en situación de riesgo social, entre los que muchas veces se inserta la problemática del trabajo infantil²⁶¹, constituyendo un avance respecto de la normativa de protección al menor que se había verificado por la primera ley de menores de 1928, -4.447- y la ley 14.097 de 1962.

De esta manera y de conformidad con lo estipulado en el artículo 15 y 18 del Código del Trabajo, la Ley de Menores ha señalado en su artículo 62 que “será castigado con prisión en cualquiera de sus grados o presidio menor en su grado mínimo, o con multas de diez a cien escudos: 1º, el que ocupare a menores de dieciocho años en trabajos u oficios que lo obliguen a permanecer en cantinas o casas de prostitución o de juegos²⁶²”. En ese sentido, consideramos que el primer numeral del artículo 62 de la Ley de Menores, viene a ser un complemento a lo señalado por el artículo 15 del Código del Trabajo, toda vez los ambientes laborales que se observan en cabaret, establecimientos donde se presenten espectáculos vivos o donde se expendan bebidas alcohólicas, pueden estar relacionados con aquellos lugares donde se practique la prostitución o el juego. Sin embargo, el verbo rector del tipo penal es confuso, puesto que la acepción “ocupar”, en el sentido natural de la palabra, puede significar tanto “tomar posesión o apoderarse de un territorio, de un lugar, de un edificio, etc., invadiéndolo o instalándose en él²⁶³”, en que la ocupación del menor podría significar una vulneración a su libertad; o bien “obtener, gozar un empleo,

²⁶¹ En ese sentido, se ha señalado que “por otro lado, bajo este nuevo marco impuesto por la Ley n° 16.618 se creó la policía de menores, como área especializada de Carabineros de Chile, cuyas funciones básica consistían en prevenir la delincuencia, recogiendo a los niños vagos y mendigos, controlando centros de corrupción de menores y llevando a cabo órdenes judiciales emitidas por los tribunales de menores”. BRUNAUD, CLAUDIA. Ob. cit., p. 63.

²⁶² Ley 16.618. Art. 62 n° 1.

²⁶³ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. <www.rae.es> [en línea] (fecha de consulta: 12 de mayo de 2007)

dignidad, mayorazgo, etc²⁶⁴”, en que el sólo hecho de “emplear”, “dar empleo”, puede ser un elemento para constituir el elemento típico. Creemos que lo que pretende expresar el verbo rector se condice sólo con esta segunda interpretación y presenta un proteccionismo poco proporcional.

En concordancia con el artículo 16 del Código del Trabajo, referido a actividades más bien lúdicas, el artículo 62 de la Ley de Menores, asigna la misma pena para su numeral 2º, señalando que se configurará el supuesto jurídico contenido en el tipo, cuando “el empresario, propietario o agente de espectáculos públicos en que menores de dieciséis años hagan exhibiciones de agilidad, fuerza u otras semejantes con el propósito de lucro”. Creemos que, si bien la exhibición de fuerza o agilidad, eventualmente puede ser considerado un “caso calificado” para no permitir que los menores realicen dichas prestezas lúdicas, consideramos que en el ámbito penal el hecho de exhibirse -de forma real o simulada, en atención a la analogía interpretativa que nos entrega el artículo 366 quinquies del Código Penal- agilidad o fuerza, es una acción que no presenta características atentatorias para el ordenamiento jurídico y bienes jurídicos tutelados como para quedar enmarcada en el ámbito punitivo, en atención al principio de la última *ratio legis* expuesto por Beccaria y, posteriormente por Claus Roxin.

Finalmente, el numeral tercero del artículo 62 de la Ley de Menores, viene a complementar lo estipulado por el artículo 18 del Código del Trabajo, asignando la misma pena al que “ocupara a menores de dieciséis años en trabajos nocturnos, entendiéndose por tales aquellos que se ejecutan entre las diez de la noche y las cinco de la mañana²⁶⁵”, siendo, por tanto, una disposición que coloca una sanción punitiva a la utilización de menores en trabajos nocturnos y que viene a satisfacer fuertemente los imperativos internacionales en la materia.

²⁶⁴ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. <www.rae.es> [en línea] (fecha de consulta: 14 de mayo de 2007)

²⁶⁵ Ley 16.618. Art. 62 n° 2.

Como se puede apreciar, la ley 16.618 constituye un conjunto de normas de carácter proteccionista y que muchas veces las podemos asociar a la doctrina de la “situación irregular”. En sus disposiciones específicas contempla –entre otras cosas - fuertes sanciones de índole penal en contra de los autores, cómplices o encubridores de conductas atentatorias contra los derechos de los menores, no obstante, consideramos que muchos de sus tipos penales son excesivos e indeterminados y muchas veces escapan a la certeza jurídica que dicha rama del ordenamiento jurídico debe ostentar. Así las cosas, consideramos – por ejemplo- que el “emplear” a menores de edad –no dando un sentido claro si se refiere a un trabajo u “ocupación que obligue”, esto es, un acto atentatorio contra la libertad- en casas de juego, prostitución o cantinas, constituiría un grave atentado contra los bienes jurídicos más relevantes de nuestro sistema social; de ser así, no existe real certeza si estaríamos en presencia de un delito de peligro, de mera ejecución o, aún más paradójico, cuál sería el valor social fundamental protegido: si la indemnidad sexual potencialmente afectada, la explotación económica, la libertad, o la moral o el pudor público.

Sin duda, esta ley constituye un vestigio aún persistente en nuestra normativa de la situación irregular de los menores que, a través de fuertes sanciones, pretende dar protección a los menores de edad, -trabajadores en nuestro caso en particular- empero, que no se condice ni con las pretensiones ni principios del derecho penal, como tampoco de la nueva visión de la infancia que se desprende de la CSDN. Creemos que dar regulación normativa al desempeño de actividades laborales es una cuestión esencial, no obstante, ello debe corresponderse con un criterio de proporcionalidad o al menos de mayor certeza jurídica en sus disposiciones, caso contrario, nuevamente será el juez quien deberá determinar –bajo su discrecionalidad- cómo será empleado el criterio de proporcionalidad ante relativos tipos penales abiertos.

b) Código Penal.

Ante todo, cabe hacer mención que con motivo de las modificaciones realizadas en el Código Penal -a partir de las leyes 19.450, 19.617 y 19.927- se alteraron sustancialmente las normas del Libro II, Título VII, denominado “crímenes y delitos contra el orden de las familias, contra la moralidad pública y contra la integridad sexual”.

Con anterioridad a la reforma introducida por la ley 19.617 y especialmente de conformidad al Código Penal de 1874, las formulaciones típicas relativas a los denominados “delitos sexuales” se enmarcaban dentro de la conceptualización de la “honestidad” en materia sexual, cuestión que gran parte de la doctrina ha considerado, -pese a la imprecisión en la elaboración de conceptos típicos- sistemáticamente más correcta que las ideas de libertad o autodeterminación en materia sexual²⁶⁶. No obstante, respecto de los menores de edad impúberes, la antigua conceptualización de honestidad como bien jurídico, no era el motivo especial de protección, debido a que la acción que lo irrumpía no implicaba una afectación social de la víctima en el ámbito público, de tal modo que no concurrían juicios valorativos respecto al modo correcto o, socialmente adecuado, de utilización de la sexualidad por éste, por lo que la causa de punibilidad se determinaba de conformidad a la carencia de consentimiento válido que el menor no se encontraba en situación de expresar. En ese contexto, la reforma introducida en la rama penal significó que ya no se tomaran en consideración el aspecto público de las acciones con significancia sexual y, en ese sentido, a partir de 1999, la forma de realización “correcta” de las actividades sexuales ya no es la que constituyen la piedra angular de la regulación punitiva de estos delitos respecto de los mayores de edad, sino que será el atentado a la libertad de abstención de las víctimas de dichos actos, cambiando sustancialmente el motivo de punición de la conducta, a

²⁶⁶ Al respecto, Francisco Maldonado expresa que “Por ello, me atrevería a señalar que en materia de bien jurídico protegido y esquema de regulación de tipos penales descritos en función de su protección, era mucho más coherente la propuesta original de 1874 que lo que tenemos ahora, lo que no significa necesariamente que sus resultados sean satisfactorios o acertados”. MALDONADO, FRANCISCO. Delitos contra la Libertad Sexual. Tratamiento de la Nueva Regulación de Delitos Sexuales. En: Problemas Actuales de Derecho Penal. 2003. Santiago, Chile. 2003. p. 231.

pesar de continuar bajo el modelo de la codificación que ha sido fundado a partir de principios morales. Asimismo, observamos que se aumentan las sanciones para los delitos con relevancia sexual, colocando énfasis respecto de los que el ofendido resulta ser un menor de edad y, a su turno, se aumenta el margen de protección de éstos hasta los catorce años de edad, -anteriormente era sólo hasta los doce años- creando una gama de tipos penales relacionados con la pornografía infantil, como es el caso de la producción, tenencia y almacenamiento de material pornográfico en que se representen menores de edad con fines primordialmente sexuales. Sin embargo, este sistema de reforma se inicia con una propuesta bastante reducida en sus pretensiones, teniendo como objetivo fundamental la modificación exclusiva del delito de violación, en uno de los aspectos que en forma más tradicional se criticaban de su disposición en el Código Penal²⁶⁷, mas no como una visión amplia relativa a la protección de la infancia en el ámbito de la autodeterminación sexual, ni mucho menos en el marco de los Convenios Internacionales relativos al trabajo infantil.

Es de este modo como el legislador ha entendido en la reforma introducida en enero de 1999, que nos encontremos ante delitos que afecten la “indemnidad sexual”, conforme a la doctrina mayoritaria estudiada²⁶⁸, respecto del menor impúber como bien jurídico legitimante del accionar estatal. La indemnidad sexual, por su parte, consiste en la situación de quien está libre de padecer daño. Dice relación con la facultad de no verse expuesto a ningún tipo de perjuicio o perturbación sexual con motivo de los actos que pueda ejecutar un tercero o el derecho que corresponde a tales personas de no experimentar perturbación o daño en sus aptitudes físicas, psíquicas o emocionales como resultado de su involucramiento en un contexto sexual²⁶⁹, teniendo como objeto

²⁶⁷ Al respecto, ver MALDONADO, FRANCISCO. Ob. cit., p.229.

²⁶⁸ No obstante, el profesor Bullemore señala que “en nuestra opinión, sin embargo, esto es un error, por cuanto el bien jurídico protegido en el caso de los menores de 14 años siempre es la libertad sexual. En estas personas la libertad sexual tiene un contenido algo más complejo que el de “mera autodeterminación en el campo sexual”, porque, en definitiva, nuestro ordenamiento jurídico no les reconoce esa facultad de autodeterminación.”. BULLEMORE, VIVIAN. Curso de Derecho Penal. Tomo III, Parte Especial. Editorial Lexis Nexis. Santiago, Chile. 2005. p.184.

²⁶⁹ RODRÍGUEZ COLLAO, LUIS. Ob. cit., p. 64.

principal la protección a su desarrollo normal y de actos discordes con su desarrollo psíquico. En ese sentido, en la actualidad, el Código Penal contempla una serie de normas que, aún cuando no referirse en términos específicos al problema como actos de “explotación sexual comercial infantil y adolescente”, constata una serie de tipos penales que se relacionen y abordan la temática de forma relevante. Al respecto, cabe hacer mención que el Convenio 182, considera dentro de las peores formas de trabajo infantil a “la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas”²⁷⁰

En primer lugar, el artículo 367 del Código Penal, se refiere al denominado delito de “favorecimiento de la prostitución”²⁷¹, estableciendo una pena de presidio menor en su grado máximo a “el que promoviere o facilitare la prostitución de menores de edad para satisfacer los deseos de otros”. Agrega el mismo artículo que si concurriera habitualidad, abuso de autoridad o de confianza o engaño, se impondrá las penas de presidio mayor en cualquiera de sus grados y multa una a treinta y cinco unidades tributarias mensuales. En este caso, observamos que lo pretendido no es castigar a quien se relaciona carnalmente con la persona prostituida, sino al favorecedor de los deseos sexuales ajenos. Pese a que consideramos que dicho artículo tiene un ámbito de aplicación muy reducido, -puesto que su estructura se refiere a conductas muy marginales respecto de lo que es la esencia del comercio sexual²⁷²- protege a los menores de la inclinación de determinadas personas adultas a inducir e insertar en la prostitución a los menores de edad, puesto que éste, al ser un delito de resultado, necesariamente debe verificar el ejercicio de prostitución de un menor de edad en el comercio sexual y, por lo tanto, puede resultar eficaz en la evitación que éstos sean expuestos a la afectación de su indemnidad sexual.²⁷³

²⁷⁰ Convenio N° 182 de la OIT. Artículo 3.

²⁷¹ “La conducta penada es el favorecimiento o promoción, entendiéndose por éste, la inducción de otra persona a la realización de un acto, que en este caso es de relevancia sexual”. OIT. Estudio de la Explotación Sexual Comercial Infantil y Adolescente en Chile. 2004. Lima, Perú. p.24.

²⁷² Así también lo considera RODRÍGUEZ COLLAO, LUIS. Ob. cit, p. 225.

²⁷³ Sin embargo, parte considerable de la doctrina ha señalado que a partir de los enunciados positivos encontrados en el tipo penal, “revela que la intención del legislador fue sancionar la inmoralidad que

Por otra parte, el artículo 367 bis del mismo cuerpo legal, prescribe una pena de presidio menor en su grado máximo y multa de veinte a treinta unidades tributarias mensuales al que promoviera o facilitara la entrada o salida de personas del país, para que éstas ejerzan la prostitución en el territorio nacional o en el extranjero. Señala el inciso segundo del mismo artículo, que se impondrán las penas señaladas en el inciso segundo del artículo anterior -relativo al favorecimiento de la prostitución- en el caso que la víctima sea un menor de edad²⁷⁴. En este caso, el verbo rector del tipo se dirige a facilitar o promover la entrada o salida de menores de edad del país para que ejerzan la prostitución, por lo que el tipo penal se dirige a evitar y sancionar estas conductas, de modo tal, que se condice perfectamente con la normativa internacional relativa a la materia, específicamente con el Convenio 182 de la OIT relativo a las “peores formas de trabajo infantil”, el que propende e impone el establecimiento de las sanciones penales correspondientes a conductas como las denominadas “tratas de blancas”.

Consideramos que el artículo 367 ter del Código Penal, es uno de los que más presenta características preventivas generales referidas a la prostitución y, por lo tanto, del “trabajo infantil” que puede verificarse en torno a la actividad sexual. Al respecto, se señala que “el que, a cambio de dinero u otra prestación de cualquier naturaleza, obtuviera servicios sexuales por parte de personas mayores de catorce años pero menores de dieciocho años de edad, sin que medien las circunstancias de los delitos de violación o estupro, será castigado con presidio menor en su grado máximo²⁷⁵”. Creemos que esta disposición, es de cardinal importancia en lo que respecta a la prostitución infantil, por cuanto protege de los menores de cualquier interacción sexual que se practique en el denominado comercio sexual. La relevancia, se manifiesta en tanto que excluye para la verificación del tipo a las circunstancias relativas a la

atribuye a la conducta de quien favorece el comercio sexual, aunque éste se realice en condiciones que carezcan de aptitud para lesionar los intereses de una persona en concreto”, no satisfaciendo los principios de proporcionalidad y lesividad que se deben observar en la rama penal. RODRÍGUEZ COLLAO, LUIS. Ob. cit., P. 227.

²⁷⁴ Código Penal. Editorial Jurídica de Chile. Vigésima Edición. Santiago, Chile.2006. Artículo 367 Bis.

²⁷⁵ Código Penal. Editorial Jurídica de Chile. Vigésima Edición. Santiago, Chile.2006. Artículo 367 Ter.

violación y estupro, esto es, sin consideración a la existencia de fuerza o intimidación, privación de sentido, existencia de enajenación o trastorno mental de la víctima, relación de dependencia respecto a la víctima, concurrencia de grave desamparo, o bien, abuso o engaño relativo a la inexperiencia o ignorancia del menor en el ámbito sexual. Por lo tanto, basta con que exista una transacción en dinero o una prestación indeterminada con la finalidad de obtener servicios sexuales por parte de un menor de dieciocho años, -mayor de catorce años de edad- para que se posibilite la condena a presidio menor en su grado máximo, dándole un marco protector muy agudo.

Otra de las aristas de las que se hace cargo el Código Penal respecto a la explotación sexual comercial de menores, es la pornografía infantil, la cual se encuentra tipificada por los artículos 366 quinquies y 374 bis. El primero de ellos, establece una pena de presidio menor en su grado máximo a “el que participare de la producción de material pornográfico, cualquiera sea su soporte, en cuya elaboración hubieren sido utilizado menores de dieciocho años de edad²⁷⁶” y, por lo tanto, permite que los menores no se vean expuestos a representar sus partes genitales con fines primordialmente sexual. Con todo, la doctrina, ha manifestado la necesidad de la reformulación del tipo, en cuanto dicha representación puede ser simulada -como es el caso de animaciones, por ejemplo- y, por ende, no se afectaría de forma alguna la indemnidad del menor de edad; asimismo, se ha señalado que los fines primordialmente sexuales también son indeterminados y serían un exceso al principio de taxatividad que inviste a la legislación penal. Sin embargo, creemos que finalmente será el juez, en virtud del principio de proporcionalidad, el llamado a resolver el conflicto, aún cuando ello no siempre se condiga con el carácter que deben representar las normas de esta rama del ordenamiento jurídico. Sin duda, estos debates tienen un interés evidente; por lo pronto, creemos que el artículo en comento representa especial utilidad práctica, porque se hace cargo de forma directa de una de

²⁷⁶ El Artículo en comento, en su inciso segundo establece que “se entenderá por material pornográfico en cuya elaboración hubieren sido utilizados menores de dieciocho años, toda representación de éstos dedicadas a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas o toda representación de sus partes genitales con fines primordialmente sexuales”. Código Penal. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile. 2006. Art. 366 Quinquies.

las mayores preocupaciones que rodea a una de las peores formas de “trabajo infantil”, como lo representa la explotación sexual comercial.

Por su parte, el artículo 347 bis sanciona con pena de presidio menor en su grado medio a máximo al que comercialice, importe, exporte, distribuya o exhiba material pornográfico en que se hayan utilizados menores de edad. Se sanciona, en el inciso siguiente, al que adquiera o almacene dicho material pornográfico²⁷⁷. Dicha disposición pretende hacerse cargo de la cadena productiva que rodea a la pornografía infantil y que podría afectar de forma directa a la indemnidad sexual del menor de edad, dando un resguardo inexistente con anterioridad a la reforma de los delitos sexuales, el que es especialmente importante en la protección de la explotación sexual, puesto que tiene en consideración los nuevos paradigmas de la revolución tecnológica en su esfera más nociva para la dignidad de las personas y especialmente los menores de edad. Sin embargo, dicho artículo no deja de ser polémico en la intromisión de la esfera privada de las personas, en su carácter de delito de peligro y su indeterminado valor a proteger, sobre todo si hacemos una simple analogía respecto a la tenencia de drogas y su implicancia para nuestro derecho penal.

Así las cosas, consideramos que el Código Penal contiene – con anterioridad y sobre todo a partir de la reforma introducida en 1999 y 2004- un conjunto de disposiciones que dan protección a los menores de edad en los diversos atentados a su indemnidad sexual y libertad, que –históricamente- han satisfecho las pretensiones de nuestra sociedad y de la comunidad internacional relativas a contener un sustrato jurídico que sancione y prevenga – de conformidad a los postulados de la doctrina general positiva- los más irascibles atentados contra los valores sociales y bienes jurídicos más esenciales para nuestra sociedad y que, consideramos, escapan ostensiblemente a la existencia del Convenio 182 relativo a las peores formas de trabajo infantil. Asimismo, creemos que al tenor de las coyunturas sociales que se

²⁷⁷ Sin pretender ahondar más allá en el debate, es menester señalar que una parte no menos considerable de la doctrina considera que el almacenamiento de material pornográfico infantil no debería ser objeto de punición, en cuanto es una acción que forma parte de la intimidad de la persona, sin que resulte ningún bien jurídico afectado.

consternaron a nuestra sociedad, los delitos contra la libertad sexual, en general, sufrieron un mayor grado de protección por parte de la legislación laboral y que se ha extendido para el caso de los menores de edad en lo que respecta a la indemnidad sexual, que se ha manifestado en el rango etario a considerar y en la mayor punibilidad que representan estas conductas, cuestión que para muchos es una aspiración y constatación resistida toda vez que sería, desde ya, desproporcional y no se condice con las pretensiones del liberalismo.

2.3 ESTADÍSTICAS Y ANÁLISIS.

2.3.1 Estadísticas generales de la infancia²⁷⁸.

a) Aspectos generales de la población chilena.

La importancia de la estadística en la presente investigación, dice relación con la necesidad de lograr conocer la magnitud de la problemática en nuestra realidad, establecer un parámetro de comparación objetivo en materia de trabajo infantil, cuestiones que importan en tanto que cualquier plan o programa que se intente ejecutar con la finalidad de abordar la materia, necesita contar con cifras reales para poder hacer frente al problema. Los datos recopilados, a continuación, serán analizados de manera tal de lograr entender la realidad dentro de la cual se observa la problemática en estudio y si ella es plausible observarla en concordancia con las pretensiones de nuestro país a fin de erradicar el trabajo infantil.

²⁷⁸ La mayor parte de los datos y referencias a las que se hacen alusión en este apartado, son extraídas de los datos otorgados por el Instituto Nacional de Estadísticas a través de los Censos de población de los años 1992 y 2002.

Tabla 1²⁷⁹**Población total por tramos de edad y variación**

Edad	1992		2002		Variación Periodo
	Nº	%	Nº	%	Nº
0-4	1.452.635	10.9%	1.151.076	7.6%	- 301.559
5-9	1.245.119	9.3%	1.316.598	8.7%	71.479
10-14	1.231.714	9.2%	1.422.452	9.4%	190.738
15-19	1.217.129	9.1%	1.280.089	8.5%	62.960
20 y más	8.201.804	61.5%	9.946220	65.8%	1.744.416
Total	13.348.401	100%	15.116.435	100%	1.768.034

En base a lo observado en la Tabla 1, es posible inferir que Chile se caracteriza por encontrarse en una etapa de avanzada transición demográfica²⁸⁰, definida por un crecimiento moderado de su población total, una disminución sustantiva en las edades inferiores a los 5 años, una tasa de crecimiento de la población en edad laboral (sobre todo a partir de los 20 años de edad), que empieza a superar gradualmente a la de la población de niños, niñas y adolescentes. De hecho, la disminución sufrida en el período por el segmento de 0 a 4 años es de 20,8% en comparación con los fuertes incrementos sufridos por los segmentos a partir de los 20

²⁷⁹ Datos obtenidos de los resultados de los Censos 1992 – 2002. Instituto Nacional de Estadísticas.

²⁸⁰ En las sociedades primitivas las tasas de mortalidad y natalidad son muy altas y la población es estable, las sociedades modernas ambas tasas son bajas y la población es estable, se entiende transición demográfica periodo de cambio o traspaso de una sociedad da otra. <<http://www.eumed.net/cursecon/2/transicion.htm>> [En línea]. Fecha de consulta: 12 de mayo 2007.

años, esto último importa una población estable y que envejece en el tiempo, demostrado así la transición demográfica. También se observa un incremento sostenido de la población mayor de 65 años de edad a tasas nunca precedentemente observadas. Todo ello, como resultado del descenso de la mortalidad adulta y la disminución de la natalidad. Estas observaciones, nos impulsan a considerar que en la población chilena es posible advertir una gradual disminución de la población de menor edad y un incremento hacia las edades centrales de la pirámide, situación que tiende a asociarse a un país que camina hacia el desarrollo. En cualquier caso, si bien las cifras demográficas -en teoría- importarían un país en vías del desarrollo, estos datos están lejos de ser concluyentes, mientras nuestro país continúe con los altos índices de desigualdad, puntualmente en lo concerniente a la distribución del ingreso.

b) La infancia chilena.

La población de Chile, según el censo del año 2002, es de 15.116.435 habitantes, de los cuales 4.671.830 corresponden a personas menores de 18 años de edad. Este número de niños y niñas no registra mayor variación, en comparación con la población existente hace diez años atrás, ya que el Censo de 1992 registró 4.642.906 niños y niñas. Es decir, durante diez años el segmento infancia se incrementó en términos absolutos en tan sólo 28.924 habitantes, lo que significa un aumento- muy poco relevante- en términos de la tasa de crecimiento. Debemos sostener respecto al peso relativo a la población infantil, que se observa una disminución. En efecto, en el año 1992 la infancia representaba un 34.8% de la población total del país, mientras que en el año 2002 esta cifra disminuyó a un 30.9%; parte importante de esta disminución se localiza, en los grupos de edad de 0 a 2 años (es decir, en niños y niñas nacidos entre 1999 y 2002) y de 3 a 5 años (nacidos entre 1996 y 1999).

Tabla 2²⁸¹**Población total por tramos de edad (menores)**

Edad	1992		2002	
	Nº	%	Nº	%
0-2	842.186	6.3%	663.646	4.4%
3-5	872.624	6.5%	738.021	4.9%
6-13	1.973.224	14.8%	2.215.116	14.7%
14-17	954.872	7.2%	1.055.047	7.0%
18 y más	8.705.495	65.2%	10.444.605	69.1%
Total	13.348.401	100%	15.116.435	100%

De acuerdo a lo anterior (Tabla 2), se advierte que el incremento registrado en la población chilena entre los años 1992 y 2002 correspondió, básicamente, al grupo compuesto por mayores de 18 años de edad, quienes aumentaron en 1.739.110 habitantes. Este aumento de la población adulta²⁸², se explica tanto por el ensanchamiento en años de vida que ha experimentado este grupo en los últimos 10 años, así como por las mayores tasas de natalidad que correspondieron a las generaciones que hoy día tiene 18 y más años de edad. De este modo, es posible considerar que es a partir de los años 1996-97 que se manifiesta de forma más pronunciada el descenso de la población infantil. Entre las causas que explican este fenómeno, podemos referir elementos que fortalecen la tendencia a la disminución de

²⁸¹ Datos obtenidos de los resultados de los Censos 1992 – 2002. Instituto Nacional de Estadísticas.

²⁸² En el ámbito demográfico, los datos censales 1992-2002 evidencian un proceso de envejecimiento de la población chilena, no anticipado por las proyecciones de población. Unido a ello, existe una disminución en el tamaño promedio de los hogares. OIT. Análisis de las políticas y programas sociales en Chile: La acción pública para prevenir y combatir el trabajo de niños y adolescentes. Lima, Perú. 2004. p.9.

la tasa de natalidad de características tan dispares como la crisis económica del año 1998, que aparejó consecuencias relacionadas a la desestabilización de los mercados bursátiles y del trabajo y, por ende, mermó las capacidades de planificación de las familias²⁸³, o las campañas de prevención de enfermedades de transmisión sexual impulsadas por el gobierno que, como efecto colateral, pudo haber influido en esta situación.

En razón a las cifras señaladas, donde se constata que ha disminuido la proporción que representa la infancia respecto a la población total del país, y más aún, considerando que esta disminución se intensifica en los niños y niñas menores de edad, es dable señalar que los programas sociales que tienen como beneficiarios a los niños y niñas, deben considerar estas señales demográficas y, por tanto, además de garantizar la cobertura, requieren poner el acento en la calidad de los servicios entregados. En términos generales, las cifras expuestas nos muestran una infancia que tiende a disminuir, lo cual no importa una mengua a la par de la problemática, muy por el contrario si la población infantil tiende a disminuir, y la problemática se mantiene, esto significaría un aumento porcentual del trabajo infantil. Existe, por tanto, la necesidad que los Planes o Programas que se preocupen de la materia tengan en consideración las cifras de la población infantil, no sólo su crecimiento y disminución, sino que además los múltiples factores que podrían ser relevantes a la hora de enfrentar el problema.

2.3.2 Estadísticas del trabajo infantil en Chile²⁸⁴.

En general, una de las principales limitaciones que presenta el tema en estudio, es la falta de datos. La mayoría de las muestras no tiende a ser verdaderamente representativa del fenómeno. Ninguno de los instrumentos revisados se preocupa del

²⁸³ Organización de las Naciones Unidas. Impacto de la Crisis Asiática en América Latina. Santiago, Chile. 1998, pp. 37-40.

²⁸⁴ Las estadísticas que continuación se refieren, fueron obtenidas principalmente de la Primera Encuesta Nacional de Trabajo Infantil. Elaborada en conjunto por: La Organización Internacional del Trabajo, El Ministerio del Trabajo, El Instituto Nacional de Estadísticas y El Servicio Nacional de Menores, en el año 2003.

tema como objeto central de estudio, los datos existentes hasta la fecha anterior a la Encuesta Nacional, provenían de encuestas sólo relacionadas con el tema, - principalmente encuestas Casen y Censos agropecuarios, más otros indicadores de pobreza y empleo- y poseen como elemento en común la discontinuidad de los datos con lo cual generaban una imposibilidad de comparación.

En base a los antecedentes, podemos señalar que la encuesta CASEN de 1996²⁸⁵ nos señala que existía una población de 135 mil niños, niñas y adolescentes trabajadores en actividades de tipo urbanas, aproximadamente. De éstos, se estimaba que 47 mil niños y niñas entre 6 a 14 años, trabajaba de forma regular u ocasional, lo que representaba un 1,9% de la población total de ese grupo etario, existía además una población aproximada de 78 mil adolescentes entre 15 y 17 años ejerciendo algún tipo de labor, lo que equivalía al 9,7% del total de la población.

Respecto de la información proporcionada sobre el trabajo infantil en labores agropecuarias, nos encontramos fundamentalmente con los datos proporcionados por el Censo Agropecuario²⁸⁶, el cual establece tan sólo dos grupos de edad: mayores y menores de 15 años, quedando, por tanto, el intervalo entre 16 y 18 años sin información alguna. El Censo nos señala la existencia de 9.736 niños y niñas menores de 15 años a nivel nacional realizando alguna labor agropecuaria, en que la incidencia de trabajo infantil se encuentra en las regiones VIII, IX y X, llamando la atención los datos de la IX región que recoge la mayor cantidad de casos, alcanzando porcentualmente al 34,1%. Por último, se establece que la mayor cantidad de trabajo infantil se encuentra más en el sector agropecuario que en el forestal. Situación bastante lógica si se entiende que la primera actividad es mucho más frecuente que la segunda.

Como podemos apreciar los datos existentes, no son representativos de la realidad de la problemática en nuestro país, sino que muy por el contrario, carecen de

²⁸⁵ MIDEPLAN. VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Santiago, Chile. 1996.

²⁸⁶ INE. VI Censo Nacional Agropecuario 1997.

representatividad, debido a que no surgen teniendo en consideración la problemática del trabajo infantil, surgen en el contexto de otras realidades, como son la pobreza, en el caso de las encuestas CASEN y la agricultura en el caso de los Censos Agropecuarios. Surge así la necesidad de contar con datos relativos a la problemática del trabajo infantil, en este contexto nos abocaremos, a continuación, a analizar el primer instrumento que dice relación con la materia de estudio, la Encuesta Nacional de Actividades de Niños y Adolescentes.

La principal muestra que se utilizará, a continuación, para analizar las estadísticas, será tal como señalamos anteriormente, la Encuesta Nacional de Actividades de Niños y Adolescentes. Entre el mes de febrero y abril del año 2003 el Instituto Nacional de Estadísticas aplicó la Encuesta Nacional de Actividades de Niños y Adolescentes, encargada por el Ministerio del Trabajo y de Previsión Social y la Organización Internacional del Trabajo. Esta fue una decisión de conjunto para cuantificar de forma más fidedigna los volúmenes de este problema en Chile, esta iniciativa se contextualiza dentro de las acciones desplegadas en torno al Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil de nuestro país, el cual posee como uno de sus objetivos primordiales la necesidad de ordenar y sistematizar los datos en la materia.

2.3.2.1 Trabajo inaceptable en Chile²⁸⁷

Debemos entender que la categoría de trabajo infantil inaceptable es una categoría dependiente de la propia realidad nacional; en el caso particular de Chile, donde existe una población mayoritariamente urbana -86%- , a diferencia de muchos países latinoamericanos y del Caribe, los parámetros para determinar esta categoría son más altos. En nuestro país, además existe una muy alta cobertura educacional -98% en la educación básica-. El nivel de cumplimiento de leyes laborales en las medianas y grandes empresas, está muy por sobre el resto de los países de la región,

²⁸⁷ Debemos entender que la creación del concepto de Trabajo Inaceptable en Chile tiene como objeto identificar los grupos de menores de 18 años de mayor riesgo. Los cuales serán objeto primordial de las políticas y programas que se realicen en Chile.

por lo que en teoría no se encuentran niños en el sector formal, como ocurre en otros países del mundo subdesarrollado. En definitiva, la categoría debería ser un poco más rigurosa que la dada por los estándares generales en la materia, y, por tanto, nuestro país debe considerar como situaciones inaceptables en trabajo de menores, algunas actividades que en otras latitudes se entiendan como normales o aceptables. Las ventajas comparativas de nuestro país con la región, menor índice de trabajo infantil, mayor conciencia de la problemática, el alto nivel educacional y el mayor cumplimiento de la normativa laboral, nos obligan a que el concepto de trabajo inaceptable no sea el mismo que en el resto de la región de Latinoamérica.

Conforme a lo anterior, para el caso de Chile, los autores sostenemos que el trabajo inaceptable²⁸⁸ es aquel que se realiza en contravención a la ley, incluyendo a todos los menores de 12 años en cualquier situación, los menores entre 5 y 14 años, ya sea que no estudien o realicen jornadas de una duración mayor a 14 horas a la semana. Respecto al trabajo adolescente, se considerará como inaceptables a los menores de 15 a 17 años, que trabajen 21 horas o más a la semana y no asistan a la escuela. Por lo demás, en cualquier caso aquel trabajo que supere el máximo legal de 45 horas también será considerado inaceptable²⁸⁹. Por el contrario, entendemos que no todas las actividades se realizan en este marco de ilegalidad y conforman parte del denominado trabajo infantil aceptable, siendo éste aquel que se realiza cumpliendo la ley, por parte de adolescentes de 15 años y más. También se incluye en esta categoría el trabajo liviano, o de pocas horas, que pueden realizar, de manera protegida, los niños entre 12 a 14 años.

²⁸⁸ Observar el Análisis Normativo al Convenio 182 de la presenta memoria, en relación a la determinación conceptual sobre las “peores formas de trabajo infantil”.

²⁸⁹ De acuerdo al Plan Nacional de Prevención y Erradicación progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile, publicado el año 2001, el Trabajo Inaceptable debe ser erradicado, asegurando la igualdad de oportunidades a todos los niños y adolescentes del país. Ministerio del Trabajo y previsión Social. Trabajo Infantil y Adolescente. Diagnóstico Nacional, Resumen Ejecutivo. Santiago, Chile. 2004. p.16.

a) Cifras del trabajo infantil inaceptable en Chile.

Panorama general de las actividades realizadas por menores.

Tabla 6²⁹⁰

Distribución de niños y adolescentes según actividad

Situación de niños y adolescentes	Número	Porcentaje
Trabajo inaceptable	107.676	3.0 %
Trabajo aceptable	88.428	2.4%
Suma actividades	196.104	5.4%
Resto de niños	3.416.619	94.6%
Total	3.612.723	100%

La encuesta arroja que, en Chile, 196.104 niños y adolescentes trabajan en algún tipo de ocupación (5.4%)²⁹¹. Por el contrario, 3.416.619, un 94.6% de los menores del país no trabajan y dedican su tiempo principalmente a estudiar y a realizar actividades propias de su edad, conforme a la doctrina mayoritaria.

En total en nuestro país, un 5.4% de los niños y adolescentes de 5 a 18 años trabaja al menos una hora a la semana o en cualquier tipo de actividad; este porcentaje, se divide a su vez en un 3.0% que se desempeña en actividades de tipo inaceptables, y un 2.4% se desempeña en actividades que se consideran aceptables.

²⁹⁰ Datos obtenidos de: Encuesta Nacional de Actividades de Niños y Adolescentes y Registro de sus Peores Formas. 2003.

²⁹¹ En el análisis comparativo llama la atención las cifras de países como Perú donde alrededor de 2 millones de niños entre 6 y 17 años realiza algún tipo de labor. Visión del Trabajo Infantil en Perú 2001. Lima, Perú. 2002. p.31.

Esta realidad importa una situación favorable para nuestro país, puesto que, Chile se sitúa a nivel latinoamericano como uno de los países con menor cantidad de niños trabajando, sin embargo, - y entendiendo que la magnitud del problema no es menor- creemos que la sociedad debe conocer la magnitud de la problemática, a fin de lograr crear conciencia de esta realidad que muchas veces se hace imperceptible a nuestros ojos.

b) Edad y género de los niños en ocupaciones inaceptables

Tabla 7 ²⁹²

Distribución y tasa de niños según sexo y edad.

Sexo	Trabajo inaceptable 5 a 14 años.		Trabajo inaceptable 15 a 18 años		Total de niños en condiciones de trabajo inaceptables.	
	Número	Tasa	Número	Tasa	Número	Tasa
Hombre	44.300	3.1	29.336	7.1	73.636	4.0
Mujer	23.829	1.7	10.211	2.6	34.040	1.9
Total	68.129	2.4	39.547	4.9	107.676	3.0

Tasa sobre el total de niños y adolescentes.

En esta área nos referimos a la realidad que enfrentan tanto hombres como mujeres menores de edad que son parte del trabajo Inaceptable. Del análisis de las cifras, se desprende que la mayor parte de quienes realizan actividades inaceptables son hombres, por lo demás, la tasa de trabajo inaceptable es mayor en el caso de los adolescentes hombres que los niños. Situación que se produce debido, fundamentalmente, a que al llegar cierta edad -en promedio, los 15 años de edad- los menores de los estratos sociales más bajos son considerados físicamente aptos para el trabajo, viéndose obligados a realizar alguna labor que sea productiva para aportar su hogar. En el caso de las mujeres, la situación de la tasa también es mayor en el

²⁹² Datos obtenidos de: Encuesta Nacional de Actividades de Niños y Adolescentes y Registro de sus Peores Formas. 2003.

caso de las adolescentes que de las niñas, situación que sigue la misma lógica anterior: al llegar a cierta edad, las menores son consideradas aptas para el trabajo, principalmente labores domésticas. Tal como nos muestran los datos, las mujeres realizan menos trabajo inaceptable que los hombres, situación producida por diversos factores culturales e históricos fuertemente arraigados en nuestra cultura, puesto que se considera que el género masculino debe ser quien produzca el sustento. En términos generales, tanto las cifras como el análisis son claros, lo preocupante radica en la gran cantidad de niños y niñas (5 a 14 años) que realizan trabajos inaceptables en nuestro país que, en total, suman 68.129, cifra no menor, si tomamos en cuenta que ningún menor debería exponerse a esta situación en la pretensión abolicionista.

c) Realidad urbana y rural del problema.

Tabla 8²⁹³

Distribución y tasa de niños y adolescentes según zona y edad.

Área	Trabajo Inaceptable 5 a 14 años.		Trabajo Inaceptable 15 a 18 años		Total de niños en condiciones de Trabajo Inaceptables.	
	Número	Tasa	Número	Tasa	Número	Tasa
Urbano	50.786	2.1	30.997	4.3	81.783	2.6
Rural	17.343	4.4	8.550	9.0	25.893	5.3

De los datos, claramente se desprende que es mucho mayor el número de menores en el área urbana que en el área rural, por lo que, *a priori*, se podría señalar que el problema reviste una mayor complejidad en dicha área, lo cual sería un error, puesto que si analizamos las tasas siempre son mayores en el área rural, esto importa que el porcentaje de menores trabajando en esa área, del total de menores en el sector rural, es mayor comparativamente al del área urbana. Por lo general, y dadas las características del área rural, ésta tiende a ser menos cuestionada producto de la existencia de una cultura que facilita dicha situación, conforme a ello, los padres como parte de la formación que entregan a sus hijos incluyen la enseñanza de su propio

²⁹³ Datos obtenidos de: Encuesta Nacional de Actividades de Niños y Adolescentes y Registro de sus Peores Formas. 2003.

oficio, lo que implica que estos durante algún tiempo actúen como ayudantes o aprendices de sus propios padres en los más diferentes oficios²⁹⁴. Otra situación por la cual se explica la gran cantidad de menores ejerciendo un oficio en esta área está dado por el auge de los diferentes trabajos de temporadas, donde, por lo general, se observa a familias completas trabajando.

En definitiva, sostenemos que una de las posibles fórmulas de abordar la problemática está entregada a diferenciar en los planes o programas por el área donde se encuentre la actividad, situación que se dan en algunos planes de países de la región. Por lo pronto, podemos señalar que, en el caso chileno, no se cuenta con referencias específicas al área rural, sino que todas sus objetivos son en general destinados a los menores, pese a que la realidad que enfrentan los menores en el campo es diametralmente opuesta a la que enfrentan los menores en el ciudad.

d) Niños y adolescentes que laboran en la calle.

Tabla 9²⁹⁵

Distribución de niños y adolescentes que trabajan en la calle según edad.

Niños y adolescentes que trabajan en la calle	Numero	Porcentaje sobre total de niños y adolescentes en trabajo inaceptable
5 a 14 años	8.546	5 a 14 años 12,5%
15 a 18 años	4.754	12%
Total	13.300	12,4%

El 12,4% de niños y niñas que realizan el denominado trabajo inaceptable lo hace en la calle. La mayoría de estos menores tienen menos de 15 años de edad, siendo esta una situación preocupante, principalmente por los riesgos a los que se ven

²⁹⁴ Al respecto, ver capítulo I de la presente memoria, relativo a las causas del trabajo infantil.

²⁹⁵ Datos obtenidos de: Encuesta Nacional de Actividades de Niños y Adolescentes y Registro de sus Peores Formas. 2003.

expuestos, estos niños, son considerados en las peores formas de trabajo infantil por condición.

Si bien, aparentemente, el porcentaje no es de gran magnitud, la sola existencia de estos casos requiere la necesidad de protección e integración social de estos grupos, de conformidad con las pretensiones erradicadoras de Chile. En general, quienes trabajan o quienes se encuentran en “situación de calle” están expuestos a una serie de riesgos, dentro de los cuales destacan: los peligros del tránsito vehicular, la contaminación ambiental, la inseguridad propia de la vida callejera, el acoso sexual de los mayores, la violencia de pandillas y grupos o las inclemencias del tiempo, entre otras cosas.

Respecto de las cifras, en particular, podemos señalar que la gran cantidad de niños y niñas (5-14 años) que realizan este tipo de actividades, en total, se señala la existencia de más de 8500 casos, correspondiendo al 12,5% del total de niños y niñas que realizan trabajo inaceptable. Por el contrario, la cifra de adolescentes equivale a menos de 5000 casos, a pesar de esta situación, corresponde igual a más del 12% del total de adolescentes que realizan trabajo inaceptable. En total, la cifra de menores expresada por la encuesta equivale a 13.300 casos, correspondiendo al 12,4%, del total del trabajo inaceptable. Llama profundamente la atención lo elevado de la cifra, entendiendo que este tipo de trabajo infantil es el de mayor visibilidad a la sociedad, la necesidad debería adoptar medidas a favor de los menores que se encuentran en situación de calle es urgente, debido a los altos riesgos que provoca. El Plan de erradicación tampoco considera acciones o medidas directas para terminar con esta situación, en ninguna parte del plan se hace referencia directa a los menores en situación de calle tal, como veremos en el próximo capítulo.

e) Trabajo doméstico

La encuesta nos señala que más de 42 mil niños y adolescentes dedican un tiempo superior a 21 horas al trabajo doméstico, una de las principales características de este tipo de trabajo infantil es que no suele abordarse por considerarse

“económicamente no productivo”, además, las mediciones anteriores a la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil nunca establecieron cifras de esta realidad en nuestro país, se solía entender que esta realidad era propia de la cultura y no constituía parte del tema, exigiendo así una imposibilidad de fiscalización; los factores anteriormente señalados generan una completa indefensión para estos miles de niñas y niños que se ven forzados diariamente a realizar labores propias del hogar.

Tabla 10²⁹⁶

Distribución de niños y adolescentes en quehaceres del propio hogar

Sexo	Número	Porcentaje	Tasa sobre el total de menores de 18 años
Hombres	6.394	15.2%	0.3
Mujeres	25.541	60.7%	1.5
Madres adolescentes	10.148	24.1%	43.3
Total	42.083	100%	1.2

Tal como podemos apreciar en la tabla, el 84,8% de su totalidad son mujeres, situación muy particular, pero que se entiende propia de este tipo de trabajo Infantil, el resto del porcentaje, -vale decir, el 15,2%- corresponde a hombres. La encuesta separa los datos de las madres adolescentes casadas o convivientes, producto que no pueden esos datos ser analizados de igual manera respecto al de las mujeres que no se encuentran en tal situación. El tipo de labores que realizan, principalmente los menores entre 5 a 14 años, es el cuidado de hermanos menores, hacer aseo, etcétera; por contrapartida, en las zonas rurales se observa la mayor equiparidad en las labores, por ejemplo, los hombres realizan los cultivos de huertos familiares -actividad que

²⁹⁶ Datos obtenidos de: Encuesta Nacional de Actividades de Niños y Adolescentes y Registro de sus Peores Formas. 2003.

también se considera labores del propio hogar-. Por su parte, los adolescentes entre 15 a 17 años, realizan similares labores, eso sí con mayor jornada y con un mayor desgaste, que los niños.

Otro de los puntos a destacar, dentro de lo que se considera como trabajo doméstico, es la diferencia existentes entre la realidad urbana y la realidad rural; por una parte, la zona urbana concentra un 76,6% del total de los menores que se dedican a este tipo de actividad, sin embargo, el dato verdaderamente relevante acá es que del total de mujeres que viven en zonas rurales, un 2,5% se dedica a labores del propio hogar, mientras que en la realidad urbana, del total, sólo un 1,3% se dedica a estas labores. Es posible que el menor nivel educacional observado en las zonas rurales, respecto de la realidad urbana, sumado a la denominada “cultura del campo” sean los factores determinantes para entender las cifras.

Por sus características, el trabajo en los quehaceres del propio hogar adquiere un peligroso grado de invisibilidad en las pretensiones abolicionistas, producto de la falta de fiscalización y el cierto grado de aceptación general que se le da, el cual lo hace pasar desapercibido, al momento de generar acciones y/o programas de protección, es así como nuestro Plan de Erradicación no establece acciones concretas, en contra de esta forma de trabajo infantil, cuestión que nos parece paradójica en relación a los 42.000 casos existentes en nuestro país.

Finalmente, debemos señalar que las estadísticas muestran el número de menores que se desempeña ejerciendo algún tipo de labor en nuestro país y, en ese sentido, la realidad nos exhibe una cifra menor de trabajo inaceptable que en el resto de los países latinoamericanos, situación que favorece la tendencia abolicionista en nuestro país: la cifras nacionales se encuentran comparativamente muy por debajo de los niveles del resto de los países de la región, cuestión que nos pone en inigualables condiciones para lograr suprimir la problemática en un mediano plazo. Sin embargo. insistimos en la necesidad que estos datos sean utilizados a la hora de abordar los planes y/o programas que se desarrollan en la materia, por otro lado se hace necesario

abordar la diversidad regional que existe en nuestro país, donde cada región posee características disímiles en lo referente a cómo los menores ejercen sus labores, entendemos que el Plan de erradicación del trabajo infantil no considera este tipo de datos a la hora de crear acciones u objetivos puesto que los datos se recopilaron con posterioridad a esta herramienta, por lo demás la Encuesta Nacional surge como un objetivo de este Plan.

En este capítulo, hemos vislumbrado los alcances históricos, legislativos y empíricos del trabajo infantil en nuestra realidad nacional, dando cuenta de la forma en que nuestro país ha enfrentado el problema, de forma cronológica y contemporánea. En ese sentido, hemos observado – a partir de los hitos más relevantes- que en Chile el trabajo infantil no es una problemática nueva, sino que ha existido desde antaño y han existido paulatinos cambios sociales y legislativos que le han dado un sustrato normativo a la problemática, a partir de la variación de las concepciones en torno a la infancia trabajadora, que busca acotar los daños y abusos potenciales que ocasiona dicha actividad en los menores trabajadores, existiendo – en la actualidad- un momento histórico en torno a los compromisos adquiridos referentes a la supresión del mismo, cuestión que se plasma en nuestro respectivo plan de erradicación.

Asimismo, hemos analizado extensamente la normativa internacional y nacional relativa al trabajo infantil. En ese respecto, hemos realizado un análisis de las disposiciones existentes y vinculantes en el marco de los derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, enfatizando aún más en la Convención sobre Derechos del Niño: en ese sentido, presentamos su preparación, concreción, su importancia, analizando las disposiciones y doctrinas específicas y relativas al trabajo infantil, dando especial relevancia al principio del interés superior del niño como una máxima omitida por nuestra legislación laboral en torno a la infancia trabajadora. En ese mismo sentido, hemos realizado un análisis crítico de los Convenios de la OIT ratificados por nuestro país, teniendo apreciaciones disímiles en cuanto a la significancia del Convenio 138 respecto al Convenio 182, pese a que ambos han sido ratificados por nuestro país.

En el contexto de la legislación interna, hemos abordado las disposiciones constitucionales atinentes a nuestra problemática, en el marco de las bases de la institucionalidad y los derechos fundamentales y/o derechos subjetivos consagrados, siendo críticos en su forma de concreción a través de la acción de protección. A su turno, hemos realizado un lato examen a la legislación laboral –teniendo en consideración la reforma recientemente promulgada, que presenta carácter exploratorio para nuestra doctrina- haciendo distinciones en el marco de la capacidad para contratar y las prohibiciones e imperativos que de ella se desprenden, analizando su eficacia en el marco de las atribuciones de la Dirección del Trabajo. Finalmente, realizamos un análisis de las normas penales más vinculantes que dicen relación con el Convenio 182 ratificado por nuestro país, distinguiendo entre las disposiciones punitivas que contiene la ley 16.618 y nuestro Código Penal, en sus sentidos y alcances.

Por último, hemos presentado y analizado las estadísticas más concernientes, a partir de las que podemos observar las variaciones más significativas tanto de la población chilena, de la infancia, como del trabajo infantil, las que dan cuenta de una situación de la realidad nacional como comparativa que hacen plausible pensar que la erradicación del trabajo infantil representa para nuestro país una pretensión alcanzable en el corto - mediano plazo.

Habiendo realizado dicho examen a nuestra realidad nacional, en el marco de su evolución histórica, sus disposiciones nacionales e internacionales más vinculantes y la realidad fáctica existente, consideramos que nuestra pretensión se ven cumplidas en integridad, estando en situación de abordar el plan nacional de erradicación del trabajo infante – adolescente que ha sido elaborado en Chile.

3.0 PLAN DE ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN CHILE.

3.1 ANÁLISIS DEL PLAN DE ERRADICACIÓN PROGRESIVA DEL TRABAJO INFANTO ADOLESCENTE EN CHILE.

3.1.1 Antecedentes y orígenes del plan de erradicación en Chile.

En el siguiente apartado, se intentará dar a conocer cuáles son los hitos más relevantes, qué instrumentos anteceden o dan origen directo a nuestro Plan Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil, a fin de lograr comprender cómo surge dicha herramienta y en base a qué instrumentos se desarrolla éste. Nuestra pretensión acá está determinada por lograr conocer cuáles fueron los motivos puntuales para la elaboración del Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil, saber si éstos responden con efectividad a la obligación internacional que el Estado de Chile adoptó, o son sólo una iniciativa que, potencialmente se observará insatisfecha .

El tema del trabajo infantil se encuentra en la agenda país desde hace mucho tiempo; sin embargo, la problemática alcanza a adoptar cierta fuerza desde la ratificación, el 13 de agosto de 1990, de la Convención sobre Derechos del Niño. Dicho instrumento, como bien señalamos, es un Convenio de las Naciones Unidas, que describe la gama de derechos que tienen todos los niños y establece las normas básicas para su bienestar en diferentes etapas de su desarrollo. Los países que ratifican la Convención -y que, por consiguiente, se convierten en Estados Partes de la misma- aceptan someterse legalmente a sus estipulaciones e informan regularmente a un Comité de Derechos del Niño sobre sus avances. La Convención, es el primer Código Universal de los derechos del niño legalmente obligatorio en la historia²⁹⁷. Contiene 54 artículos y reúne en un sólo cuerpo normativo una multiplicidad de asuntos

²⁹⁷ UNICEF. Antecedentes de la Convención de Derechos del Niño [en línea] <<http://www.unicef.cl/derecho/antecedentes.htm>> (fecha de consulta 2 de mayo 2007).

pertinentes a los derechos del niño, los cuales pueden dividirse en cuatro amplias categorías: derechos a la supervivencia, al desarrollo, a la protección y a la participación. Desde la ratificación del instrumento, ha habido importantes progresos relativos a la atención pública por el estado de la infancia y adolescencia en nuestro país; consideramos que su aprobación marcó definitivamente la década de los noventa y la generación de movimientos a favor de la infancia, logrando que irrumpiera con fuerza en nuestro país y a nivel mundial, la preocupación por el trabajo infantil²⁹⁸.

Consideramos que otro de los hitos que marcaron la forma de concebir la problemática, está determinado por la firma del memorando de entendimiento entre Chile e IPEC-OIT. Este memorando, tiene la finalidad de dar cumplimiento a los Convenios Internacionales y reforzar la política nacional en la materia, en razón a ello, es que, en Junio del año 1996, el Gobierno de Chile junto a IPEC-OIT lo firman, comprometiéndose a nuestro Estado a realizar las siguientes actividades:

1. Analizar la situación del trabajo infantil en el país.
2. Elaborar y establecer un plan nacional de lucha contra el trabajo infantil.
3. Establecer y desarrollar políticas orientadas a la prevención del trabajo infantil y su abolición.
4. Desarrollar programas nacionales que integren acciones en el plano local, sectorial o en ocupaciones específicas.
5. Brindar especial atención a los niños que trabajan en condiciones inaceptables o de violación de los derechos humanos, y a los menores que realizan actividades o trabajan en condiciones peligrosas, especialmente tratándose de niños o niñas menores de doce años.

Posteriormente, a fin de coordinar, evaluar y hacer un seguimiento de las actividades que el Gobierno desarrollaba, él mismo creó, por iniciativa del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a mediados del año 1996, el Comité Asesor Nacional

²⁹⁸ ACHNU. Contextualización Trabajo Infantil en Chile .Diciembre 2005. Santiago, Chile p. 6.

para la Erradicación del Trabajo Infantil y la protección del menor trabajador²⁹⁹; el que está integrado principalmente por representantes de instituciones públicas, privadas, de organizaciones de empleadores y de trabajadores, de organizaciones no gubernamentales de las distintas iglesias y por representantes de organismos internacionales preocupados por la materia como son OIT , UNICEF³⁰⁰.

Cabe destacar que, conjuntamente con el Comité Nacional, el Decreto N° 131 crea los Comités Regionales de Erradicación del Trabajo Infantil, los que son presididos en cada una de las regiones por los Seremi del Trabajo y previsión social³⁰¹. Adicionalmente, se creó un Comité Técnico integrado por OIT y UNICEF, MIDEPLAN y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, cuyo objetivo central era establecer una coordinación entre las instituciones involucradas en la realización de estudios en base a los datos arrojados por la encuesta CASEN de 1996.

²⁹⁹ Una de las principales funciones del Comité, es la de generar el diagnóstico respecto de la realidad del trabajo infantil a fin de revelar la verdadera magnitud del problema. Adicionalmente, y con el apoyo de UNICEF, se pretende realizar un estudio sobre caracterización de trabajo infantil, donde dicha investigación contempla la aplicación de metodologías innovadoras, estando en contacto directo no sólo con los padres o jefes de hogar, sino también con los niños trabajadores, de manera de poder contar con datos fidedignos que permitan determinar las características sociales, familiares y económicas de los niños que trabajan, por tanto, constituir así una pieza clave para el diseño y ejecución de las políticas y programas destinados a la erradicación del trabajo infantil en Chile.

³⁰⁰ Conforme al decreto N° 131, de fecha 7 de Agosto 1996, con fecha de publicación 14 de Agosto 1996, el comité está integrado por: El Ministro del Trabajo y Previsión Social, quien además será el que presidirá este Comité, el Subsecretario del Trabajo, dos representantes del Ministerio de Salud, dos representantes del Ministerio de Justicia, un representante del Ministerio de Educación, un representante del Ministerio de Agricultura, un representante del Ministerio de Planificación y Cooperación, un representante de INTEGRA, dos representantes del Comité Parlamentario por la Infancia, tres representantes de la CPC, tres representantes de la CUT, tres representantes de la Iglesia Católica, un representante de la Iglesia Metodista de Chile, un representante de alguna ONG, un representante de la Dirección del Trabajo, un representante de la Red de Alcaldes por la infancia, un representante de Carabineros de Chile, un representante de la asociación de exportadores de productos manufacturados, un representante de la asociación chilena para Naciones Unidas, un representante del Colegio de Profesores, un representante de la confederación gremial unida de la pequeña y mediana industrias servicios y artesanado de Chile, por último, el Comité Asesor tendrá como asesores permanentes a un representante de la OIT y a uno de la UNICEF.

³⁰¹ MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. La Erradicación del Trabajo Infantil un Compromiso Ético. En: UNICEF. Trabajo Infantil, Freno al Desarrollo. Panorama General y Políticas para su Erradicación. Santiago, Chile. 2000, p.234.

Consideramos que este antecedente, posteriormente, importará un importante defecto que incorpora el Plan de Erradicación del trabajo infantil -el cual absorbe esa toma de posturas multisectorial, manifestada en un extenso Comité-, puesto que, si bien la problemática es de carácter multisectorial y, como señala el mismo Plan, “sólo en el contexto de una amplia y activa participación se pueden gestar proyectos de esta naturaleza”³⁰², ello no implica que dicha amplia participación necesariamente signifique dispersión y excesiva cantidad de miembros del organismo a cargo de la materia, muchos de los que se abocan y priorizan sus propios cometidos y, finalmente, en muchas oportunidades se observan desinformados del fenómeno del trabajo infantil, como bien tuvimos la oportunidad de constatar empíricamente en el desarrollo de la presente investigación³⁰³. El hecho que existan veintidós -posteriormente treinta y cinco- integrantes del Comité Nacional de Erradicación del trabajo infantil, si bien, dado su volumen, entrega la apariencia que existe una preocupación social gravitante en la problemática, creemos que no es más que un factor influyente en el debilitamiento de la política social comprometida, entorpeciendo la toma de decisiones realmente vinculantes y un detonante para el desorden y la potencial desinformación³⁰⁴. Ello, sumado a que el organismo responsable de guiar al Comité (Ministerio del Trabajo y Previsión Social) no obsta fuerza obligacional alguna respecto a los miembros que lo integran, quedando entregado el cumplimiento de los objetivos del plan, en definitiva, a la mera buena voluntad y compromisos éticos adquiridos por los miembros de él, los que vienen a representar y satisfacer obligaciones internacionales adquiridas por parte del Estado de Chile.

³⁰² Gobierno de Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001, p 3.

³⁰³ Uno de los casos más preocupantes que tuvimos la oportunidad de observar en la investigación, fue, por ejemplo, el caso de Denise, (cuya entrevista se adjunta en el apéndice de la memoria) niña de 7 años de edad que trabaja a escasos metros de dos miembros del Comité Nacional de Trabajo Infantil: CUT y Ministerio de Educación.

³⁰⁴ Empíricamente, una de las limitantes que presentó la investigación en terreno, fue el hecho que, ciertos miembros del Comité desconocían ciertos tópicos preguntados, eran contradictorios, o bien, nos derivaban a organismos que no forman parte de éste, como es el caso de la CUT, que nos derivó a JUNJI, por nombrar alguno.

Por otra parte, Kofi Annan, junto al Presidente Eduardo Frei, firman un acuerdo con la ONU, dándole el máximo reconocimiento oficial, a través de la “Declaración sobre la erradicación del Trabajo Infantil”³⁰⁵. En 1999, la IPEC financió el proyecto “Acción contra el Trabajo Infantil a través de la Educación y la Movilización”, ejecutado por el Colegio de Profesores de Chile, con el objetivo de contribuir a la prevención y erradicación de la explotación laboral infantil, mediante una amplia campaña de movilización nacional y la formación de docentes en estrategias de lucha contra el trabajo infantil³⁰⁶. Posteriormente, en Septiembre del año 2000, en el contexto del Seminario Nacional sobre Trabajo Infantil, se firmó el compromiso de cooperación intersectorial para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, que estableció la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en Chile.

Este período, -que abarca toda la década del noventa- sin lugar a dudas, está marcado por la adopción de los Convenios Internacionales más importantes en la materia, como son: el Convenio 138, dictado en 1973, que establece las edades mínimas de trabajo: 14 años y 15 años para países cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados, estableciendo la categoría de trabajo peligroso, planteando que cualquier labor que compromete la salud física, mental o moral de niños y niñas no debería ser realizada por ninguna persona menor de 18 años³⁰⁷. Chile ratificó este instrumento en el año 1999, dando así un salto importante en la materia. Posteriormente, encontramos al Convenio 182³⁰⁸, promulgado en 1999, que se refiere a las peores formas de trabajo infantil y a la exigencia de que los

³⁰⁵ JARA, PAOLA. “Trabajo Infantil en Chile y en el mundo: Acción y Legislación”. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Sociales y Jurídicas. Santiago, Chile. Universidad de Chile, Facultad de Derecho. 2004, p. 7.

³⁰⁶ OIT. Plan Subregional para la Erradicación del Trabajo Infantil en los países del MERCOSUR y Chile 2002 – 2004. OIT. Lima, Perú. 2002, p.10.

³⁰⁷ Asimismo, establece que niños y niñas entre los 13 y 15 años pueden realizar trabajos ligeros, mientras éstos no amenacen su salud y seguridad, o les impida asistir a la escuela o participar en programas de apoyo en orientación vocacional y capacitación.

³⁰⁸ Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999.

gobiernos adopten medidas eficaces e inmediatas para conseguir su prohibición y eliminación. Nuestro país también ratificó este instrumento, en el año 2000.

En definitiva, consideramos que cada una de estas acciones tenían como principal objetivo cumplir con los requerimientos internacionales que debía asumir nuestro país e indirectamente preparar la matriz lógica de lo que sería un Plan de Erradicación Infantil; en ese sentido, se desarrolló durante más de cuatro años -desde 1996 en adelante- un trabajo de coordinación entre los diferentes servicios públicos e instancias ministeriales que componían tanto el Comité Nacional como Comités Regionales; este trabajo de coordinación incluyó también a parlamentarios y miembros del poder judicial, miembros de la sociedad civil y otro tipo de actores relevantes en la sociedad. Surge así, en noviembre del 2001, el Plan Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil³⁰⁹, el que pretende constituir un marco orientador y un instrumento de acción pública, cuya tarea sea integrar a la infancia en el proceso de desarrollo económico. La aprobación del Plan es un compromiso obligacional de nuestra sociedad en lo referente a la situación de los menores, a fin de mejorar sus actuales y futuras condiciones de vida.

En consecuencia, creemos el presente plan se erige como una herramienta que no ha surgido fruto de un repentino esfuerzo gubernamental por erradicar el trabajo infantil, sino que su concreción responde a una serie de consideraciones evolutivas en torno a la infancia y a los efectos perjudiciales observados y asumidos en el plano internacional respecto a prácticas nocivas para la dignidad de menores de edad, siendo dichas consideraciones, que encarnadas en instrumentos internacionales, confieren un campo obligacional al país para erradicar el trabajo infantil, cuestión que se aprecia en un compromiso multisectorial, muchas veces disperso, que pretende que, una realidad comparativa regional favorable de desarrollo social para el país, se deba asumir en metas concretas de lograr un menor vulneración de derechos para un sector considerable de sus habitantes.

³⁰⁹ Ésta, prioriza la erradicación de todas las actividades consideradas de “alto riesgo”, por los efectos negativos que éstas tienen en la interrupción de la escolaridad, los daños a la salud y los efectos nocivos para el normal desarrollo infanto juvenil. El Plan, incluye además, la priorización del derecho a la educación de todos los niños y niñas menores de 15 años.

Como vimos en el capítulo I de esta memoria, la doctrina ha realizado diversos juicios en torno al trabajo infantil, que se extienden a la forma cómo los planes de erradicación observan dicha realidad. En ese sentido, se ha dicho por autores que la erradicación constituye una pretensión que esconde un interés por disputar el acceso a determinados mercados en el contexto del dumping social, señalándose, por ejemplo, que “un caso claro es el de Chile. La iniciativa de incorporarse a la campaña mundial por la erradicación del trabajo infantil, encabezada por la OIT, tuvo como trasfondo un contexto internacional de negociación de acuerdos comerciales y postulación a un cargo comercial³¹⁰”; en el plano interno, Jorge Hidalgo sigue la misma línea argumentativa, al señalar que “es el nuestro, ya que esto les permite acceder a mercados nuevos, sin la presión que significa estar permanentemente siendo vigilados para que no se dé la práctica del dumping social³¹¹”. Así las cosas, para una parte de la doctrina, las motivaciones principales para que el plan de erradicación se constate en la realidad dice más bien relación con el acotamiento de posibilidades para que los países subdesarrollados – como el nuestro- puedan observar una competencia desleal, que deterioraría el modelo tutelar de las relaciones laborales. Nosotros consideramos, en el marco de los nuevos paradigmas del derecho laboral internacional, que los planes de erradicación- observados como verdaderas cartas y/o cláusulas sociales, si se quiere- no sólo deben estimarse en el marco de las manifiestas pretensiones gubernamentales sino también al tenor de los efectos “indirectos” que dicha fórmula de acceder a mercados nuevos significan para nuestro país. Si se quiere, – en el ámbito internacional- el plan de erradicación, fuera del debate en torno a la doctrina abolicionista, antiabolicionista o visión crítica, puede ser visto bajo el prisma de mera evitación al dumping social y que incluso es perjudicial en el marco de la competencia para un país subdesarrollado como el nuestro, empero, creemos que debe existir una

³¹⁰ ROJAS, FLORES. El Trabajo Infantil y la Infancia Popular. En: Propositiones. Nº 32. Sur Ediciones. Santiago, Chile. 2001. pp. 59-74.

³¹¹ HIDALGO, JORGE. Trabajo Infantil: Los Niños Temporeros y su Relación con el Dumping Social. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Central. Profesor Guía: GABRIEL ÁLVAREZ UNDURRAGA. 2005. p. 150.

armonía mínima entre el desarrollo económico con el progreso social y es en este último plano donde la idea de elaborar un plan de erradicación presenta sus mayores fortalezas, toda vez que es efectivo que los planes –aún cuando ostenten pretensiones “encubiertas”- cumplen un propósito específico: generar las condiciones para que los bajos costos que supone contratar a un menor de edad no importen detrimentos a los derechos humanos, fundamentales y subjetivos que contiene nuestro ordenamiento jurídico. Entendemos que esta no es una discrepancia nueva³¹², sólo que en la actualidad –y en nuestro tema específico- se podría asumir en el marco de los planes de erradicación y a partir de los efectos que la globalización impone, empero, como dijimos, consideramos que si bien pueden entenderse relevantes las consideraciones en torno a las estimulaciones que ha tenido la idea, ello sólo debería quedar en el plano de “desenmascarar” las motivaciones en el contexto de una doctrina anti abolicionista.

3.2 ANÁLISIS ESPECÍFICO DEL PLAN DE ERRADICACIÓN EN CHILE.

3.2.1 Marco orientador del plan y enfoques sobre trabajo infantil.

El Plan Nacional de Erradicación de Chile, constituye una herramienta social que se hace cargo de la vulneración de los derechos de la infancia que importa la práctica del trabajo infantil y, en ese contexto, el objetivo principal de éste consiste en que “para el decenio 2010, que los niños, niñas y adolescentes tengan sus derechos fundamentales debidamente resguardados y garantizados en su efectividad³¹³”, el que ha sido ratificado en la actualidad por la autoridad pública³¹⁴, con motivo de la celebración del día

³¹² Por ejemplo, en el preámbulo de la Constitución de la OIT de 1919 se señalaba que “si cualquier nación no adoptara un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo en la suerte de otras naciones que deseen mejorar la suerte de sus trabajadores en sus propios países”.

³¹³ Gobierno de Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001, p.15

³¹⁴ “Para el Ministro Andrade la publicación de esta Ley constituye un momento significativo en la materialización de la agenda del Trabajo Decente y un hito importante en la meta para erradicar el Trabajo Infantil de aquí al Bicentenario (...) con la aprobación de esta ley, como país, estamos reafirmando el compromiso con nuestro propio futuro, que radica justamente en el máximo despliegue del potencial de

internacional del trabajo infantil y la promulgación de la ley 20.189. Este objetivo, creemos que no constituye más que una obligación por parte del Estado de Chile, en razón al aseguramiento de los derechos fundamentales consagrados en las disposiciones de la Constitución Política de la Republica de Chile y de los Compromisos Internacionales adoptados y ratificados por nuestro país a la fecha, como es el caso de la Convención Sobre Derechos del Niño y el Convenio 138 y 182 de la OIT.

En dicho contexto, el Plan de Erradicación contiene una serie de aspectos primarios que lo envisten para la totalidad de objetivos que éste se dispone a abordar; respecto a ellos, el Plan señala que “los principios rectores son: del interés superior del niño, la autonomía progresiva en ejercicio de derechos, y de garantía de efectividad de los derechos, todos ellos elementos contenidos en la Política Nacional y Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y Adolescencia 2001-2010³¹⁵”, los cuales deben ser observados como un complemento de los preceptos que se desprenden de la Convención sobre Derechos del Niño. Aún más, si consideramos que enmarcados en la declaración de principios entregados por el plan, se establece por éste que “lo indiscutible es que ante cualquier posición jurídicamente defendible en la materia, debe apoyarse en la Convención sobre derechos del niño³¹⁶”, entendemos que se nos entrega, de inmediato, bases plausibles para cualquier análisis u observaciones posibles de las políticas desplegadas por nuestro país en torno al trabajo infantil³¹⁷, en particular, las acciones y cumplimiento de objetivos que se constaten a partir de él.

nuestras niñas y niños. Con ello estamos también diciendo: no nos interesa cualquier desarrollo; nos interesa un desarrollo con inclusión social, con posibilidades para todas y todos, y con mayores niveles de equidad que se forjan desde la cuna y pasan por un desarrollo integral en la infancia y la adolescencia”. <http://www.mintrab.gob.cl/destacado.php?id=365> (en línea) (fecha de consulta: 12 de Junio de 2007)

³¹⁵ Gobierno de Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001, p.15.

³¹⁶ Gobierno de Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001, p.14

³¹⁷ Aún más, se señala por el Plan de Erradicación que “la interpretación y aplicación de las disposiciones contenidas en la Convención, deben tener en cuenta su carácter de instrumento internacional de derechos humanos” Gobierno de Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001, p.14

Respecto al primero de los principios enunciados, podemos señalar que es una máxima que surge a partir de la Convención Sobre Derechos del Niño, y que propende a que cada uno de los menores tenga la posibilidad de un desarrollo integral y un aseguramiento de los derechos que se establecen en dicho instrumento internacional³¹⁸; con todo, existe incertidumbre doctrinaria y jurisprudencial³¹⁹ respecto a su significación y alcances, aún cuando la doctrina comparada entiende que el principio de interés superior del niño importa que, en la eventualidad de conflictos de derechos de igual rango, el derecho de prioridad del interés superior del niño, prima sobre cualquier otro que pueda relacionarse con los derechos fundamentales del menor. Así las cosas, el eventual interés de los padres, el Estado o la sociedad, se observan jerárquicamente menos relevantes para la adopción de decisiones que respecto a los derechos del menor. En ese contexto, ante la colisión de intereses en el despliegue de la política y objetivos que emanan del Plan de Erradicación, siempre debe tenerse en consideración, como una máxima, el interés superior de los niños, cuestión que, creemos debe constatar en las reformas legales y reglamentarias que se desprenden de la acción estatal.

En lo concerniente al segundo principio rector, esto es, la autonomía progresiva en el ejercicio de los derechos, también representa un principio que se condice con la Declaración sobre Derechos del Niño y con el enfoque de derechos humanos aplicado a la infancia, el que importan una nueva concepción del niño y sus relaciones con la familia, el Estado y la sociedad en general. De este modo, la infancia no sólo se observa como un período de la existencia humana de carácter preparativa para su vida adulta, sino un etapa con valor en sí misma y de semejante importancia que esta última, siendo el niño, en consecuencia, un sujeto titular de derechos. La problemática subyace, toda vez que los ordenamientos jurídicos de las legislaciones nacionales, Chile en particular, no reconoce titularidad de ejercicio para una multiplicidad de derechos establecidos en la normativa

³¹⁸ Al respecto, CILLERO, MIGUEL. El Interés Superior del Niño en el Marco de la Convención de los Derechos del Niño. En: Las Nuevas Doctrinas y la Justicia para Menores en Colombia. Bogotá, Colombia. 1997, pp. 14 y ss.

³¹⁹ En ese sentido, TURNER SAELZER, SUSAN. Sentencia Sobre Determinación de la Titularidad del Cuidado Personal de los Hijos Menores (Corte de Apelaciones de Santiago). Rev. derecho (Valdivia), 2004, Vol.17, pp.273-278.

interna. Con todo, a partir del artículo quinto de la Declaración sobre Derechos del Niño, se resuelve dicha situación fáctica normativa, al establecer que el ejercicio de los derechos de los menores es “de carácter progresivo”, en razón a la evolución progresiva de sus facultades. Así las cosas, esta disposición atingente a la autonomía progresiva del niño en el ejercicio de los derechos, conforma uno de los principios que estructuran el sistema de derechos reconocidos en la Declaración sobre Derechos del Niño y el Plan de Erradicación de nuestro país, por lo que, “la promoción y el respeto de la autonomía del niño en el ejercicio de sus derechos, se convierte en uno de los intereses jurídicos que deben ser protegidos³²⁰” y constituye una piedra angular en las políticas y acciones particulares relativas a la erradicación y regulación del trabajo infantil en nuestra realidad social.

Finalmente, el Plan de Erradicación establece el principio de garantía de efectividad de los derechos, el cual se observa como una extensión del compromiso estatal adquirido, puesto que su significancia para el plan no importa más que el afianzamiento de verificación práctica de la certeza que cada uno de los derechos establecidos en el marco internacional y nacional se verán satisfechos respecto a los menores que forman parte de la problemática que éste aborda.

Consideramos que es relevante el hecho que se expresen estas máximas en el plan de erradicación, -otorgando también continuidad a la Política Nacional y Plan de Acción Integrador a favor de la Infancia 2001-2010- para ser tenidas a la vista en el análisis del cumplimiento de los objetivos y acciones, aún más, cuando la implicancia del interés superior del niño, en conjunto con el principio de garantía de efectividad de derechos, constituyen un reforzado compromiso orientador para que dicho plan se presente como una herramienta eficaz.

Por otra parte, el Plan de Erradicación, si bien cuenta con un apartado introductorio titulado “enfoques sobre el trabajo infantil”, consideramos que no señala latamente las diferencias consistente en las diversas perspectivas que se observan del

³²⁰ CILLERO, MIGUEL. Infancia, Autonomía y Derechos: Una Cuestión de Principios. Bogotá, Colombia. 1998, p.6.

fenómeno, ni tampoco adopta juicios axiológicos en torno a ellos, empero especifica que el trabajo infantil es una actividad multidisciplinaria y, por ende, requiere que una efectiva política destinada a su erradicación que sea integradora respecto a las diversas perspectivas a entregar, las que deben ser orientadas por el marco ético y los valores que se desprenden a partir de la Convención sobre Derechos del Niño y los compromisos internacionales adoptados por nuestro país, especialmente a partir de la incesante labor realizada por la Organización Internacional del Trabajo. Con todo, el plan aborda la problemática, mínimamente, desde un plano o enfoque económico, señalando al efecto, que el trabajo infantil aparece como un servicio que se transa en el mercado del trabajo, y como tal en directa relación con el sistema productivo. Desde esta visión, la contratación o utilización de los niños, niñas y adolescentes en labores productivas se debe a la existencia de ciertas condiciones del mercado que permiten, por la decisión de las familias o la decisión de los propios niños, su incorporación a la fuerza de trabajo, en actividades formales o informales³²¹. Esta perspectiva, como tuvimos ocasión de desarrollar en el capítulo I, es un argumento del todo vinculante en la existencia del trabajo infantil, que ha sido ampliamente reconocida por la doctrina y por los acuerdos internacionales elaborados y, por tanto, acertadamente el plan se refiere a ella, identificándola como relacionada a los paradigmas de nuestro sistema productivo. Empero, como bien señala en plan, ese no es el único factor económico vinculante, por cuanto las estadísticas indican que las condiciones socio económicas coyunturales, inciden directamente en el número de niños, niñas y adolescentes que se incorporan al mundo laboral, de acuerdo a los ciclos expansivos o recesivos de la economía³²². Por otro lado, el plan establece un enfoque social del fenómeno³²³, señalando al respecto que el trabajo infantil puede ser visto como

³²¹ Gobierno de Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001, p.16.

³²² Gobierno de Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001, p.17.

³²³ Cabe hacer mención que el Plan de Erradicación señala, en el plano de los efectos sociales que provoca el trabajo infantil, “algunos especialistas señalan que el trabajo infantil de tipo permanente (en paralelo al año escolar) lleva inexorablemente al abandono del sistema educativo”, este enfoque es de la mayor importancia respecto a la visión de escolaridad que tiene nuestro país, en consideración de las actuales reformas constitucionales adoptadas a la fecha. Gobierno de Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001, p.18.

la expresión de un sistema económico, social y cultural, que no garantiza adecuadamente las condiciones de empleo, calidad de vida, y de ingresos necesarios a su población, que permita que los niños puedan desarrollarse armónica e integralmente³²⁴. Este enfoque es de especial importancia, toda vez que hace un reconocimiento que el trabajo infantil no es más que una extensión de un sinnúmero de condicionantes sociales que, directa o indirectamente, influyen en muchas de las problemáticas sociales, entre las que se encuentra el trabajo infantil. Sin embargo, dichas consideraciones no se traducen con posterioridad en los objetivos y acciones que importan a la eventualidad de expansión o recesión económica que podría observar nuestro país en el desarrollo y ejecución del Plan de Erradicación, dejando muy de lado las variables estructurales propias de nuestra sociedad. Con todo, creemos que el hecho de desplegar políticas específicas a uno de los efectos de esas problemáticas constituye un enorme esfuerzo y beneficio para miles de niños, siempre que se tomen en consideración las variables concernientes a la calidad de empleo, de vida y de ingresos que recibe una población determinada. Sin duda, los factores estructurales de nuestra sociedad inciden notoriamente en el éxito de una política específica y, en ese sentido, el Plan de Erradicación considera que también se vuelve necesario no desconocer dichos factores, con el propósito que las políticas sociales enmarcadas en dicho instrumento puedan dar un efectivo aseguramiento de los derechos consagrados por nuestro ordenamiento jurídico, acotando sus posibilidades de vulneración.

3.2.2. Análisis de objetivos:

El Plan de Erradicación establece cuatro áreas estratégicas, para cada una de las cuales se presenta un diagnóstico -o Bases para la Acción- y contienen objetivos y acciones específicas, siendo la tónica en muchos de ellos, a nuestra consideración, una elaboración incompleta en cuanto al método en que se llevarían a la realidad y la forma en que se verificarán las variables.

³²⁴ Gobierno de Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001, p.17.

a) Sensibilización para el desarrollo de una actitud responsable de la población frente a la desvalorización y vulneración de los derechos del niño por medio del trabajo infantil.

El hecho de capitalizar esfuerzos en sensibilizar una población, creemos que es un propósito de la máxima relevancia, sobre todo si consideramos que el trabajo infantil, constituye un tema desconocido por la ciudadanía en relación a los efectos nocivos para la vulneración de los derechos de la infancia. Creemos que el hecho de colocar verdaderamente en la palestra pública la problemática, constituye una fórmula inevitable cuando se intenta que una población sea consciente y deje de ser tolerante con prácticas, muchas veces encubiertas, de trabajo infantil de carácter perjudicial y, por lo tanto, auxilia en las concepciones socio culturales equivocadas en torno del fenómeno, en la medida que exista una falsa representación de esta realidad particular en razón a la ignorancia, haciendo del ciudadano un partícipe activo de las problemáticas sociales que afectan a su realidad social. Así las cosas, en torno a dicho objetivo, el Plan de Erradicación señala tres lineamientos y cursos de acción que, a nuestro modo de ver, propenden a la satisfacción del objetivo y, por lo tanto, nos parecen muy relevantes para esta política de erradicación, como es el caso de realizar campañas comunicacionales para difundir la CSDN y el Convenio 138 y 182 de la OIT; potenciar la incorporación de los contenidos de la Convención y de otros compromisos internacionales, al plan curricular de enseñanza básica y media; y difundir datos relevantes y generar debates públicos en torno al tema.

No obstante, existe una serie de acciones que nos parecen irrelevantes, insuficientes o lisa y llanamente erróneas. En primer lugar, el hecho de identificar y hacer un catastro de los potenciales recursos humanos para hacer alianzas en pro del cumplimiento de la totalidad de objetivos, no vemos cómo contribuye a que exista una mayor sensibilización en torno a la problemática. Si bien, el hecho de identificar a actores indeterminados en torno al cumplimiento de objetivos específicos es importante en el marco programático, su identificación no satisface de forma alguna que la población adopte una actitud responsable en el tema, puesto creemos, la identificación de las alianzas organizacionales no son un tema de interés social en torno a la

temática. En segundo lugar, el hecho de proponerse comprometer a los empleadores - grandes, medianos y pequeños- y a las familias a que no utilicen la mano de obra infantil³²⁵ es una acción que exhibe las mejores intenciones, pero consideramos que, en la práctica, resulta ser algo que no apunta en la más correcta dirección, en razón a los paradigmas del mercado de trabajo y las verdaderas razones que ostenta una familia o un empleador para utilizar la mano de obra infantil, muchas veces son más fuertes e incluso más racionales que un mero compromiso en el plano de la ética, siendo más bien los efectos del trabajo infantil los que deben atenderse en este caso, como es, por ejemplo, el hecho que muchas familias deban utilizar la mano de obra infantil doméstica, puesto que no tienen dónde dejar a los menores mientras los padres trabajan, cuestión que difícilmente puede ser solucionado a partir de compromisos morales³²⁶ o, en el caso de los empleadores, la no utilización de menores de edad en actividades labores responde más bien a cuestiones de la racionalidad económica en función de los costos-beneficios que ello implica, lo que difícilmente será constreñido a partir del intento por promover compromisos sociales, como lo ha demostrado y referido constantemente la OIE en el ámbito internacional.

A su turno, el propósito de “sensibilizar y motivar sobre el tema a los actores públicos y privados directamente involucrados en el control y supervisión del trabajo infantil” creemos que – pese a apuntar en el sentido correcto en torno al control y supervisión- no es una acción que satisfaga del todo la adopción de actitudes responsables de la ciudadanía en torno al tema. Si consideramos que el actor u organismo público con la potestad normativa correspondiente, llamado a velar por el

³²⁵ Gobierno de Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001, pp. 21.

³²⁶ Sin embargo, distinta visión expresa la autoridad en la materia, en tanto señala que “Todos estos refuerzos requieren, como complemento, un mayor desarrollo de la responsabilidad social de los empresarios, en particular de aquellos que recurren al trabajo infantil como mano de obra barata, sin consideración de la calidad de excepcional que debe tener el empleo de menores, y de los especiales cuidados que ellos requieren. Como es bien sabido, no existe normativa ni fiscalización del cumplimiento de la ley que no puedan transgredirse. Por ello, más que apostar por un tratamiento punitivo hacia los potenciales infractores, quisiéramos apelar a la conciencia de los mismos, complementada además por el control entre pares y la vigilancia de los consumidores-ciudadanos”. Osvaldo Andrade. <http://www.mintrab.gob.cl/destacado.php?id=365> (En línea) (fecha de consulta: 12 de Junio, 2007).

control y supervisar el trabajo infantil en Chile es la Inspección de Trabajo³²⁷, -la que ejerce sus funciones bajo la supervigilancia del Ministerio del Trabajo y Previsión Social- podríamos concluir que, más que la necesidad de motivar a los actores involucrados en el control y supervisión del trabajo infantil, -cuestión que, por lo demás, quedaría circunscrita a la tercera área estratégica- debería fortalecerse sus facultades fiscalizadoras para el efectivo cumplimiento de las normas nacionales e internacionales suscritas y ratificadas por Chile relativas al tema, buscando fórmulas concretas para que ellas se extiendan al trabajo informal, dado su importante porcentaje y eventuales nocivos efectos para el niño.

Por último, consideramos que existe una serie de acciones inespecíficas o cuestiones que difícilmente pueden ser observadas en su cumplimiento, como representa el caso de comprometer a los políticos y parlamentarios en torno a los derechos de la infancia. Si bien, es muy relevante que la voluntad soberana, -la que al tenor de los tres primeras acciones puede ir adquiriendo fuerza- se manifieste en la concreción de normativas específicas, sin embargo, no se sabe a ciencia cierta cuáles acciones se adoptarán en torno a existencia de compromisos políticos ni tampoco sabremos a ciencia cierta si las concreciones normativas fueron fruto de la sensibilización u otras variables relevantes, toda vez que el Plan de Erradicación no concreta especificación alguna de las reformas legales en virtud de las que se sensibilizará a los parlamentarios. También queda en la incertidumbre de qué forma se promoverán los medios, espacios educativos y asistencia técnica en la capacitación de agentes comunitarios locales “de desarrollo de la infancia” y organismos policiales y judiciales.

Con todo, consideramos que existen aspectos que importan verdaderas contribuciones al ámbito de sensibilización, como representa el hecho de potenciar los contenidos de la CSDN y los instrumentos internacionales al plan curricular de enseñanza, toda vez que a partir de ello los menores podrán conocer los derechos

³²⁷ La Inspección del Trabajo forma parte de un Servicio Público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y se rige por su Ley Orgánica (D.F.L. N°2, del 30 de mayo de 1967)

vinculantes que han de ser garantizados en sus diversas esferas y sobre todo en su condición de trabajador; el hecho de promover la capacitación de los agentes comunitarios locales es una aspiración que consideramos que es vinculante en cuanto, a partir de ello, la ciudadanía se encontrará efectivamente informada de la problemática del trabajo infantil, por lo demás, la capacitación a los organismos policiales, quienes en atención de la deficiente fórmula de hacerse cargo del trabajo informal – como más adelante se señala- deben estar permanentemente en contacto con una realidad ajena a sus atribuciones específicas.

En definitiva, podemos decir que el área de sensibilización ostenta elementos potencialmente efectivos en el conocimiento ciudadano de la problemática mas existen otros aspectos, más arriba abordados, que aparecen como oscuros o que no apuntan a un sentido más realista que importa esta temática en particular.

b) Producción de datos y trabajo infantil

A nuestro modo de ver, uno de los aportes más significativos que se propone el Plan de Erradicación consiste en generar datos suficientes para el estudio del trabajo infantil en nuestro país. Si consideramos que las dimensiones del fenómeno eran desconocidas³²⁸ y sólo existía un conocimiento relativo de éste, creemos se vuelve capital este objetivo, puesto que la información otorgada por las estadística y la propensión de hacer asequible su contenido entre múltiples servicios estatales y no gubernamentales importa una posibilidad de comprensión acabada en lo concerniente a la envergadura de la problemática y, a partir de allí, se posibilita destinar acertadamente los esfuerzos que se despliegan en la materia al tenor del plan de erradicación. No obstante, creemos que la formulación de un plan de la envergadura

³²⁸ En ese sentido, Adela Cerón señala que “en la materia en análisis los datos son aún más inciertos, pues el trabajo infantil es una actividad no permitida, lo que lleva a su subterfugio y ocultamiento, dificultando la interpretación de resultados censales y de encuestas. Por lo tanto es preciso apuntar a investigaciones de otra naturaleza, que permitan dimensionar más certeramente su magnitud, causas y variables intervinientes”. CERÓN MANRIQUEZ, ADELA. Análisis de las políticas y programas sociales en Chile: la acción pública para prevenir y combatir el trabajo de niños, niñas y adolescentes. Santiago, Chile, 2004. p. 11.

del abordado, importaba conocer los márgenes y dimensiones que representaba el trabajo infantil en Chile, toda vez que en el marco de sus volúmenes, áreas y actividades es más dable que se haga más perfectible una política social específica, como es el caso de múltiples países de la región, como representa el caso de Argentina y Ecuador.

c) Aspectos normativos y de fiscalización.

Uno de las áreas que creemos debe representar mayor relevancia para el trabajo infantil, -sobre todo en consideración a cómo se observa el trabajo infantil en nuestro país- la constituye la tercera área del Plan de Erradicación, denominada “aspectos normativos y de fiscalización”, donde se señala la pretensión de promover reformas legales y reglamentarias específicas, de modo de conseguir la creación de un marco jurídico acorde con los postulados de la Convención Sobre Derechos del Niño. Si consideramos que, el capítulo II del título I de nuestro Código del Trabajo contiene disposiciones atinentes a la materia, las que mayoritariamente se heredan desde el año 1931 o las disposiciones contenidas en el Código Penal que databan del año 1874, daban pie a propender para una política que considere la adecuación normativa y fiscalizadora acorde con los nuevos paradigmas sociales y normativos, como es el caso de los acontecimiento jurídicos internacionales y, por ende, requería de una modificación y adecuación legal al respecto. En ese sentido, el hecho de proponerse elaborar un catálogo de las peores formas del trabajo infantil y colocarlas en el contexto económico que corresponda, representa un avance normativo que se adecua con las obligaciones internacionales contraídas por Chile en virtud de la ratificación del Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo. Dentro de las acciones que posibilitan el cumplimiento de dicho tercer objetivo, se encuentran la adopción de medidas en el plano del Derecho del Trabajo y del Derecho Penal, siendo de las más relevantes -haciendo alusión al Código del Trabajo- “ampliar la obligación escolar dispuesta en el artículo 13 hasta los 18 años de edad³²⁹”, lo que viene a representar

³²⁹ Gobierno de Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001, pp. 27.

importantes avances en el marco de uno de los factores más vinculantes en el trabajo infantil, al tenor de una asumida doctrina abolicionista; asimismo, el plan se propone generar mayor efectividad a las sanciones relativas a la explotación sexual económica contra la infancia y adolescencia, en las que se contempla la explotación sexual comercial. Llama la atención – considerando que el plan hace suyas las disposiciones del Convenio 182- el hecho que el plan no se haya propuesto nunca la generación de debates en el ámbito penal que coloquen en la palestra pública el agravamiento de sanciones punitivas o cambios estructurales en los bienes jurídicos tutelados, siendo un propósito de éste sólo dar mayor efectividad a la normativa vigente a la fecha, mas no la propensión a modificaciones sustantivas en cuestiones tan relevantes como la mayor protección jurídica a los delitos sexuales comerciales, modificaciones relativas al rango etario para ser sujeto pasivo de dichos delitos tipificados, entre otras cosas.

Otra de las cuestiones normativas que resultan paradójicas en el Plan de Erradicación, -pese a ser un principio que debe tenerse en cuenta para la interpretación del mismo- es la omisión específica en sus acciones de generar debates en torno al principio de interés superior del niño en la normativa laboral, sobre todo si consideramos que en el ámbito civil -específicamente del derecho de familia- ha sido una máxima de la mayor importancia judicial en la resolución de conflictos cuando la ley no alcanza a contemplar la totalidad de situaciones fácticas que integra cada caso particular. De esta manera, el Plan de Erradicación si bien se propone la promoción de reformas normativa y reglamentarias favorables a la erradicación del trabajo infantil, éstas sólo se refieren únicamente a las peores formas de trabajo infantil -elaboración de catálogo- mas no una señalamiento de acciones que importarán una adecuación normativa en el contexto de la CSDN o que vayan más allá del plano de reformas proteccionistas obligacionales.

A su turno, una de las cosas que nos parecen cardinales respecto a los objetivos en el plano normativo, viene determinado por la fiscalización, que se abordaría a partir de “la elaboración de un plan local, regional, y nacional de fiscalización de trabajo de los niños y las niñas. Así, como también la aplicación de las normativas y ejercicio de una fiscalización periódica a los sitios identificados que

emplean mano de obra infantil y adolescente³³⁰, como una cuestión de importancia. Sin embargo, en este aspecto el Plan de Erradicación denota un escaso compromiso³³¹ para enfrentar uno de los desafíos que, a nuestro modo de ver, presenta una de las mayores relevancias: la fiscalización. Consideramos que es apropiado establecer la creación de un plan de fiscalización para el trabajo infantil, -aún cuando dicho compromiso sea tácito- puesto que permite que la autoridad tome conocimiento de las eventuales vulneraciones a derechos fundamentales, normativa laboral e internacional correspondiente de los menores que trabajan en el sector formal de la economía, no obstante, creemos que el Plan de Erradicación no hace alusión a un asunto medular: la intensificación y la determinación específica de facultades y atribuciones fiscalizadoras de la Inspección del Trabajo en la problemática del trabajo infantil, como tampoco la forma de abordarse la fiscalización de trabajo infantil informal, cuestión que importa un porcentaje aún más significativo que el trabajo formal. Así las cosas, consideramos que una omisión de esa envergadura y el débil compromiso por la creación de un plan fiscalizador, son cuestiones que pueden resultar capitales en el éxito de políticas sociales y jurídicas para la erradicación del trabajo infantil, por cuanto, si bien el hecho que nuestro Código del Trabajo contemple eventuales sanciones pecuniarias a quien se subsuma a los supuestos jurídicos y vulnere la legislación laboral, constituyendo una especie de “prevención general positiva” en la materia, empero, se debilita enormemente cuando no existen las atribuciones específicas que posibiliten el debido accionar de los organismos estatales para que dichas sanciones y prevención se observen empíricamente. Asimismo, el hecho de no promover la existencia de personeros -eventualmente inspectores de trabajo- encargados de fiscalizar y observar las diferentes situaciones de trabajo infantil y las condiciones en que las prácticas son llevadas a cabo en el sector informal, constituye una omisión relevante en razón al enorme porcentaje que representan los trabajadores informales, así como a las características peculiares que cada uno de esos tipos de trabajos representa, siendo muchas veces donde más se vulneran derechos fundamentales.

³³⁰ Gobierno de Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001, pp. 27.

³³¹ Respecto a ello, el Plan de Erradicación no utiliza verbo alguno que manifieste un grado de compromiso mayor, puesto que, a diferencia de otras acciones y objetivos, no se formula a partir de acepciones como “determinar”, “generar”, “crear”, “impulsar”, “identificar”, “desarrollar”, entre otras.

Este objetivo, es complementario con el objetivo número ocho del Plan de Erradicación, respecto a los mayores de quince y menores de dieciocho años de edad, puesto que se señala la pretensión de “asegurar que se cumplan las condiciones reglamentarias y legales del trabajo adolescente”, lo que se compone de dos acciones particulares que tienen por objeto la fiscalización formal del trabajo por parte de los organismos competentes y las condiciones en que se desempeñan, haciendo directa alusión al sector formal de la economía. Curioso resulta que una obligación legal de los organismos competentes subordinados a un órgano y una norma jerárquicamente superior, como es el caso de la Inspección del Trabajo, forme parte de uno de los objetivos de una herramienta jurídica social. En ese sentido, consideramos que proponer como objetivo y acciones el acatamiento de una obligación normativa, no responde sino a la necesidad de conferir un mayor grado de certeza de cumplimiento de una obligación que resulta ineficaz a partir de las escasas atribuciones y obligaciones específicas que ostentan dichos organismos, cuestión que reafirma la necesidad, anteriormente señalada, relativa a la intensificación y especificación de atribuciones de la Inspección del Trabajo para el trabajo formal y/o la concreción de un inspector específico para los trabajadores informales, que excedan el contenido de la difusa circular N° 88 de la Dirección del trabajo.

d) Objetivos por grupo de edades.

Por último, el Plan de Erradicación señala objetivos específicos por grupos de edades, los que no son sino una extensión inespecífica de la problemática del trabajo infantil, estableciendo acciones particulares para tres grupos disímiles: niños que desarrollan peores formas de trabajo infantil, niños y niñas menores de 15 años de edad, y niños y niñas entre los 15 y 18 años de edad, los cuales deben ser observados de forma simultánea respecto a las acciones que se adopten, esto es, no significando una progresión respecto a las figuras más vulnerativas de derechos (como se nos ha hecho ver en la práctica). En ese contexto, para los menores de dieciocho años insertos en las peores formas de trabajo infantil existe un objetivo claro y relevante, puesto que se propone la elaboración de un perfil, identificar y proveer asistencia

jurídica, social y escolar para los niños y adolescentes señalando al respecto determinadas acciones apropiadas para que ello se constate en la realidad. No obstante, consideramos que el compromiso era incierto, -esclarecido de alguna manera por la reforma Constitucional- pero no menos importante, en lo concerniente a los niños y niñas menores de quince años de edad, puesto que el objetivo tan sólo señalaba “alcanzar la meta que los niños y niñas menores de quince años dejen de trabajar para reintegrarlos al sistema escolar³³²”, sin embargo, dado la obligación normativa que ostenta el Estado de Chile, creemos que se refería a la totalidad de niños y niñas menores de quince años de edad, empero, dicha obligación, a partir de la reforma constitucional que hace obligatoria la enseñanza media, implícitamente se había hecho extensible a todos los menores de dieciocho años de edad, previa a la reformulación al Código del Trabajo a partir de la ley 20.189. Este propósito sólo se refiere a los niños menores de edad que trabajan en el sistema informal de la economía, toda vez que el Código de Trabajo niega capacidad para contratar a los menores de quince años de edad en el sector formal de la economía. Respecto a los menores de edad que sean mayores de quince años de edad, el Plan de Erradicación se refiere a la educación como principal objeto de atención, otorgando también asistencia jurídica, social y económica, erradicando cualquier actividad que entorpezca la escolarización de éstos, reinsertando a quienes hayan tenido que abandonar el colegio, cuestión que sin duda consideramos de relevancia, empero, como se señaló en el marco de la discusión de la ley aludida, no existen incentivo alguno – a corto plazo- para que un menor deba preponderar su estado de necesidad que lo constriñe a trabajar para dedicarse a su educación.

e) Seguimiento y progresos del plan.

Finalmente, el Plan de Erradicación señala el diseño de sistemas de ejecución y evaluación del progreso de los objetivos de éste, para asegurar su efectividad, tomando en consideración que éste debe ser un problema inserto en la Política general

³³² Gobierno de Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001, pp. 27.

de la Infancia. En esta área específica, se plantea sólo como una acción el hecho de definir metas para monitorear los objetivos y cumplimientos del Plan, cuestión que resulta paradójica en su operatividad.

Consideramos, en definitiva, que el plan, pese a comprender lineamientos de la política en torno al trabajo infantil y contener orientaciones claras relativa a ella, muchas veces comete omisiones relevantes para su efectiva aplicación y concreción, como es el caso de no contener en él indicadores específicos para cada acción que se va proponiendo a realizar, no señalando cuál de los miembros específicos del Comité Nacional de Trabajo Infantil será el responsable de desarrollar cada elemento que conforma el objetivo específico, en qué plazo dicha acción y objetivo deberá contemplarse enteramente satisfecha -previo al decenio 2010- y muchas otras acciones que son difícilmente comprobables en la práctica. Ciertamente, previo a la elaboración del Plan de Erradicación no existía herramienta alguna que especificara la problemática del trabajo infantil y tuviera el grado de compromiso que éste ha tenido como proyecto, cuestión que no obsta para que, en su operatividad y comprobación, se encuentre verdaderamente alejado del propósito de erradicar progresivamente, -para el decenio que se nos aproxima- el trabajo infantil de nuestro país, siendo una intención que, consideramos, no debería quedar acotada a un marco específico de un decenio, sobre todo cuando – en su elaboración- no se conocía a ciencia cierta la realidad y dimensiones del trabajo infantil en Chile, toda vez que uno de sus propios objetivos era promover datos vinculantes para aprehender la envergadura de la problemática y así dirigir las acciones.

3.2.3 Ejecución del plan de erradicación³³³

En los siguientes apartados, analizaremos cada uno de las áreas específicas, que contiene nuestro Plan de Erradicación, con el propósito de develar cuál es el grado de

³³³ Los datos obtenidos son recogidos, en gran medida, del Observatorio Laboral, y de la propia constatación empírica de los autores. La publicación contiene cuáles han sido las diferentes actividades desarrolladas en materia de trabajo infantil en las diferentes áreas estratégicas del Plan. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Observatorio Laboral., 21 de Noviembre 2006.

cumplimiento de las metas y objetivos que el propio Plan establece: el esfuerzo será aproximarnos a ello desde una perspectiva objetiva, a fin de que al análisis sea acorde con la realidad.

a) Sensibilización para una actitud responsable de la población ante la desvalorización y vulneración de los derechos por medio del trabajo infantil.

Dentro de esta primera área estratégica del plan, entendemos que existe la necesidad de dar cumplimiento a los principios orientadores que establece el respeto de los derechos del niño, el derecho a la vida, desarrollo integral e igualdad de oportunidades. El plan intenta, a través de la generación de una mayor conciencia nacional acerca del tema del trabajo infantil y su relación con la desvalorización y vulneración de los derechos de los niños, sensibilizar a la sociedad respecto de la materia. A continuación, expondremos los avances impulsados por los diferentes actores en la materia, a fin de lograr determinar cuál ha sido el real cumplimiento de los objetivos y acciones señaladas en el propio plan.

Si bien es cierto, existe una relativa conciencia respecto al tema del trabajo infantil en nuestro país, entendemos que el esfuerzo por sensibilizar debe ser mayúsculo³³⁴, sobre todo en el marco de una doctrina abolicionista. Este esfuerzo, de influir directamente sobre la población en todos sus niveles, surge producto de la constatación de la necesidad de generar cambios profundos de actitud en lo referente a la tolerancia social al trabajo infantil, además de, progresivamente, ir desarrollando actitudes responsables de la población en relación a la desvalorización y vulneración de los derechos propios de los niños.

Dentro de las actividades que podrían considerarse, se enmarcan internamente en esta área, destacan, en primer lugar, las campañas regionales contra el trabajo infantil del año 2006. Se realizaron campañas en tres regiones específicas, Región de

³³⁴ Así también lo considera la ciudadanía, toda vez que una encuesta realizada para esta memoria, un porcentaje del 45 % de los encuestados señaló que, de ser autoridad pública y considerando la realidad económica y social de nuestro país, generaría mayor conciencia nacional del tema, ya que es ahí donde se sustenta cualquier reforma relativa al trabajo infantil.

Atacama, Coquimbo y Valparaíso. Los responsables de estas tres campañas eran las Secretarías Regionales Ministeriales del trabajo, SENAME, y la ONG PAICABI. El objetivo fundamental de las tres campañas era informar, y así lograr cambios de actitud, respecto de la gran cantidad de niños y niñas que trabajaban en cada una de las zonas. En la Región de Atacama, las actividades estuvieron principalmente dirigidas a sensibilizar a los empresarios que contratan a niños en función del rubro que ellos realicen, por lo demás, se entregó información relativa a la labor y esfuerzos del SENAME y otro tipo de organizaciones que trabajan en la materia. En la Región de Coquimbo, la actividad formó parte de la celebración del “día mundial contra el trabajo infantil 2006”. Se organizó una estrategia de difusión masiva de volantes informativos referidos a las peores formas de trabajo infantil, con el objetivo de integrar a la sociedad civil en la temática. En la Quinta Región, la actividad tuvo un carácter similar, enmarcada, igualmente, en la celebración del día del trabajo infantil 2006. La actividad puntual, organizada por los miembros del Comité Regional de trabajo infantil, consistió en un evento deportivo, “Dale un puntapié al trabajo infantil en Chile y en el Mundo”³³⁵, donde participaron jugadores profesionales de fútbol y menores de escuelas locales de fútbol. Si bien es cierto, el esfuerzo de realizar campañas comunicacionales, eventos deportivos, repartición de material impreso a fin de promover actitudes responsables en la problemática del Trabajo Infantil, es siempre valorable, no podemos señalar que estos esfuerzos importen un avance significativo en la sensibilización de la materia, muy por el contrario, consideramos un esfuerzo superfluo realizar campañas disgregadas a lo largo del país que no tienen un real y continuo impacto en nuestra sociedad. En resumidas cuentas, consideramos que sensibilizar va más allá, o no constituye un sinónimo, de repartir material que hace alusión a la problemática, es

³³⁵ En el marco de la Celebración del Día mundial contra el Trabajo Infantil del 12 de junio del 2006 se realizó la campaña, “Tarjeta roja al trabajo infantil”, fue propicia para que la Dirección Regional del Trabajo de Valparaíso, junto a autoridades de Gobierno de la región, representantes de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), de empresarios, Carabineros e Investigaciones de Chile, ONG's y otros Servicios Públicos, todos pertenecientes al Comité Regional de Trabajo Infantil, llevaran a cabo una serie de actividades. Desplegaron un lienzo alusivo al tema, entregaron información impresa y realizaron un evento deportivo. Con el objetivo de simbolizar el lema "Darle un puntapié al Trabajo Infantil en Chile y el mundo", se efectuó un encuentro de fútbol entre jugadores profesionales de la zona y niños de una escuela de fútbol local. [En línea] <<http://www.direcciondeltrabajo.cl/1601/article-90095.html>> (fecha de consulta 22 de mayo 2007).

lograr que cada persona individualmente concebida, entienda, que nos enfrentamos a una cuestión respecto a la que todos pueden colaborar de sus diversos ángulos. El hecho que se realicen actividades dispersas y, generalmente, conmemorativas del día internacional del trabajo infantil, consideramos que no constituyen un esfuerzo continuo que potencialmente provoque cambios culturales en nuestra sociedad y la percepción de la ciudadanía en torno a la problemática³³⁶.

En ese sentido, una de las acciones que, sin lugar a dudas, nos parece acertadas, es la incorporación del día mundial contra el Trabajo Infantil en el calendario escolar chileno. Los responsables Ministerio del Trabajo y Previsión Social, junto al Ministerio de Educación y la OIT, lograron considerar que la incorporación de esta fecha en el calendario escolar, destacando la importancia que tiene la educación en la erradicación del trabajo infantil³³⁷. A nuestro juicio, nos parece rescatable esta forma de desarrollar la conciencia sobre el problema del trabajo infantil, puesto que en la realidad la iniciativa demuestra ser eficiente en calidad y cantidad. Asimismo, destacan dentro de este marco de acciones, las campañas de difusión del programa “proniño” de MOVISTAR 2006 y la campaña “un Chile apropiado para niños y niñas” de la Corporación Opción. Ambas campañas, dan un impulso a nivel nacional de un proceso de participación infantil, a saber la campaña de difusión del programa proniño de MOVISTAR tiene el objetivo de poner en el tapete nacional la problemática del trabajo infantil, intentando posicionar este programa como un referente nacional sobre acciones concretas para erradicar el trabajo infantil.

³³⁶ En la encuesta realizada para esta memoria, el resultado arroja que un 77% de los encuestados desconoce absolutamente cualquier actividad o campaña nacional o regional en torno al trabajo infantil, y un 0% tienen conocimiento de muchas actividades campañas o actividades en torno a la problemática. Por su parte, el 66, 6% de los encuestados nunca ha escuchado, observado o bien participado en debates públicos en torno a los derechos de la infancia (especialmente trabajo infantil), aún cuando sólo el 3,3% de ellos considera que el tema no es de interés público.

³³⁷ Sin embargo, lamentamos la existencia de documentos oficiales que no se preocupen aún de la problemática, a saber la Resolución Exenta N° 3768, con fecha 28 de noviembre del 2006, de la Secretaría Regional Metropolitana de Educación no incluye en las actividades a desarrollar, el Día Mundial Contra el Trabajo Infantil. Este documento está disponible también en la Web. . [En línea] <http://www.institutonacional.cl/docs/Calendario_%202007.pdf> (fecha de consulta 2 de junio 2007).

Uno de los actores en materia de erradicación del trabajo infantil es la Central Unitaria de Trabajadores. La principal acción que ha desarrollado la CUT en la materia es la denominada “campana de la CUT contra el trabajo infantil “. Esta actividad, más que una campana determinada, son un conjunto de actividades desarrolladas por la CUT, cuyo objetivo central es integrar a diversas organizaciones y dirigentes sindicales, tanto del sector público como del sector privado, a fin de erradicar el trabajo infantil en Chile. La CUT ha participado en la difusión del plan de prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil y adolescente en Chile en los diferentes sindicatos miembros de este organismo, igual tarea se llevó a cabo con la ley de educación obligatoria de doce años. La CUT, ha organizado actos conmemorativos, desde el año 2001 hasta el año 2006, en el día mundial contra el trabajo infantil, ha participado en la planificación de la semana del Trabajo Infantil 2004 organizada por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Con todo, consideramos que, si bien la CUT debiera tener un rol destacado como uno de los actores relevantes en materia de erradicación del trabajo infantil, su aporte en el área de sensibilización no ha sido efectivo, es meramente formal y poco real, se extraña un mayor protagonismo de la organización sindical más fuerte de nuestro país.

Una de las actividades que, a nuestro juicio, tienen mayor significación en la temática, son las denominadas campanas nacionales. En Chile se han realizado tres campanas nacionales, en orden cronológico, el año 2003 se realizó la campana de sensibilización contra la explotación sexual comercial infantil y adolescente en Chile, su objetivo central era contribuir a un proceso de visibilización de la explotación sexual y comercial infantil y la instalación nacional del tema en la agenda pública, a través de lo que se denominó “disponible las 24 horas: en Chile la explotación sexual comercial infantil y adolescente existe”. En segundo lugar, en el año 2004, se realizó la campana denominada “el trabajo infantil no es un juego”, su objetivo central era a través de obras de teatro, ciclos de cine y exposiciones fotográficas, sensibilizar a la comunidad en general en torno al tema. Por último, encontramos la campana nacional de movilización social “no hay excusas: el comercio sexual con menores de 18 años es un crimen”. La campana, se lanzó oficialmente en septiembre del año 2006 y tiene como objetivo central sensibilizar a la ciudadanía para favorecer la prevención de la

explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, pero fundamentalmente promover una mirada que no culpabilice a las víctimas y permita su adecuada protección. Destacable es la realización de este tipo de campañas, puesto que sus ventajas comparativas son incalculables, principalmente por su ámbito de cobertura y por la poca inversión de recursos que estos necesitan. Sin embargo, una vez más somos críticos de este tipo de actividades, puesto que si bien logran difundir y motivar sobre la problemática a los diferentes actores involucrados, no ayudan a acelerar directamente la transición del simple “conocimiento del problema del trabajo infantil” a una sensibilidad activa acerca de cómo la problemática afecta el desarrollo de niños y niñas. Existe –en el marco de la doctrina abolicionista- una clara necesidad que la sociedad entienda cómo se ve truncado el desarrollo de niños y niñas, a fin de que valoricen y entiendan verdaderamente la magnitud del problema y, por ende, requieren de una mayor constancia y cobertura.

Por último, sólo señalaremos que el Gobierno ha celebrado durante los últimos cinco años el Día Mundial contra el Trabajo Infantil, festividad en la cual se realizan diferentes actividades, pero que lamentablemente no son verdaderamente productivas a nuestro juicio, debido, principalmente, a su escasa operatividad.

En base al propio objetivo planteado por el plan, concerniente a generar una mayor conciencia nacional acerca del trabajo infantil y su relación con la desvalorización y vulneración de los derechos de los menores, podemos señalar que, si bien las actividades realizadas son y serán siempre un aporte, es necesario entender que tal aporte no es significativo en lo que se refiere a sensibilizar responsablemente a la población, puesto que no se ha logrado generar la conciencia nacional propicia para la erradicación del trabajo infantil³³⁸ como constituye el propósito de la OIT que ha sido extensible a nuestro país: basta con caminar por las calles, acercarse a un supermercado, entre otras cosas, para ver cómo la ciudadanía es apática o desinformada ante actividades laborales realizadas por menores de edad, las condiciones de trabajo donde se desarrollan y las consecuencias actuales y futuras

³³⁸ De hecho, en la encuesta realizada para la presente memoria, un 89, 16% de los encuestados no tenía conocimiento de la existencia del Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil.

que potencialmente provocarán. Una de las omisiones más graves respecto al grado de sensibilización del trabajo infantil se observa en que las acciones que propician el contenido del objetivo, no han informado respecto a qué deberes éticos ostenta la ciudadanía al enfrentarse ante una situación de trabajo infantil, -especialmente peor forma de trabajo infantil- con cuáles mecanismos sociales y jurídicos cuenta y cómo éstos deben manifestarse en la práctica.

Por otra parte, respecto de las acciones en particular, apreciamos que no se han difundidos los contenidos de la Convención Internacional de Derechos del Niño ni los Convenios 138 y 182 de la OIT³³⁹, cuestión paradójica, toda vez que se pretenda constatar un cambio social en la materia; por lo demás, se establece como una de las acciones que conforman el objetivo, comprometer a políticos y parlamentarios con los derechos de la infancia para realizar los cambios legislativos necesarios para la erradicación del trabajo infantil, situación que tampoco es posible verificar. Para finalizar, entendemos que en estos seis años, desde que se estableció en la agenda pública el plan, el objetivo de sensibilizar y motivar sobre el tema a los actores públicos y privados, a fin de ayudar a la transición del simple conocimiento del “problema del trabajo infantil” a una sensibilidad activa acerca de las interrelaciones de éste con el desarrollo de los niños y niñas, no se observa satisfecho y los esfuerzos siguen siendo algo infructuosas; el hecho que hoy exista un parcial conocimiento del tema en cuestión es importante, pero no existe verdadero conocimiento acerca de cómo éste afectaría realmente el desarrollo de los menores, cómo éstos observarían vulnerados sus derechos y muchas veces ven truncado su futuro, -de acuerdo a las visiones más deterministas- ni los deberes ciudadanos frente a esa realidad y los mecanismos para hacerlos efectivos.

³³⁹ Sorprendente resulta, que el 49.16 % de los encuestados no conocía ni la Convención Sobre Derechos del Niño ni el Convenio 132 y 138 de la OIT. Sólo un 3.3% tenía conocimiento de ambos y tan sólo el 2.5% conocía el Convenio 132 y 138 de la OIT. Estos antecedentes, dada la clara tendencia que manifiestan, son relevantes respecto al grado de ignorancia ciudadana en los temas relativos a la infancia, en específico, del trabajo infantil, pese a ser un propósito taxativo del Plan de Erradicación.

b) Producción de datos y trabajo infantil.

Una de las principales limitaciones metodológicas que posee el tema del trabajo infantil, es la falta de datos en la materia. La problemática en nuestro país, posterior a la elaboración del plan nacional, había sido relativamente poco estudiada, por lo demás, carecía de un marco conceptual común para definirlo, estimarlo cuantitativamente y describirlo en sus distintas características. La escasa disponibilidad de datos y su presencia discontinua no permitían analizar estadísticamente estas herramientas. Las acciones de investigación y seguimiento de la problemática del trabajo infantil, realizadas con posterioridad a la difusión del plan, permiten producir conocimientos y datos que dan cuenta de la magnitud, características y localización del trabajo infantil. En ese sentido, dentro de las acciones, destacan como una de las más importantes la creación de Diagnóstico Nacional de Trabajo Infantil y adolescentes e identificación de sus Peores Formas del año 2003³⁴⁰. Su principal objetivo era develar la realidad del trabajo infantil y adolescente en Chile, su magnitud, alcance y características. El diagnóstico, se realiza fundamentalmente de los datos obtenidos de la primera encuesta nacional de actividades de niños y niñas adolescentes y del registro de las peores formas del trabajo infantil, llevadas a cabo en el año 2003. El estudio, arroja principalmente que más de 196.000 niños y adolescentes trabajan en Chile. De estos, 107.000 entre 5 y 17 años lo hacen en condiciones verdaderamente inaceptables.

Otra de las acciones de real importancia, es el sistema de registro de las peores formas de trabajo infantil. Su objetivo central era crear un sistema a nivel nacional de registro de los niños y niñas que se encuentran en las denominadas peores formas de trabajo infantil. El sistema registra progresivamente las denominadas peores formas de “trabajo infantil” incluyendo la más grave, que es la explotación sexual comercial. El registro permite conocer las necesidades de estos niños, niñas y adolescentes envueltos dentro de esta forma de trabajo infantil, además permite saber la percepción

³⁴⁰ Ministerio del Trabajo y previsión Social. Trabajo Infantil y Adolescente. Diagnóstico Nacional, Resumen Ejecutivo. Santiago, Chile. 2004.

de los menores respecto de cómo ha sido su propia experiencia de vida, como una forma de tener en cuenta la opinión de los menores para el diseño de las políticas y programas en materia de erradicación del trabajo infantil, semejando en algo al derecho de ser oído que se observa en diversa legislación comparada a propósito del interés superior del niño.

En tercer lugar, encontramos la investigación de la explotación sexual comercial infantil y adolescente realizada entre los años 2002 y 2004³⁴¹. Su objetivo principal era avanzar en el conocimiento de la realidad de la explotación sexual comercial en Chile, a nivel cuantitativo y cualitativo. Dentro de esta investigación se realizaron tres estudios puntuales; el primero era el estudio de la problemática, sensibilización social y prevención de los menores víctimas de la explotación sexual comercial, el segundo, es el estudio cualitativo sobre peores formas del trabajo infantil y, por último, se realizó un tercer estudio que indagó respecto al impacto de las acciones realizadas en materia de explotación sexual. Debemos señalar que de los resultados de estos estudios se desprende que, en general, las características de la explotación sexual comercial dan cuenta de los vínculos existentes con forma de trabajo infantil encubierto, de la invisibilidad de la problemática, de la diversidad de las manifestaciones y de una organizada demanda.

Una de las formas de trabajo infantil, siempre cuestionable y difíciles de indagar, es el trabajo infantil doméstico, es por esto que la OIT, en conjunto con IPEC, realizaron el estudio denominado “los riesgos de un trabajo invisible para el propio hogar”, el objetivo principal de este estudio es analizar en profundidad la información obtenida en la encuesta nacional de actividades de niños y adolescentes, con el fin de dimensionar la realidad de nuestro país en el trabajo infantil en el propio hogar.

En el marco del proyecto “tejiendo redes”, se elaboraron dos estudios referentes a la explotación sexual comercial, el primero fue un estudio de la aplicación de la legislación en caso de explotación sexual: se estudió la aplicación legal a fin de

³⁴¹ Estas fueron investigaciones llevadas a cabo por el SENAME, OIT- IPEC, en conjunto con la Universidad Arcis.

aportar en el combate, prevención y sanción de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, el segundo, fue un estudio elaborado en la región metropolitana sobre la demanda en la explotación sexual comercial³⁴².

El aporte de las corporaciones, como son ACHNU y PAICABI en materia de producción de datos referidos al trabajo infantil, ha sido significativo. La primera de dichas corporaciones, realizó un estudio de percepción de niños y niñas trabajadores, cuyo objetivo central era indagar la opinión que los niños tienen respecto a su condición como trabajadores, recoger sus inquietudes respecto a mejorar las condiciones laborales, averiguar las motivaciones y valoraciones de la educación. Por su parte, PAICABI realizó un estudio acerca de la experiencia del centro Antú a fin de contribuir a difundir la experiencia institucional de casi dos años de trabajo con niños y niñas víctimas de la explotación sexual comercial.

Consideramos pertinente, destacar la producción y elaboración de estos datos en la materia, principalmente debido a que su inexistencia merma la forma de enfrentar la problemática, así las cosas, consideramos que el avance en esta área es verdaderamente importante, fundamentalmente en lo que respecta al sistema de registro de peores formas de trabajo infantil. Sostenemos que la elaboración de este tipo de datos importa, sin lugar a dudas, aquella área emblemática donde el avance es real y significativo. Consideramos que en el objetivo relativo a la identificación de la calidad y deficiencia de datos³⁴³, se aprecia, en general, un objetivo con altos grados de cumplimiento y en gran concordancia con las acciones propuestas, valoramos, por tanto, los esfuerzos que se han realizado en esta área por considerarlos muy productivos, toda vez que constituyen un instrumento útil para focalizar las acciones e identificar los lugares en que se observa mayor cantidad de trabajo infantil en nuestra realidad nacional.

³⁴² Este estudio fue realizado por la Oficina Internacional del Trabajo en el marco de IPEC.

³⁴³ Gobierno de Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001, p.24.

c) Aspectos normativos y fiscalizadores.

Enmarcados en la tercera área estratégica del Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil Adolescente de Chile, encontramos los aspectos normativos y fiscalización, cuyo objetivo tercero consiste en “promover las reformas legales y de reglamentación, en particular, las favorables a la política de erradicación progresiva del trabajo infantil y adolescente, para construir un marco jurídico coherente con la Convención y los Tratados internacionales que garanticen las restricciones, regulaciones, y prohibiciones necesarias para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes³⁴⁴”.

Entre las medidas o acciones que podrían considerarse enmarcadas en este objetivo, debemos decir que en el año 2002 se hace extensible el Memorandum de Entendimiento con la Organización Internacional del Trabajo, que ya había sido suscrito en el año 1996, lo cual sólo reafirma el compromiso adquirido por nuestro país para abordar la problemática del trabajo infantil bajo un prisma abolicionista. Ese mismo año, se realizaron modificaciones en la “ley de menores” de carácter formales, a partir de la ley 19.806, las que en ningún caso pueden ser consideradas como un avance en la erradicación del trabajo infantil, puesto que tan sólo es una adecuación normativa conceptual a la legislación vigente.

En el mes de mayo de 2003, durante el mandato del presidente Ricardo Lagos, se realizan modificaciones sustanciales en el ámbito Constitucional, a partir de la ley 19.876, la cual modifica el artículo 19 n° 10 de nuestra Constitución, dando el carácter de obligatorias la enseñanza básica y enseñanza media, estableciendo que será el Estado quien tiene el imperativo de financiar un sistema gratuito para tal efecto y, en el caso de la educación media, este beneficio se extenderá hasta el advenimiento de los veintiún años de edad para el alumno. Esta reforma venía a satisfacer, en parte, la segunda acción que se propone el Plan en torno al presente objetivo, toda vez que, de

³⁴⁴ Gobierno de Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001, p.26.

forma tácita, se amplía la obligación escolar que se señala en el artículo 13 del Código del Trabajo hasta los dieciocho años de edad. Con todo, creemos que las modificaciones realizadas en nuestra legislación laboral, a partir de la ley 20.189 impiden considerar que esta acción se vea completamente satisfecha, empero, denotan las disposiciones que existe una fuerte y clara prevalencia de la educación por sobre las actividades laborales, como ha sido la tónica de la legislación que se relaciona con los pronósticos erradicacionistas. La modificación en nuestra Carta Fundamental es una iniciativa de la mayor relevancia en la problemática, puesto que aborda de forma directa una de las causas o efectos para que miles de menores de nuestro país se vean potencialmente amenazado o privados de recibir uno de los derechos más esenciales de la persona y que le permiten desenvolverse con las herramientas necesarias en el futuro, sobre todo si consideramos que la privación de recibir educación dice directa relación con el estado de pobreza de las familias³⁴⁵, empero, escapó de cumplir los compromisos internacionales como tuvo ocasión de observarse en el marco de la discusión de la ley 20.189.

En consideración a que nuestro país ha ratificado el Convenio 182, podemos decir que en el mes de enero del año 2004, a partir de la iniciativa parlamentaria - especialmente Patricio Walker y Pía Guzmán- y de las coyunturas sociales y mediáticas que se observaron en nuestro país, se promulga la ley 19.927, la que sanciona penalmente a quienes intervengan en la producción de material pornográfico en que se utilicen a menores de edad, en forma real o simulada, y a todo aquel que distribuya, difunda o comercialice material pornográfico infantil, satisfaciendo – empero, indirectamente- los imperativos internacionales sancionatorios del comercio sexual de menores. Esta ley, por otro lado, importó una modificación en el ámbito procesal penal, ofreciendo mecanismos más eficaces para la persecución de este tipo

³⁴⁵ En ese contexto se señala que “todo lo anterior implica que, en Chile, el trabajo infantil se relaciona básicamente con la búsqueda de la subsistencia en las familias muy pobres, o con el apoyo a padres y familiares en sus actividades productivas” CERÓN MANRIQUEZ, ADELA. Análisis de las políticas y programas sociales en Chile: la acción pública para prevenir y combatir el trabajo de niños, niñas y adolescentes. Santiago, Chile, 2004. p. 43. Por lo tanto, consideramos que le hecho de aumentar los años de educación – en el contexto de los presupuestos de la teoría económica clásica- importará en el largo plazo una paulatina disminución de pobreza en razón de la especialización y mayor calificación.

de delitos por parte de las policías y el fiscal a cargo de la investigación, como es el caso de la posibilidad de interceptación de comunicaciones para el desbaratamiento de redes pederastas especializadas que afecten la indemnidad de los menores. Aún cuando los elementos predisponentes en torno a estas reformas legales no tomaban en consideración las acciones del Plan de Erradicación, constituyen verdaderos avances en la materia, satisfaciendo así la sanción a una de las peores formas de trabajo infantil, e indirectamente, consumando parcialmente uno de sus objetivos aún cuando no consideramos que deba subsumírsele una relación de causalidad directa, como tuvimos oportunidad de referir.

Con todo, mal podríamos decir que el tercer objetivo del plan se observa satisfecho a tan sólo tres años de completar el decenio, puesto que: de momento no se ha realizado catálogo alguno en el ámbito legislativo o reglamentario sobre “las peores formas de trabajo infantil”, como bien lo propone la primera acción de este objetivo³⁴⁶ y, por lo tanto, dejando en la incertidumbre normativa y reglamentaria cuáles actividades económicas, en qué condiciones, lugares o qué características deben presentar dichas actividades para ser subsumidas al concepto de peores formas de trabajo infantil, y, por ende, implicar su drástica prohibición y eficaz eliminación. Por otra parte, tampoco se han fortalecido las facultades de fiscalización por parte de nuestra inspección del trabajo, lo que resulta ser una cuestión sumamente compleja, por decir lo menos, ya que cualquier prohibición o regulación que se intente desplegar que no cuente con una eficaz fiscalización termina quedando en el plano de las buenas intenciones, mas no importa coercibilidad alguna, ni menos coactividad, sobre todo si no existe un sustrato normativo en la legislación laboral que permita la fiscalización en el sector informal. En efecto, el mismo Plan de Erradicación señala, como cuarta acción en torno a su tercer objetivo, la proposición de “generar mecanismos para dar mayor efectividad a las sanciones estatuidas legalmente a adultos y organizaciones responsables de la explotación económica contra la infancia y adolescencia”, empero, las multas -entre

³⁴⁶ “Realizar los estudios de los diversos instrumentos jurídicos sobre el tema, y elaborar un catálogo de las peores formas de trabajo infantil, que permita identificarlas, conceptualizarlas, describirlas, y ubicarlas en el contexto de las actividades económicas de nuestro país”. Gobierno de Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001, p.27.

otras cosas- impuestas a los empleadores que utilicen menores de edad al margen de las disposiciones normativas no han sufrido variación alguna desde el comienzo de implementación del Plan de Erradicación, lo cual nos lleva a pensar que dichas acciones no han sido debidamente satisfechas en el marco de la posición erradicatoria.

En otro respecto, la regulación normativa del trabajo infantil de carácter informal es una realidad lejana de nuestro ordenamiento jurídico actual, pese a ser una acción que satisfecería el objetivo de regulación y fiscalización. En ningún precepto actual de nuestra legislación laboral o reglamentaria se tiene en consideración a los menores que trabajan en el sector informal, pese a que constituyen un número realmente significativo, dejando del lado un sinfín de actividades subsumibles al concepto de trabajo infantil que quedan entregadas a su suerte. Aún cuando el mismo plan señala que “especial importancia para la política de erradicación tiene la elaboración de un plan local, regional y nacional de fiscalización del trabajo de niños y niñas³⁴⁷”, no hemos observado la existencia de un plan que tenga por objeto la fiscalización de los trabajos de menores.

Finalmente, la adecuación normativa que debe representar el trabajo infantil en el Código del Trabajo – pese a la reciente ley promulgada- ha mantenido disposiciones sólo en torno a la capacidad de contratación de los menores de edad, y prohibiciones e imperativos que no son sino una extensión de muchas disposiciones anteriores, como es el caso del Código del Trabajo de 1931, estando lejanas a manifestar positivamente la encarnación de políticas en torno a la infancia, desplegadas por nuestro país desde hace unas recientes décadas, no observándose, por ejemplo, disposiciones que se refieran a las condiciones mínimas de trabajo, principios tales como el “interés superior del niño” que posibilite la interpretación de los preceptos por parte del juez competente, un debido examen de aptitud o físico para desarrollar actividades laborales, exámenes psicológicos para aquellos menores que desarrollen actividades artísticas, un feriado anual más extenso respecto a los trabajadores adultos o un sinfín de otras medidas, en

³⁴⁷ Gobierno de Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001, p.27.

el plano de la fiscalización y sanciones, que estén a la altura de una sociedad que se haya comprometido en forma explícita y directa con la postura abolicionista.

d) Reparación y restitución de derechos con grupos específicos de niños y niñas trabajadores.

En general, podemos decir que las diversas actividades desarrolladas en esta área corresponden a los diferentes programas generales que se han realizado en materia de trabajo infantil, por los disímiles actores involucrados. En principio, valorable resultan los esfuerzos durante el período 2001 -2005 que se han concretado en la materia, puesto que la realidad muestra que se han multiplicado los programas y proyectos dedicados a la detección, prevención, reparación y restitución de derechos para los menores, sin embargo, éstos continúan siendo poco operativos e ineficientes, en razón a que el tema del trabajo infantil, para muchos de los miembros del Comité, no constituye una prioridad específica, sino más bien, se inserta como un tema de vulneración de los derechos de la infancia, en general. Con todo, podemos destacar dentro de estos programas los siguientes:

Se destaca, la creación de las oficinas de protección de derechos de la infancia, denominadas comúnmente “OPD”. Estas oficinas, que son responsabilidad directa de las municipalidades en conjunto con el SENAME, tienen como principal objetivo facilitar la creación de sistemas locales de protección de derechos de la infancia y adolescencia en un territorio determinado, abarcando, al menos, el espacio comunal. En general, las oficinas facilitan la articulación de redes y promueven la sensibilización y planificación conjunta entre diversos actores, en torno a situaciones en las que se ven involucrados los niños, ofreciendo evaluación y atención psicológica y social ambulatoria a niños, niñas y jóvenes en su contexto familiar y comunitario³⁴⁸. Consideramos destacable la labor de dicha instancia, puesto que, en la realidad, consideramos que es una de las pocas “formas relativamente concretas” de

³⁴⁸ Hoy en día, se estiman que funcionan más de 100 oficinas a lo largo de todo el país.

fiscalización y asistencia que poseen los menores trabajadores³⁴⁹, pese a que éstas dicen mas relación con la infancia en general que con los menores trabajadores.

También, valoramos el esfuerzo de diversos actores no gubernamentales en esta materia específica³⁵⁰, como son la Corporación Opción, quien a través de sus centros de atención directa y especializada a menores, asiste a niños, niñas y sus familias, teniendo acciones destinadas a reparar el daño causado producto de la vulneración de derechos, así como generar las condiciones para que los niños y niñas puedan ejercer plenamente los derechos trasgredidos. Igual situación se observa con la ONG Paicabi³⁵¹, quienes, a través de sus centros prestan atención Psicosociojurídica para niños y niñas en situación de Explotación Sexual Comercial Infantil.

No obstante, observamos con preocupación que, lamentablemente, en esta área del plan, los objetivos de alcanzar la meta que los niños y niñas menores de 15 años dejen de trabajar para reintegrarlos al sistema escolar, para eliminar el analfabetismo, disparidades de género y asegurarles igualdad de oportunidades en su vida futura; asegurar la permanencia de los adolescentes en el sistema escolar otorgando la asistencia jurídica, económica y social necesaria a aquel sector que se encuentran fuera del sistema y a aquellos que estén trabajando, para su reincorporación al sistema educacional; y asegurar que se cumplan las condiciones reglamentarias y legales del trabajo adolescente, están relativamente lejanos de verse

³⁴⁹ En este mismo sentido lo manifiesta Maria Jesús Silva, coordinadora nacional del programa IPEC, en entrevista realizada el día 7 de junio del 2007 por los autores. Al ser consultada sobre “si se observa un menor trabajando, ¿que puedo hacer?”, ella nos señala que se puede avisar a la OPD, para que en esta oficina se revise el caso. Esta misma línea nos plantea Areli Escobar, asesora del Ministerio del Trabajo, en materia de Trabajo Infantil, en entrevista realizada el día 8 de junio del 2007, quien al ser consultada de igual modo, nos da una idéntica respuesta.

³⁵⁰ Uno de los aportes interesantes en la materia, es el desarrollado por la Vicaria Pastoral Social, quienes, a través de su programa de apoyo y acogida a niños y niñas trabajadores, intentan propiciar espacios comunitarios organizados para niños y niñas trabajadores que fortalezcan desarrollo de sus capacidades y habilidades en el ámbito del protagonismo, el auto cuidado, la educación, y la familia a través de herramientas recreativas que aportan al mejoramiento de su calidad de vida.

³⁵¹ La palabra Paicabi proviene del mapudungun y significa “Reunidos para la Paz”. Ellos cuentan con 7 centros de atención en diferentes regiones del país, su labor se aboca, principalmente, a promover la defensa de los derechos de la infancia en el marco de la Convención de los Derechos del Niño.

satisfechos en el plazo propuesto, en razón a la escasa adopción de medidas que se enfilan con dichos presupuesto; por lo demás, ninguna de las actividades impulsadas, hasta ahora, dice directa relación con los objetivos propuestos, debido a que todas las actividades impulsadas en esta área , de una u otra forma, se preocupan de la problemática, pero ninguna se hace cargo directamente del cumplimiento de objetivos específicos en su área. Esto es, si bien todas las actividades, de una u otra forma, se preocupan de la problemática, la mayoría no se hace cargo directamente del cumplimiento de objetivos específicos en su área. Lo que más preocupa, en ese sentido, es que la mayoría de programas, destacando, por nombrar algunos, “Liceo para todos”³⁵² y “Subvención diferenciada Pro-Retención”³⁵³, -ambos a cargo del Ministerio de Educación- van en directa ayuda de quienes se encuentran dentro del sistema escolar, pero no de quienes se encuentran fuera de éste. Al respecto, consideramos que la preocupación principal en la materia podría ser observada a la inversa: primero respecto de quienes se encuentran fuera del sistema escolar producto de trabajar y luego de quienes se encuentren dentro del sistema escolar³⁵⁴.

e) Seguimiento y medición del progreso del plan.

El Plan contempla el compromiso de monitorear el progreso, hacia el logro de los objetivos establecidos en este. El objetivo acá está dado por diseñar y ejecutar un

³⁵² Liceo para todos: su objetivo es que los jóvenes permanezcan en el sistema escolar, alcanzando los 12 años de escolaridad, se entregan becas de apoyo económico directamente a los jóvenes, durante el 2006 se estima que se cubrirán más de 20.000 becas.

³⁵³ Subvención Diferenciada Pro-Retención: Se pretende que los alumnos y alumnas en riesgo de desertar permanezcan en el sistema escolar y completen sus 12 años de escolaridad. se materializa a través de un pago que realiza el Estado entre 50.000 y 120.000 pesos adicionales a los sostenedores de establecimientos municipales y particulares subvencionados que acrediten haber matriculado y retenido alumnos que cursan entre séptimo básico y cuarto año medio – o que egresen de este último nivel – y que pertenezcan a las familias beneficiarias del Programa Chile Solidario, identificadas a través del Programa Puente.

³⁵⁴ El único programa que se preocupa de quienes se encuentra fuera del sistema escolar es el programa de reescolarización, el objetivo acá está determinado por ofrecer alternativas de reescolarización a niños y niñas que se encuentren fuera del sistema escolar, los programas desarrollan diferentes estrategias tales como, restituir, competencias escolares mínimas, preparación de exámenes libres y fomentar el reingreso al sistema escolar.

sistema de seguimiento, medición y evaluación del progreso de los objetivos del Plan, así como también, de la efectiva implementación y logros de las políticas, programas y proyectos que se desarrollan a nivel nacional en el marco del Plan, dentro de este marco el trabajo puede ser plasmado en diferentes actividades, las cuales enunciaremos a continuación.

En primer lugar, la primera instancia de medición del progreso del Plan que se observa, es el Comité Nacional Asesor para la prevención y erradicación del Trabajo Infantil, existente en Chile desde el año 1996, el que tiene como principal objetivo coordinar y monitorear la implementación del Plan Nacional, asegurando el cumplimiento de los convenios internacionales y nacionales. Además de apoyar el funcionamiento de los comités regionales. Lamentablemente, el Comité no ha funcionado continuamente en el tiempo, existiendo períodos donde éste no ha funcionado, a ello se agrega que los comités regionales no están totalmente constituidos, siendo materializados sólo en algunas regiones. Como bien señalamos más arriba, no consideramos apropiada la forma en la que en este respecto opera el Plan de Erradicación, puesto que creemos poco efectiva la gran cantidad de miembros que posee el comité; consideramos que, dada la relevancia del tema y la naturaleza del compromiso adquirido, se hace urgente que la política no opere disgregadamente como en la actualidad, sino más bien que exista una política centralizada en el tema, los autores incluso son la política de la creación de una oficina o cualquier instancia de esas características que tenga como principal función centralizar las directrices en la materia. Ello se debe, principalmente, a que el Ministerio de Trabajo –principal responsable del plan- muchas veces ostenta preocupaciones coyunturales más relevantes o requieren apuntar los esfuerzos en otras ocupaciones, dejando de lado las pretensiones abolicionistas, no ostentado fuerza obligacional alguna en la adopción de medidas para con los demás miembros del Comité, quienes – en su generalidad- son ministerios y organizaciones no gubernamentales que son relacionales con la infancia, empero, al ser relacionales, observan al trabajo infantil como un tema de infancia más que de actividad laboral específica y, en ese contexto y, toda vez que el plan de erradicación no contempla ni plazos ni responsables específicos y/o públicos, se dificulta mucho su acertada inteligencia.

En segundo lugar, podemos establecer que uno de los avances significativos, importa la mesa técnica intersectorial de las peores formas de trabajo infantil, a cargo del SENAME, cuyo objetivo central está dado por abordar intersectorialmente las peores formas de trabajo infantil, teniendo como eje estratégico al sistema de registro.

En esta área las acciones, en general, suelen ser poco concretas y definidas, entendemos que en materia de medición y progreso del Plan el único responsable es el Comité Nacional a cargo del Ministerio del Trabajo, y dicha instancia no ha sido lo suficientemente efectiva. Puntualmente, al referirnos a las acciones que se establecen en el Plan no se advierten satisfechas muchas de estas, como son: impulsar la creación de mecanismos y capacidades para monitorear los avances de los programas y proyectos de prevención y erradicación. Articularse con la institucionalidad nacional de infancia y adolescencia en función de recabar la información y antecedentes que sean necesarios. Establecer y obtener resultados anuales en forma rápida y eficiente³⁵⁵.

Finalmente, observamos la existencia de un “Plan de Avance 2006 – 2010”³⁵⁶. En términos generales, éste surge producto de reiterados compromisos que adquiere el Estado chileno destinados a redoblar esfuerzos, en la erradicación del trabajo infantil. Más que ser un nuevo plan en la materia, el intento de los actores es hacer más operativo el actual Plan Nacional. El esfuerzo es valorable, toda vez que uno de las principales defectos del Plan Nacional es que no define metas, ni plazos, por lo que puede ser plausible considerarse más que un plan operativo, como una especie de lineamiento en la materia, puesto que, al no contener estos elementos fundamentales su cumplimiento, análisis y evaluación son cuestiones que se vuelven lejanas en un proyecto que ha definido sólo una meta relacional al decenio de 2010. Así las cosas,

³⁵⁵ Gobierno de Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001, p.36.

³⁵⁶ En este apartado se utilizará el término “Plan de Avance” al referirse al “Plan de Avance Nacional de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil 2006-2010.”, y se utilizará el término “Plan Nacional” al referirnos al Plan Nacional de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil 2001-2010.

este Plan mantiene el mismo propósito anterior, esto es, que los niños, niñas y adolescentes tengan sus Derechos Fundamentales, debidamente resguardados y garantizados en su efectividad.

Este Plan de Avance nos entrega una lista determinada de objetivos específicos, de los que destacamos, por su relevancia, dos de ellos; en primer término, se refiere a asegurar la protección e integridad física y emocional de niños, niñas y adolescentes que trabajan, fortaleciendo y monitoreando la implementación de un marco jurídico legal que permita sancionar y eliminar el trabajo infantil y sus peores formas, e “intervención reparatoria” para todos los niños, niñas y adolescentes que lo necesiten y garantice los derechos de los adolescentes que trabajan. Nos parece de capital importancia, el hecho que el Plan de avance se proponga establecer un marco jurídico que intente sancionar el trabajo infantil en el contexto de una política abolicionista, y que se proponga la intervención reparatoria en favor de los menores. En segundo término, intenta establecer los mecanismos que permitan medir regularmente y dar cuenta pública anual de los avances del Plan Nacional, comunicándolos a todos los actores sociales para instarlos a sostener el compromiso a largo plazo, en el logro del resultado central. Este propósito viene a hacer más determinante las acciones que se desplieguen en la materia y propiciar, en parte, la sensibilidad de la ciudadanía, ya que existe una medición en el tiempo con conocimiento público de los avances efectivos.

El Plan de avance, a partir de la primera encuesta nacional sobre trabajo infantil, establece como población objetiva a los más de 200 mil niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años que trabajan en ocupaciones que vulneran sus derechos esenciales, amenazando en su acceso a la educación, al descanso y a la recreación, cuyas actividades ponen en riesgo su normal desarrollo psicológico y social. Para enfrentar esa realidad, se propone la subclasificación en tres grupos de intervención: Prevención y erradicación del trabajo infantil con niños y niñas menores

de 15 años³⁵⁷; Erradicación de peores formas de trabajo infantil y adolescente con menores de 18 años³⁵⁸; y Resguardo de condiciones de trabajo con adolescentes mayores de 15 años³⁵⁹.

El plan de avance también establece un marco conceptual, basado en una concepción ecológica del desarrollo humano del menor³⁶⁰. En este marco se sostiene que la tarea de erradicar el Trabajo Infantil, debe ser de la sociedad en su conjunto e involucra a todos los niveles y sistemas. Consideramos rescatable que este marco establezca, una premisa central de su accionar³⁶¹, principios orientadores del accionar durante el período 2006-2010, y referencias cualitativas sobre las cuales medir el bienestar de la población objetivo directo del Plan.

³⁵⁷ Este sub. grupo incluye: a) Niños y niñas que están en riesgo de abandonar la escuela y comenzar a trabajar para suplementar el ingreso familiar, y b) Niños y niñas que no asisten a la escuela, trabajan en la calle y/o realizan trabajo doméstico por más de media jornada (21 horas y más a la semana).

³⁵⁸ Este sub. grupo se comprende de: a) Niños, niñas y adolescentes involucrados en la explotación sexual comercial infantil y actividades ilícitas, tales como el tráfico de drogas, y b) Niños, niñas y adolescentes que realizan trabajos peligrosos por condiciones, entre ellos, los que impiden ir a la escuela, tal como jornadas superiores a ocho horas, trabajo en la calle y trabajo nocturno.

³⁵⁹ Este último sub grupo, incluye: a) Adolescentes entre 15 y 17 años que trabajan 49 horas y más, superando el límite fijado por la ley; b) Adolescentes entre 15 y 17 que trabajan sin autorización parental, sin contrato de trabajo y sin protección social. Contradictorio, por decir lo menos, resulta que se establezca que se resguardaran las condiciones de trabajo de los adolescentes mayores de 15 años, cuando trabajen más de 49 horas superando el límite de la ley; puesto que el límite legal que fija nuestra legislación en la Ley N° 19.759 de 2005 es de 45 horas. La publicación en la que se contiene este Plan de Avance tiene fecha en el mes de junio del 2007. Por tanto creemos que se trata de un error de parte de los encargados de la publicación, el cual llamamos a la brevedad a corregir.

³⁶⁰ Esta perspectiva de tipo ecológica permite comprender que los niños, niñas y adolescentes que trabajan son parte de y están influenciados en su desarrollo por las relaciones, interacciones y transacciones que tienen con sus familias, la red de parientes y amigos, las comunidades donde habitan, las organizaciones e instituciones que los sirven y por contextos de mayor alcance en los que están incluidos dichos entornos: los sistemas sociales y económicos predominantes.

³⁶¹ La premisa sobre la cual se desarrolla el Plan de Avance es: “Los niños, niñas y adolescentes crecen óptima e integralmente cuando cuentan con relaciones de afecto y familias que los protegen y sus familias se fortalecen para cumplir con esta tarea, cuando ellas cuentan con apoyo y oportunidades para generar las condiciones sociales y económicas que les permita garantizarles una infancia plena y libre de los riesgos que representa el trabajo infantil”.

Por último, el Plan de Avance establece ejes de acción, los cuales, según señala el propio instrumento intentan, dar coherencia, articular, y complementar las principales políticas y programas sociales en la materia. El instrumento, se desarrolla a través de siete ejes. El primero y eje central de la gestión para este período, es la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores, los seis restantes tienen como finalidad dar soporte al cumplimiento de sus objetivos y acciones y fortalecer la gestión de colaboración de todos los actores involucrados, a nivel nacional, regional y local para dar cumplimiento y sostenibilidad a los resultados cualitativos que el Plan busca lograr³⁶².

En términos generales, el Plan de Avance sólo constituye una herramienta complementaria del Plan Nacional y, en ningún caso, a juicio de los autores, se podría sostener que se trata de un nuevo Plan de Erradicación, muy por el contrario, consideramos que a partir de él se da continuidad a la política abolicionista impulsada por nuestro país en el marco del Plan Nacional, toda vez que sus premisas siguen siendo idénticas no haciendo una negación específica al compromiso erradicatorio de nuestro país en el decenio de 2010 y, asimismo, viene a presentar variables específicas que operativizan el plan de erradicación en el marco de los mismos objetivos. Con todo, se extraña todavía, la falta de concreción de plazos en el cumplimiento particular de objetivos para que se consiga erradicación definitiva de la problemática, aún cuando se mantenga la política de resguardar los derechos vulnerados de los menores.

Como corolario para el presente capítulo, podemos señalar que el Plan de Erradicación constituye una herramienta que pretende dar respuestas a un proceso evolutivo, concerniente a la preocupación por la vulneración de los derechos de la infancia a nivel internacional y que se trasunta en el plano interno a partir de la ratificación de instrumentos internacionales y, en ese contexto, se ha manifestado en el Plan un compromiso del Estado de Chile por erradicar progresivamente el trabajo infantil para el decenio próximo, no obstante que se propongan muchas acciones

³⁶² Plan de Avance Nacional de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil 2006-2010, en Observatorio Laboral, Junio 2007.

superficiales y se realicen otras tantas en ese contexto, conteniendo enormes omisiones y, por tanto, que no respondan a un enfrentamiento directo de la problemática, las que, muchas veces, confieren solidariamente a la sociedad civil, representada por organizaciones no gubernamentales, la responsabilidad última del Estado, en concordancia con sus deberes constitucionales referidos al bien común, de asegurar efectivamente los derechos fundamentales vulnerados con prácticas como el trabajo infantil. Con todo, no podemos desconocer que el Plan de Erradicación, pese a su escasa operatividad, ostenta significativos avances en lo concerniente a la generación de datos estadísticos, los que consiguen dar un sustento testimonial a una problemática anteriormente desconocida en su extensión, así como también en su preocupación por la educación como un elemento central en la materia, la que se ha satisfecho de óptima manera en el marco constitucional, quizás más por satisfacer a esta problemática específica, como una extensión de las características de un país que pretende ser cada vez más desarrollado. No obstante, tampoco podemos dejar de señalar que consideramos que el grado de sensibilidad de la población chilena, en torno a la problemática específica, está lejana a ser una realidad comprobable, restando sustento a un profundo cambio cultural que propicie que la ciudadanía, en su conjunto, comprenda la significación de los bienes jurídicos potencial y efectivamente vulnerados con prácticas como el trabajo infantil. Así también, el hecho que exista dispersión de integrantes sin ningún marco de control, toda vez que el responsable directo -Ministerio del Trabajo y Previsión Social- no cuenta con ninguna acción de celeridad ni sanción, terminan haciendo que cada uno de los miembros (pese a ser una problemática multisectorial) realice acciones también dispersas, toda vez que el Plan no propone operativizar plazos, responsables, entre otras, y que las acciones se vuelvan relevantes muchas veces sólo en el marco conmemorativo del día internacional del trabajo infantil. Por su parte, si bien la concreción de las OPD constituye una fuente indirecta de fiscalización, consideramos que, ni en el plano programático ni en el de la efectividad, la fiscalización ha tomado un rol importante en torno al Plan de Erradicación del Trabajo Infantil, quedando muchas de las prácticas, nuevamente, en el plano de la buena voluntad de los empleadores y una ciudadanía desinformada, el cumplimiento de una normativa poco vigorosa en la problemática, cuestión que se agrava notablemente en lo que respecta al trabajo infantil informal -

pese a su enorme porcentaje y potenciales vulneraciones a derechos fundamentales-. En consecuencia, a partir del análisis del plan de erradicación y de los diversos antecedentes obtenidos, podemos colegir que, pese a los indudablemente avances puntuales existentes en la materia, el Plan de Erradicación y su cumplimiento de objetivos se encuentran lejanos a ser una herramienta cuya comprobación práctica pueda erradicar el trabajo infantil de nuestro país en un plazo próximo, salvo que en los años posteriores se intensifiquen y enfatizen considerablemente las acciones concretas que tiendan a su real eliminación, asumiendo auténticamente el éxito o el cambio de eje apareja un compromiso a la altura de un país ad portas de ser desarrollado.

En el presente capítulo hemos determinado las acciones y objetivos del Plan de Erradicación de Trabajo Infantil chileno, realizando un examen crítico del mismo, a partir de los propios elementos que lo integran y de aquellos emanados de la observación empírica de la realidad y otros antecedentes obtenidos. En ese contexto, hemos presentado los antecedentes y orígenes del Plan de Erradicación, vislumbrando los hitos más significativos que prepararon la matriz lógica para su existencia; asimismo, hemos realizado un análisis del marco orientador de dicha herramienta social, los que deberían trasuntar en los objetivos propios. Por su parte, - en el marco de cada área estratégica- hemos realizado un análisis en cada uno de los objetivos que contiene el plan de erradicación, realizando consideraciones en torno a cada una de las acciones específicas que lo comprenden.

Por otro lado, hemos analizado cómo dichas pretensiones se han llevado a la práctica, realizando un seguimiento analítico de los progresos que éste ha ostentado a la fecha, haciendo las distinciones respectivas en cada una de las diversas áreas estratégicas, realizando una conclusión de la significancia del plan de erradicación para nuestro país. No obstante, creemos que estos elementos aún no son suficientes para aprehender la totalidad de aspectos que implica la visión abolicionista en el marco del plan de erradicación y, en ese sentido, en el próximo capítulo presentaremos una revisión y análisis críticos de índole comparativo de los diversos planes de erradicación que se observan en la región de América Latina.

4.0 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PLANES DE ERRADICACIÓN.

En las últimas décadas, y primordialmente a raíz del movimiento generado alrededor de la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño y la aprobación del Convenio 182, sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata Para su Eliminación, el tema de trabajo infantil ha empezado a adoptar mayor preeminencia en las agendas de política públicas de los países en la región Latinoamericana. No obstante, el proceso de erradicación del trabajo infantil suele ser lento y demanda un compromiso agudo y consecutivo por parte del Estado, actores públicos y complementos del sector privado; en este marco de alta exigencia, los países de América Latina se han embarcado en un complejo proceso de planificación en materia de erradicación del trabajo infantil. En ese contexto lo que, a continuación, se presenta será los diferentes intentos de orientar los programas y políticas de diversos países latinoamericanos, cuestión que se materializa en los planes de erradicación de trabajo infantil.

Por lo tanto, en el siguiente apartado se efectuará un análisis de los diferentes planes de erradicación de determinados países latinoamericanos³⁶³. La pretensión, acá se determina por conocer cuáles son los aportes comparativos de otros países de la región en la materia y dilucidar cómo, en ese contexto, ha sido el desempeño de Chile en la erradicación de la problemática. En una primera instancia, se abordan cuáles son los antecedentes de cada uno de los planes de erradicación, en rigor, de qué manera cada país se ha obligado internacionalmente a hacer de la temática una cuestión primordial. En segundo lugar, se reseñará la estructura general de cada plan, con la finalidad de conocer su objetivo general y sus principales fines y metas; en tercer lugar, se realizará un análisis de su contenido, el que será principalmente de carácter comparativo, con nuestra realidad; y por último, se expondrán los principales avances que se han conseguido en la erradicación del Trabajo Infantil, como una consecuencia de la elaboración de cada uno de los Planes de erradicación.

³⁶³ Puntualmente, tal y como señala nuestro proyecto de investigación, los países analizados serán Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela.

4.1. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Argentina, 2006. (Argentina)

4.1.1. Antecedentes del plan argentino.

El tema del trabajo infantil en Argentina ha sido objeto de preocupación desde los albores de la década del noventa, especialmente, a raíz de la ratificación de la Convención de Derechos del Niño³⁶⁴. A mediados de la década del noventa, se ocasiona un incipiente impulso en la consideración pública de la materia, que se verifica con la ratificación del Convenio 138 sobre Edad Mínima de Admisión al Empleo, en 1996, estableciendo así, la edad mínima en 14 años³⁶⁵ de edad. En diciembre del mismo año, Argentina firmó el Memorándum de Entendimiento con la OIT – IPEC; este instrumento importa dar cumplimiento a los Convenios Internacionales y reforzar la política nacional de Argentina en la materia. Posteriormente, en el año 1997 se creó la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil³⁶⁶, la cual, en el mes de agosto del año 2000, se formalizó a través del Decreto N° 719 CONAETI³⁶⁷, integrada por representantes de instituciones de

³⁶⁴ Ratificado por la República Argentina por ley 23.849. Buenos Aires, Argentina. 22 de octubre de 1990.

³⁶⁵ El Convenio establece como principio general que la edad mínima de admisión en el empleo no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a los 15 años (artículo 2.3). No obstante, la República Argentina, al ratificar el Convenio hizo uso de la opción prevista en el artículo 2.4. que autoriza al “Miembro cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados” para “previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas...especificar inicialmente una edad mínima de catorce años”.

³⁶⁶ Tiene como principal misión abordar una planificación, a fin de lograr erradicar en forma progresiva y eficaz esta problemática. El compromiso permanente de la Comisión Nacional es la búsqueda y elaboración de propuestas articuladas y coordinadas con la participación de los distintos actores sociales que integran esta Comisión Nacional.

³⁶⁷ La CONAETI está integrada por representantes del Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Ministerio de Economía, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Secretaría de Culto y Cultura, Dirección Nacional de la Juventud, Instituto Nacional de Estadística,

gobierno, organizaciones de empleadores y trabajadores y ONGs. Por último, el Ministerio de Trabajo elaboró una propuesta de lineamientos, para lo que en un principio se iba a denominar “Plan Nacional de Acción sobre Trabajo Infantil”, que incluía el establecimiento de un sistema nacional de información, articulación de redes de contención social, fortalecimiento de la inspección de trabajo, creación de nuevos mecanismos de detección de trabajo infantil y promoción de campañas de concienciación y sensibilización social³⁶⁸; finalmente, en el año 2006, la Comisión Nacional presenta el “Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil”.

4.1.2. Estructura general del plan.

El Plan Argentino tiene un plazo de ejecución de cinco años, su objetivo general es prevenir y erradicar el trabajo infantil en todas sus formas, el que se pretende conseguir a través de la generación de acciones, que favorezcan principalmente los actores sociales de todo el país. Puntualmente, el trabajo se orienta a través de diez objetivos específicos, abordando temas semejantes a los del plan chileno, destacando la sensibilización, como eje primordial del Plan. El Plan argentino, parte con una breve referencia a un marco conceptual, describiendo el contexto normativo y una reseña del ámbito institucional³⁶⁹.

En su estructura, se propone para cada uno de los objetivos, líneas de acción, entendidas, más que lineamientos u orientaciones políticas, como es el caso del plan chileno, como acciones concretas y específicas. Destacamos en este plan dos

Consejo Federal de Trabajo, Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores, Confederación General del Trabajo, Central de Trabajadores Argentinos, Federación Agraria Argentina, Sociedad Rural Argentina, Unión Industrial Argentina, Conferencia Episcopal Argentina, Cáritas - Argentina, y OIT-IPEC y UNICEF como organismos asesores.

³⁶⁸ OIT-IPEC Plan Subregional para la Erradicación del Trabajo Infantil, en los Países del MERCOSUR y Chile. 2002-2004. Lima, Perú. 2004. p 6.

³⁶⁹ Una de las características más relevantes que se observan, es el enfoque múltiple que se propone, entendiendo el tema del trabajo infantil en su conjunto y enmarcándolo en un problema de estructura familiar, partiendo de la concepción de niñez como acreedora de la ciudadanía plena.

elementos relevantes, que están mucho mejor abordados respecto a nuestro plan de erradicación: el primero de ellos, referidos a los indicadores, (que operan como las variables oficiales a través de las cuales se va a observar satisfecha o no una determinada línea de acción) puesto que, se estructuran a partir de acciones concretas que permiten evaluar si el objetivo presentado se advertirá satisfecho o no y, en segundo término, el establecimiento de la asignación de una partida presupuestaria directa del presupuesto nacional, cuestión que no se observa ni se propone a partir del plan de erradicación de Chile y, por ende, marca una ostensible diferencia.

4.1.3. Elementos diferenciadores y análisis.

Uno de los elementos diferenciadores más relevantes respecto al Plan de Erradicación chileno, viene determinado por la definición (señalada en el Primer Capítulo de la presente memoria) que exhibe el Plan de Erradicación Argentino, puesto que entrega a la edad mínima de admisión al empleo el elemento diferenciador entre trabajo infantil y trabajo adulto. Se entiende además como trabajo infantil, aquella estrategia de supervivencia del niño (el cual en Argentina se concibe, menor de dieciocho años, de acuerdo a la Convención sobre Derechos del niño) del que no ha finalizado la escolaridad obligatoria. En ese contexto, consideramos oportuno el hecho de entregar a la legislación laboral el elemento último de diferenciación entre trabajo infantil y trabajo adulto, sin embargo, dicha normativa no siempre se condice con la edad de discernimiento (relevante para las peores formas de trabajo infantil relativas a la “explotación sexual de menores”) y, por tanto, no siempre dejando un criterio único para observar a una práctica como trabajo infantil o no y, en ese sentido, si dicho criterio fuera aplicado a nuestra realidad normativa, existiría una discordancia jurídica de relevancia.

Otra diferencia que presentan los planes de erradicación, es el hecho que en Argentina, pese a que también existe una Comisión Nacional de Trabajo infantil³⁷⁰, a

³⁷⁰ El Plan de Erradicación de Argentina contempla una Presidencia, Consejo de Gestión, Comisiones Temática y Secretaría Técnica Administrativa; además, considera atribuciones y responsabilidades para la Unidad Ejecutora (Comisión Nacional), cuestión inobservada en el Plan de Erradicación de Chile.

diferencia de la Comisión Nacional de Chile, ésta se estructura en representantes ministeriales, integrantes (UIA, CGT, Conferencia Episcopal) y asesores, estableciendo de forma explícita al respecto que “si bien el Estado es el principal responsable – desde el punto de vista jurídico- por ser asignatario de la Convención y responsable de políticas públicas, su acción exclusiva no es suficiente y debe complementarse con las iniciativas que emanen de la sociedad civil”³⁷¹. Consideramos, por tanto, que asumir una estructura más orgánica en la conformación de los actores relevantes que coactúan con el Estado en la pretensión de erradicar el trabajo infantil, es un elemento que posibilita que cada uno de ellos asuma con mayor integridad sus responsabilidades y, en consecuencia, que se amplíe el campo de efectividad del plan de erradicación. Creemos también, que el hecho de realizar un reconocimiento explícito de la responsabilidad estatal en la problemática, es un acierto del punto de vista normativo, en función a la voluntad soberana que cada Estado plasma a nivel de sus directrices, principios y derechos subjetivos contenidos en sus respectivas Constituciones, relativas al principio de maximización “bien común” y al sentido auto-obligacional de conferirle una jerarquía relevante a las fuentes del Derecho a nivel internacional, que se constatan y encarnan en la ratificación de instrumentos internacionales.

En el plano de los objetivos, éste contiene un objetivo general³⁷² que se presenta semejante, aunque menos ambicioso, que el expresado por plan chileno³⁷³, toda vez que no señala una fecha concreta para la erradicación del trabajo infantil en

³⁷¹ Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, Argentina. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Argentina, 2006, p. 14.

³⁷² “Prevenir y erradicar el trabajo infantil, en todas sus formas, a través del desarrollo de acciones que favorezcan la participación de los diferentes actores sociales en todo el país”. Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, Argentina. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Argentina, 2006, p. 14.

³⁷³ “El plan tiene como propósito para el decenio 2010, que los niños, niñas y adolescentes tengan sus derechos fundamentales debidamente resguardados y garantizados en su efectividad”. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en Chile. 2001, p. 11.

todas sus formas (aún cuando el plan señala el plazo de cinco años para su ejecución), sino que más bien observa el deber estatal como una acción mantenida en el tiempo que propende a la próxima satisfacción de los compromisos internacionales. En ese sentido, el plan chileno presenta una ambición destacable, puesto que se concibe y ejecuta para que en el decenio de 2010 el Plan haya dado frutos constatables en su efectividad. A pesar de ello, no está demás recordar que Chile es el país de la región con más baja tasa de trabajo infantil, por lo que, a diferencia de Argentina, el hecho de pretenderse la erradicación del trabajo infantil con fecha cierta no constituye un acto ilusorio, como lo habría representado para dicho país.

Con todo, el Plan de Erradicación de Argentina, contiene objetivos específicos que, más que lineamientos políticos, constituyen importantes propósitos -con sus respectivas matrices de indicadores- que conducen a una aplicación concreta del mismo. Dentro de ellos, destacan como gravitantes comparativa, el hecho que el Plan de Erradicación Argentino garantice la permanente difusión, sensibilización³⁷⁴, información y formación en materia de prevención y erradicación sobre trabajo infantil. Consideramos, que comprometerse en una garantía permanente de conocimiento público y ciudadano constituye una responsabilidad mucho más vinculante que el propósito de, únicamente, “generar una mayor conciencia nacional”, sobre todo si consideramos que se vuelve apreciable la permanencia de las acciones en esta esfera para conseguir componer cambios culturales que se reflejarán en una menor vulneración de los derechos de la infancia relativos al trabajo infantil y, por tanto, en ese sentido, el plan de Argentina parece mucho más enfático en colocar en la palestra pública la problemática del trabajo infantil para que se desprendan de ella una ciudadanía más informada, sobre todo respecto del trabajo infantil que muchas veces aparece como “encubierto” y de difícil observación ciudadana para su contención.

³⁷⁴ Acertadamente y con claridad, el Plan de Erradicación Argentino no señala la congregación de recursos humanos dentro del área de sensibilización, (a diferencia de lo que ocurre en Chile) sino que en un objetivo distinto: “Implementar otros mecanismos de prevención y detección de trabajo infantil a partir de actores sociales involucrados en la problemática”. Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, Argentina. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Argentina, 2006, p. 25.

Por su parte, si bien el Plan de Erradicación chileno se inserta dentro de las políticas multidisciplinares de infancia con cierta integralidad, no considera un aspecto primario para el plan de Argentina, el que pretende fortalecer armónicamente a los grupos familiares de los niños en riesgo o situación de trabajo. Consideramos que, si bien dentro de los enfoques del plan de erradicación chileno se señalan cuestiones estructurales que inciden ostensiblemente en la problemática, (pobreza, recesión, expansión económica, desempleo) éste no se hace cargo, de ninguna manera de ellas, a diferencia de lo que ocurre en Argentina, país que, dentro de sus líneas de acción para satisfacer el fortalecimiento integral familiar, señala el hecho de “promover oportunidades de trabajo para los adultos de las familias con niños y niñas en situación de riesgo de trabajo³⁷⁵”. Entonces, si estimamos que el trabajo infantil muchas veces se observa como una estrategia de supervivencia de las familias más pobres y desempleadas, resulta gravitante propender manifiestamente al fortalecimiento de los niveles de empleo de los padres, cuestión que, en conjunto a generar una capacitación vinculante –muchas veces, aprovechando las propias habilidades laborales del menor de edad- para componer oportunidades laborales, resultan ser cuestiones que claramente aparejarán frutos en la erradicación del problema y que son inadvertidas por nuestro Plan de de Erradicación.

Una diferencia de la máxima relevancia y que constituye una de las deficiencias más significativas del Plan de Erradicación chileno, está determinado por la forma de hacerse cargo de la fiscalización. En efecto, el Plan de Erradicación argentino señala como un objetivo significativo de él “readecuar y fortalecer los sistemas de inspección del trabajo en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil³⁷⁶”, proponiendo medidas concretas para que ello se constate en la realidad. Así las cosas, resultan ser de una capital relevancia para el plan argentino la propiciación y permanencia de la problemática del trabajo infantil en las inspecciones de trabajo correspondiente, manifestando la necesidad de una “creación de unidades especiales de fiscalización”,

³⁷⁵ Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, Argentina. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Argentina, 2006, p. 24.

³⁷⁶ Ídem. p. 25.

procurando una actitud preactiva y preventiva del inspector del trabajo. Consideramos que en el plano comparativo, el plan Argentino asume con mayor altura de miras la problemática en el ámbito fiscalizador, comprendiendo de forma práctica, que una normativa protectora se debilita enormemente cuando no existen atribuciones específicas (que se manifiestan en las unidades especiales de fiscalización) para que la legislación no quede al alero de la buena voluntad de acatamiento. Así las cosas, el Plan de Erradicación argentino propende a “impulsar dispositivos legales que permitan ampliar la actuación del inspector en materia de trabajo infantil a todas las actividades económicas y estrategias de supervivencia (...) en el marco de creación de sistemas de inspección y monitoreo del trabajo infantil en cada jurisdicción³⁷⁷”. Creemos que dichos dispositivos legales constituyen un fortalecimiento vinculante en el control del tema, máxime si no existe una diferenciación entre el sector formal e informal de la economía³⁷⁸. El hecho que en nuestro país, en el marco del Plan de Erradicación, considere a la fiscalización del trabajo infantil informal como un compromiso ético de Carabineros – Inspección-, devela un esfuerzo exiguo en el ámbito comparativo, toda vez que, al igual que en Argentina, Carabineros está llamado a velar principalmente por la seguridad ciudadana, más que a indagar el desarrollo de actividades de supervivencia.

Por otra parte, dentro de las semejanzas que se observan en el Plan de Argentina, está el hecho de propender a la recolección estadística, inclusión y reinserción escolar, proveyendo asistencia psicofísica a los menores en situación de trabajo infantil y la armonización normativa acorde con la Declaración Sobre Derechos del Niño y Convenios Internacionales ratificados, aún cuando en Argentina se impulsa “el relavamiento y análisis comparativo de la normativa nacional y provincial con relación a la normativa internacional relativa al trabajo infantil³⁷⁹” a diferencia de Chile,

³⁷⁷ Ídem. p. 26.

³⁷⁸ Dicha conclusión se desprende de la misma definición de “estrategia de supervivencia” que señala el Plan de Erradicación Argentino.

³⁷⁹ Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, Argentina. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Argentina, 2006, p. 26.

que no propende a realizar semejantes comparaciones normativas en la materia, pese a que éstas pueden constituir un verdadero aporte en torno a los debates en torno a la correlación con los derechos fundamentales que se expresan en nuestra Carta Fundamental, la forma de adecuación normativa a los instrumentos internacionales, como a la efectividad de los derechos que se observan en los cuerpos normativos específicos.

Si bien, el Plan argentino se nos presenta como herramienta bien estructurada, que apunta y enfatiza en las direcciones correctas en el enfrentamiento de la problemática, también posee una serie de limitantes. En este marco, consideramos que las principales falencias del plan argentino radican en que no señalan responsables concretos para el desarrollo de cada acción, puesto que sólo establece la responsabilidad de una unidad ejecutora, siendo ésta, la misma Comisión Nacional; no establece tampoco plazos específicos para el cumplimiento del objetivo general ni específicos (aunque los objetivos específicos debemos subsumirlos a un plazo de 5 años: plazo de ejecución del mismo); ni considera cuáles van a ser los mecanismos de seguimiento y evaluaciones del plan.

En términos concretos, si bien el plan es operativo en su estructura general, y ampliamente superior al plan chileno, el hecho de no considerar responsables específicos lo debilita en su aplicación. Podemos señalar, en corolario, que el plan de erradicación de Argentina se presenta como un instrumento que está mucho más a la altura del desafío propuesto que el plan de erradicación chileno, conteniendo elementos más vinculantes y mejor programados para abordar la problemática, denotando un significativo esfuerzo (que se manifiesta también en la asignación de una partida presupuestaria nacional específica) por prevenir y erradicar el trabajo infantil en dicho país.

4.1.4 Avances del plan argentino.

Pese a que nos parece apresurado, a un año de la publicación del Plan de erradicación argentino, realizar un análisis de cuáles han sido los avances en la

materia, será un esfuerzo por parte de los autores (entendiendo la problemática temporal) observar y señalar los esfuerzos argentinos en su cumplimiento efectivo. En ese contexto, desde su creación, en el año 1997, la Comisión Nacional Para la Erradicación del Trabajo Infantil, ha desarrollado múltiples campañas de movilización y sensibilización de las autoridades y de la opinión pública, en torno a las limitaciones que el trabajo infantil presenta para la seguridad, la salud y la educación de los niños argentinos. Destacando, principalmente, las acciones que han tenido lugar en la Provincia de Buenos Aires, donde se aprecia una periodicidad de las actividades relativas al problema. Si bien, a la fecha no existe una detallada información disponible de la totalidad de dichas actividades, se observa un real compromiso con la problemática, como dan cuenta el sinnúmero de medios de comunicación examinados. Así las cosas, enmarcado en el primer objetivo del plan argentino³⁸⁰, observamos como una de las principales iniciativas en materia de sensibilización, las campañas radiofónicas que se han desplegado. Este tipo de campañas tienen como principal característica su factible acceso para toda la comunidad³⁸¹ y nos parecen destacables en su función informativa, marcando una significativa diferencia respecto a nuestro país en dicha área³⁸², toda vez que ellas no se han observado en Chile de momento, exhibiendo un retraso comparativo, considerando los años de ejecución de cada plan.

Uno de los elementos que se erigen destacables en el esfuerzo realizado por Chile, radica en la creación del Sistema de Registro de las Peores Formas de trabajo infantil. Sistema que también se contempla, con similares características, en el Plan de Erradicación argentino. En su segundo objetivo, se establece la creación de un

³⁸⁰ “Garantizar la permanente difusión, sensibilización, información y formación en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil”. Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, Argentina. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Argentina, 2006, p. 28.

³⁸¹ Por ejemplo, las campañas de “Bien Público” contienen un mensaje pedagógico y a la vez informativo, orientando a los responsables de esas niñas y esos niños hacia su lugar "natural" como es la escuela y no hacia otro tipo de labores, aun cuando contribuyan con la subsistencia familiar.

³⁸² Por lo demás destacamos lo directo de los mensajes radiales, los cuales en su mayoría hacen directa alusión a los efectos de la problemática en cuestión, llamando a la comunidad a ser concientes de la realidad. La información y los mensajes están disponibles; (en línea) <http://www.oit.org.ar/pagina.php?seccion=49&pagina=178> (fecha de consulta: 14 de mayo, 2007)

sistema integral de información permanente de trabajo infantil, programa que, hasta la fecha, se encuentra inconcluso en su elaboración, a pesar que es una de las prioridades de la Comisión Nacional argentina. Consideramos prematuro criticar su omisión y, por el contrario, creemos que se han dado importantes movimientos en su estructuración, a pesar del escaso año de puesta en marcha del Plan de Erradicación Argentino.

Por otra parte, importante ha sido la actividad de los Comités Provinciales³⁸³, (los que en su mayoría están activos) constituyendo una realidad muy diferente a la chilena, donde se estima que a la fecha no más de cuatro comités regionales están en funcionamiento constante. La labor realizada por los Comités Provinciales está orientada a asesorar, coordinar y articular programas, proyectos y acciones de nivel gubernamental y no gubernamental, tendientes a la prevención y/o erradicación del trabajo infantil. En ese sentido, se observa en la práctica un desarrollo constante de ellos, destacando por su operatividad, el COPRETI de Buenos Aires.

En términos generales, en lo que concierne a lo objetivos restantes, se hace prácticamente imposible acentuar avances u omisiones vinculantes, puesto que, en su mayoría, son objetivos que se caracterizan por ser de mediano plazo y requieren, para su evaluación, de una acción sostenida en el tiempo. Pese a ello, señalamos con imparcialidad que, hasta la fecha, los esfuerzos por erradicar la problemática son mayores, más notorios y constantes que los realizados por Chile en el transcurso del primer año de implementación del plan. Si bien, criticamos en su momento, la falta de responsables directos y de plazos concretos del objetivo general, ello no ha sido obstáculo en la realización del país argentino, de diferentes actividades que satisfacen los objetivos específicos que postula su plan de erradicación. Finalmente, en el ámbito de avances, consideramos entorpecedor el hecho que, hasta la fecha, no se haya concretado la propuesta argentina de establecer un presupuesto especial para la problemática, puesto que consideramos que es de vital relevancia que ello se

³⁸³ Poseen similares características y competencias que los Comités Regionales Chilenos, en definitiva ambos se ven en la obligación de llevar al plano local la realización de las políticas relativas a la materia.

contemple en todos los países de la región, independiente de la voluntad y prioridad política existente en cada país.

En corolario, de lo expuesto podemos decir que Argentina ha adquirido un compromiso internacional relativo al trabajo infantil, que se ha concretizado en la elaboración e implementación reciente de su Plan de Erradicación, el que se presenta como una herramienta que, pese a sus deficiencias abordadas, se observa como comparativamente mejor estructurado que nuestro plan de erradicación, abordando los aspectos estructurales que inciden en la problemática, conteniendo responsables específicos para cada una de las acciones que comprenden el objetivo general, conteniendo un plazo de ejecución más acotado que permiten observar sus avances, siendo más fuerte en el ámbito de sensibilización, normativo y fiscalizador, asignando una partida presupuestaria específica y conteniendo similares aspectos positivos que el plan de erradicación de Chile (sensibilización, generación de datos, entre otros), los que, pese al escaso tiempo de ejecución (y las dificultades que ello representa para su evaluación) están siendo llevados a cabo con efectividad y han significado importantes avances a la problemática, aún cuando haya transcurrido sólo un año desde su elaboración y puesta en marcha.

4.2 Plan Nacional Erradicación del Trabajo Infantil, Colombia 2000-2002 y III Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Juvenil 2003-2006. (Colombia)

4.2.1 Antecedentes de los planes colombianos.

Ante todo, cabe hacer mención que Colombia se diferencia arduamente al resto de los países de la región analizados; la política colombiana en la materia contiene una serie de factores disímiles a los demás países, aún cuando la preocupación en torno ella y su formulación tiene formas semejantes de gestarse. Se ratifica la Convención de Derechos del Niño en 1991, constituyendo este el primer acercamiento formal a la problemática; posteriormente, se instituye el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor

Trabajador, mediante Decreto No. 859, el 26 de mayo de 1995; en febrero de año 1997 se firma una carta de Intención, en materia de trabajo infantil, refrendada por el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social; en el año 2001, se ratifica el Convenio 138, y en el año 2002 se establece el Memorándum de Entendimiento con OIT-IPEC, firmado el 25 de julio, vigente hasta el 2005.

Comparativamente, Colombia tiene una modalidad distinta de enfrentar el problema del trabajo infantil en relación a la fórmula de Chile y países de América Latina, toda vez que existe una multiplicidad de planes que pretenden erradicar progresivamente el trabajo infantil de dicho país, como un programa sostenido en el tiempo que se renueva enérgica y paulatinamente. En efecto, el Comité de Colombia ha puesto en ejecución a la fecha tres planes nacionales, con vigencia 1996-1999, 2000-2002 y 2003-2006. En ese sentido, consideramos oportuno abordar al menos dos de dichos instrumentos sociales, para tener una perspectiva comparativa más o menos objetiva respecto a los diferentes propósitos, conforme a los que se ha tejido la erradicación del trabajo infantil en aquel país.

4.2.2. Estructura general de los planes.

a) Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil, Colombia 2000-2002.

El objetivo central de este plan es avanzar en la búsqueda y conservación de la paz a través de la erradicación progresiva del trabajo infantil en Colombia, con prioridad en las peores formas y de la protección de los jóvenes trabajadores entre 15 y 17 años que no estén vinculados a trabajos nocivos o peligrosos, mediante el desarrollo de programas que modifiquen las causas de la vinculación laboral precoz, y aseguren la protección integral y equitativa de los niños y niñas, garantizando la restitución plena de sus derechos³⁸⁴.

³⁸⁴ Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores, Colombia. Plan Nacional de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores entre 15 y 17 años en Colombia 2000-2002. p.15.

El plan nos proporciona una conceptualización donde describe nociones básicas como niño y niña, trabajo infantil y qué son las peores formas de trabajo infantil; prosigue con un diagnóstico de la realidad en que se encuentra circunscrita la problemática en dicho país, finalizando con los lineamientos para la acción institucional: presentando los problemas específicos que pretende abordar cada objetivo, los avances alcanzados hasta la fecha, y los lineamientos que permiten a cada una de los sectores sociales ejecutar programas y acciones más precisas y focalizadas, que contribuyan de manera efectiva con la prevención y el retiro de los niños y niñas del trabajo. Por último, se señalan los mecanismos de gestión para la ejecución del Plan.

b) III Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, 2003-2006.

El objetivo general del plan representa una continuidad específica del esfuerzo anterior y está determinado por “contribuir a la prevención y erradicación de las peores formas de trabajo infantil y a la protección y calificación del trabajo juvenil que no sea lesivo ni peligroso, mediante el desarrollo de actividades de prevención y restitución de derechos”. En términos concretos, e insertos en la continuidad de la política, el plan abre señalando una síntesis de las orientaciones de los planes previos y de las políticas y acciones implementadas hasta la fecha, prosigue con las normas aplicables en el país a la materia, continuando con un desarrollo conceptual de algunos elementos causales del trabajo infantil y sus consecuencias. Los campos sobre los cuales se basa el plan son la prevención, restitución de derechos y protección y calificación del trabajo juvenil, y estos, a su vez, se vinculan a cuatro líneas de acción; políticas públicas salud, educación, trabajo, recreación, formación -sensibilización, información, normas y proyectos integrales.

4.2.3. Elementos diferenciadores y análisis.

a) Plan Nacional de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores entre 15 y 17 años en Colombia 2000-2002.

Este Plan de Erradicación tiende a avanzar y consolidar avances respecto al primer plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil impulsado en Colombia³⁸⁵ y es elaborado por el Comité Interinstitucional de ese país; -presidido por el Ministerio del Trabajo y Previsión social- tiene como propósito erradicar progresivamente el trabajo infantil en Colombia, priorizando en las peores formas de trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores entre 15 y 17 años que no estén vinculados a trabajos nocivos o peligrosos³⁸⁶ y, en ese contexto, el plan propone seis objetivos específicos (subsumiendo a la educación, elemento vinculante en el área relativa a este tipo de menores en el plan de Chile, en la precisión y focalización de políticas públicas), los que se proponen apuntar la problemática a este grupo específico de trabajadores, como es el caso de crear un subsistema nacional sobre trabajo infantil que permita la erradicación del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores o la producción de programas de transformación cultural respecto a las peores formas de trabajo infantil. En el ámbito normativo y de fiscalización, el Plan de Colombia, al igual que el plan de erradicación de Argentina, se propone un objetivo más vinculante que nuestro plan de erradicación en la materia, toda vez que se promueve el desarrollo y

³⁸⁵ Debemos hacer presente que al momento de su elaboración ya existían algunos avances significativos en la materia, como es el caso de la formulación de un análisis de la magnitud y características del trabajo infantil en Colombia.

³⁸⁶ Específicamente, dicho plan señala que “el presente plan pretende avanzar en la búsqueda y conservación de la paz a través de la erradicación progresiva del trabajo infantil en Colombia con prioridad en las peores formas y de la protección de los jóvenes trabajadores entre 15 y 17 años que no estén vinculados a trabajos nocivos o peligrosos, mediante el desarrollo de programas que modifiquen las causas de la vinculación laboral precoz, aseguren la protección integral y equitativa de los niños y niñas, garanticen la restitución plena de sus derechos”. Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores. Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores, Colombia. Plan Nacional de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores entre 15 y 17 años en Colombia 2000-2002.

actualización de la legislación relativa al trabajo infantil, fortaleciendo “los mecanismos que garanticen su aplicación, en particular los de inspección vigilancia y sanciones”³⁸⁷, y, en consecuencia, enfatizando mucho más en un aspecto que termina siendo sustancial en el enfrentamiento de la problemática, considerando que sólo ésta puede dar fuerza a la legislación relativa a la problemática, permitiendo que los derechos fundamentales logren ser asegurados en su integridad, como es el propósito de nuestro plan de erradicación.

Por otra parte, este plan de erradicación colombiano, a diferencia del Plan de Chile, contiene un extenso apartado denominado “lineamientos para la acción”, donde se da cuenta de la necesidad y el razonamiento conforme al cual se hace necesario el señalamiento y ejecución de cada objetivo específico, mencionando los avances que se han conseguido a partir de la ejecución del plan que lo precede y nombrando un responsable determinado que será el encargado de llevarlo a su efectividad. Así, por ejemplo, la Comisión Nacional de Televisión dará prioridad a los mensajes alusivos a la erradicación del trabajo infantil, producidos por entidades del Comité; el Ministerio de Educación, deberá generar programas de nivelación a los niños trabajadores, que por su condición se encuentran en “extra edad”; el Ministerio de Salud, incorporará en las políticas de protección de la salud, lineamientos específicos para atender a jóvenes trabajadores (15 a 17 años de edad) del sector informal de la economía; para la generación del Subsistema Nacional de Información (recolección de datos, para el Plan de Chile) se señala que el Ministerio de Educación -a partir del sistema nacional de información de educación- deberá recolectar información sobre los niños que trabajan; el Ministerio de Trabajo será responsable de recolectar información sobre los niños que acudan a las Inspecciones de Trabajo, y “cada una de estas entidades, remitirá semestralmente información a la instancia coordinadora del sub-sistema nacional sobre trabajo infantil en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”. Consideramos entonces, que el Plan Colombiano es mucho más eficaz que el Plan de Erradicación de Chile en la formulación en este ámbito, por cuanto el hecho de señalar responsables

³⁸⁷ Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores. Plan Nacional de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores entre 15 y 17 años en Colombia 2000-2002, p.15.

específicos y determinan plazos para que las tareas se lleven a la práctica, es una forma concreta de aseguramiento de avances en la materia y, por ende, posibilita que un sinnúmero de organismos (gubernamentales y no gubernamentales) jueguen un rol importante, con responsabilidad concretizada y pública, en los esfuerzos de erradicación de trabajo infantil en dicho país.

A su turno, el Plan de Erradicación de Colombia en sus mecanismos de gestión, a diferencia del Plan de Chile, señala que el Comité Técnico deberá formular planes operativos de carácter anual (quien además se encarga de difundirlos), durante los tres primeros meses de cada año para garantizar su puesta en marcha, cuestión que consideramos dan un carácter más efectivo a la herramienta. Finalmente, el plan colombiano asigna funciones específicas y vinculantes a cada integrante de éste: Comité interinstitucional, Comité Técnico, Secretaría Técnica de los Comité Interinstitucional y Técnico y Comités Departamentales y Municipales para la Erradicación del Trabajo Infantil y Adolescente, el que deberá ser reformulado cada cuatro años y señalar los avances y renovar los lineamientos de acción. Creemos, que todos estos aspectos aseguran la efectividad de los esfuerzos, convirtiendo a dicho Plan de Erradicación de Trabajo Infantil para 15 a 17 años de edad, en una importante herramienta en la erradicación del problema, exhibiendo una elaboración organizada, donde cada uno de los miembros tiene una labor específica y posee la responsabilidad pública de realizarlas, que en su conjunto permiten observar avances significativos en la materia en particular.

b) III Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Juvenil 2003-2006.

La primera diferencia que se puede observar en el Plan Colombiano, se encuentra enmarcada en los enfoques y principios que dicha herramienta señala, puesto que las máximas estructurales para dicho país, se determinan por un “enfoque de derechos” que enfatiza en la obligación estatal -más allá de una visión dadivosa o

filantrópica³⁸⁸- de resguardo de derechos en el marco del gran principio de la dignidad del ser humano y, al igual que en nuestro país, asumiendo el postulado del “interés superior del niño” como una máxima orientadora de relevancia. Asimismo, existe una “perspectiva de género” como un principio que, en el plano interno, pese a constituir una extensión del artículo 19 n° 2 de nuestra Carta Fundamental, no se señala en el plan chileno. Consideramos oportuno consignar que no está demás “reasumir” que los derechos, las responsabilidades y las oportunidades no dependen de su sexo al nacer y, en ese sentido, dicho principio viene a representar una guía respecto de cierto tipos de trabajo infantil donde existe una clara diferenciación de género, como es el caso del trabajo infantil doméstico. Finalmente, el Plan de Colombia asume una máxima de los Derechos Humanos en su elaboración, como es el caso de la promoción del desarrollo humano integral como inclusión social, cuestión relacionada con la máxima de “bien común” a nivel Constitucional interno, señalando al respecto que el Plan se orienta hacia el fomento de las condiciones que posibiliten de una digna calidad de vida.

En otro aspecto, este plan de erradicación colombiano presenta un objetivo general que pretende generar las condiciones que garanticen el ejercicio pleno de los derechos de los niños y niñas que trabajan, especialmente en aquellas actividades que ponen en riesgo su desarrollo físico, psíquico, moral y social. En ese sentido, existe una cierta similitud al plan de erradicación de Chile (aún cuando este último se refiere a derechos fundamentales y señala al decenio de 2010 para que ello se verifique), sin embargo, de su elaboración podría inferirse que no es propósito de Colombia una disminución de niños trabajadores, sino que éstos observen garantizados sus derechos laborales, empero, posteriormente, se señala que ello se realizará a través de acciones tendientes a desvincular a los menores con el trabajo y a la modificación de las causas que lo genera. A su turno, el Plan colombiano disgrega el objetivo general en:

³⁸⁸ “Tomando distancia de las posturas asistencialistas, filantrópicas y compasivas que asumen la promoción social y humana de las poblaciones vulnerables como una dádiva, beneficio, condescendiente o acción caritativa que realizan quienes tienen poder y recursos económicos para favorecer a los desvalidos, el presenta plan...”. Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores, Colombia. III Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Juvenil 2003-2006. Colombia. 2003, p. 25.

profundizar el conocimiento de la problemática, fortalecimiento de las políticas asociadas, impulsar el desarrollo de las políticas públicas relativas a la inclusión social, transformación de patrones culturales, fortalecer la legislación relativa al tema e implementación de estrategias que consideren e incorporen las realidades locales y regionales a la problemática. De ellos, merece especial atención el carácter local y regional que se le da a la problemática (en el plano de la sensibilización, por ejemplo) cuestión que, dado la existencia de diversidad cultural³⁸⁹ y extensión territorial de nuestro país, hubiera sido, o podría ser, un elemento interesante de considerara en la elaboración de objetivos, toda vez que las acciones pueden apuntar con especificidad a una realidad cultural determinada. Asimismo, llama la atención que, en el plano legislativo, se señala el hecho de propender directamente a la creación de mecanismos de fiscalización y sanción para los adultos infractores, dando un paso desde el plano ético al plano positivo en la implementación de la normativa específica, a diferencia de la débil toma de posturas que adopta el plan de erradicación de nuestro país.

Por otra parte, el Plan de Colombia presenta tres grandes campos de acción: prevención, restitución de derechos³⁹⁰, y la protección y calificación del trabajo infantil. Este último, se presenta como de la mayor relevancia comparativa, puesto que a través de él se propende a que los jóvenes (dieciséis y diecisiete años de edad) amplíen sus horizontes laborales y se les confiera un conocimiento acabado de los derechos que les conciernen como trabajadores. En nuestro país, (aún cuando en este rango etario se propende a un fortalecimiento de la educación como un bastión esencial) este constituye un aspecto que no se ha considerado por el Plan de Erradicación de Chile y que puede ser de importancia respecto de aquellos menores de edad que, necesariamente, deben complementar sus estudios con actividades laborales, puesto

³⁸⁹ Al respecto, existe un interesante documento reciente en nuestro país, relativo al trabajo infantil mapuche. OIT. Trabajo Infantil y pueblos originarios en Chile: Experiencia en zonas aymara y mapuche (Tarapacá y Araucanía), Santiago, Chile.

³⁹⁰ Acertadamente, el Plan de Erradicación de Colombia señala que la restitución de derechos se observará a partir de la “desvinculación con la actividad laboral, y la inserción en los sistemas educativos y de salud, así como su integración a un medio familiar y social que promuevan su desarrollo integral”. Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores, Colombia. III Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Juvenil 2003-2006. Colombia. 2003, p. 29

que, muchas veces, por desconocimiento, existen prácticas laborales que se alejan de los derechos establecidos por nuestro ordenamiento jurídico y, por ende, dificultan que los derechos fundamentales se vuelvan efectivos.

Otra diferencia significativa que se observa en el Plan de Erradicación de Colombia respecto al nuestro Plan de Erradicación, se determina porque cada una de las acciones particulares señalan a un responsable específico entre los diversos organismos gubernamentales o no gubernamentales, involucrando conscientemente al sector público y privado en la materia. Así, por ejemplo, es una responsabilidad exclusiva del Ministerio de Protección Social llevar a cabo el seguimiento de impacto de la ley 789/03 y su respectivo contraste con el indicador nacional de evaluación del trabajo de niños y niñas menores de 17 años de edad, o bien, la empresa colombiana de minería MINERCOL Ltda., está encomendada de la realización de una campaña de sensibilización social a través de los medios de comunicaciones nacionales, regionales y locales, como también diversas acciones respecto las comunidades mineras artesanales para desvincular el trabajo prematuro con la actividad minera. Así las cosas, el hecho de presentar responsables, de público conocimiento, que satisfagan cada objetivo específico, es un paso enorme en el plano de la erradicación del trabajo infantil, puesto que el cumplimiento de cada elemento integrador del plan no queda entregado a las buenas voluntades que muchas veces pueden no concretarse o exista una propensión de eludir responsabilidades, destacando sólo los avances realizados, mas no las omisiones.

Consideramos, en razón a los elementos entregados con anterioridad, que Colombia en materia de erradicación del trabajo infantil ostenta una estrategia mucho más efectiva para formular respuestas a la problemática abordada, probablemente, en función de la mayor agudización y ribetes que ésta presentaba y aún existe en dicho país. El hecho de plantearse un objetivo general desprendido en objetivos específicos y acciones desarrolladas por responsable de conocimiento público, la propensión a insertarse en cada realidad regional, local y cultural existente en dicho país, realizando acciones concretas para que ello se verifique, y la incesante formulación de planes de erradicación con fecha determinada y, por ende, de ejecución, no es más que una

forma comprometida de enfrentar una problemática social importante y, por tanto, erigen a cada plan de erradicación como una herramienta verdaderamente vinculante en la erradicación del trabajo infantil y en el aseguramiento de los derechos fundamentales y laborales de los niños del país en comento y una pieza de una estructura mayor para ese cometido.

4.2.4 Avances de los planes colombianos.

Comprender la política colombiana en la materia, implica entender esta multiplicidad de planes y cuáles han sido sus orientaciones básicas; bajo este contexto, entendemos que en el primer Plan de Acción (1996-1999), se enfatizó en acciones dirigidas a sensibilizar a la población frente al tema del trabajo infantil, comprometer a los sectores claves con competencia, a fin de lograr hacer de la problemática una cuestión central en las políticas gubernamentales; el segundo plan (2000-2002), se formuló dentro de un nuevo marco normativo con la promulgación del Convenio 182 de la OIT en 1999, dando prioridad a la prevención y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; el tercer Plan de Acción (2003-2006), planteó la descentralización de actividades que se manifestó principalmente en la creación y consolidación de los Comités Departamentales. En este sentido, los avances en materia de erradicación del trabajo infantil, van en directa relación con el plan de la época correspondiente siendo una suma de avances, los que hacen que la problemática, paulatinamente, vaya desapareciendo.

Sin lugar a dudas, uno de los avances más significativos, lo constituye el retiro de los niños vinculados a las minas de carbón y la reubicación del 90% de esos niños dedicados a dicha actividad, en las regiones de Antioquia, Boyacá y Cundinamarca. Lo anterior, en un esfuerzo conjunto entre diferentes instancias del Estado y del sector privado, lideradas por MINERCOL. Así también, uno de los mayores avances conseguidos por los planes colombianos, dice relación con la descentralización de la política nacional de Erradicación del Trabajo Infantil, cuestión que se hace visible en la construcción de los planes departamentales y municipales específicos. Este no es un tema menor, puesto que una de las principales falencias que se observa

comparativamente ocurre en este tópico; en general, los países latinoamericanos aún se hallan en un proceso de creación de comités regionales, Colombia en cambio, ya se encuentra en el proceso de hacer operativos estos planes regionales³⁹¹. En este mismo contexto, y producto de este fuerte proceso de descentralización, se observan notorios avances en la denuncia de casos de explotación laboral de niños, niñas y adolescentes y de peores formas de trabajo infantil.

Una de las mayores deudas que posee aún Colombia es, sin lugar a dudas, la todavía existencia de menores en conflictos armados; en este ámbito, el gobierno colombiano ha realizado esfuerzos sostenidos a fin de terminar con esta problemática (de acuerdo con la legislación colombiana los menores de 18 años están excluidos de las filas militares en todas las Fuerzas). En efecto, el Ejército Nacional de Colombia desvinculó en el año 1999, a todos los soldados menores de edad que estaban voluntariamente en sus filas: cerca de mil jóvenes en todo el territorio nacional.

De igual manera, la desvinculación y la prevención a la vinculación de niños por parte de grupos guerrilleros y de autodefensas, forma parte del esfuerzo que el Gobierno Nacional ha acometido, el Gobierno viene insistiendo de manera reiterada en que no se recluten menores de 18 años por parte de los grupos irregulares, siendo este un tema de discusión permanente de la mesa de negociación entre el Gobierno y las FARC y en las conversaciones que ha sostenido el Gobierno con el ELN.

En conclusión, a pesar de la situación social que se puede observar a la fecha en Colombia, (sobre todo por la existencias de menores trabajadores en la guerrilla) dicho país ha desplegado notables esfuerzos por erradicar el trabajo infantil y asegurar los derechos vulnerados de los menores, cuestión que se encarna en una elaboración continua de planes de erradicación, abocados a temáticas específicas y que constituyen una sumatoria de esfuerzos que aparejan un alentador futuro para el

³⁹¹ El 96.8% de los departamentos cuentan con una instancia competente para impulsar y liderar el tema en las regiones, el 71% de estas instancias se crearon hace menos de 5 años, el 78.1% de los departamentos han abordado el tema de trabajo infantil, de éstos el 72% tienen incluido el tema de manera explícita en el Plan de Desarrollo Departamental y el 76% formulan programas y proyectos de erradicación del trabajo infantil.

fenómeno en dicho país. Ello, sumado a las visibles y públicas responsabilidades que se han adoptado por los actores involucrados en la materia y que se han verificado en las acciones desplegadas y cumplidas por parte de Colombia, hacen de ese país uno de los pioneros en la exhibición de una voluntad manifiesta en contra del trabajo infantil.

4.3. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en el Ecuador, 2005. (Ecuador)

4.3.1. Antecedentes del plan ecuatoriano.

Uno de los grandes problemas que enfrenta la población ecuatoriana es el trabajo Infantil. Comparativamente hablando, es por lejos el país con mayor porcentaje de menores realizando algún tipo de actividad laboral³⁹², destacando su realización, principalmente, en la producción bananera³⁹³. Así las cosas, para los gobiernos ecuatorianos ha sido preocupación central de sus políticas, desde inicios de la década del noventa, la problemática del trabajo infantil, aún cuando el impulso viene determinado por movimientos sociales a favor de la infancia, que buscaban proporcionar una nueva identidad a los niños y niñas como sujetos de derechos y participantes en las acciones que les afectan, situación que propició que Ecuador se convirtiera en el primer país de América Latina, y de los países en desarrollo, que ratificó la Convención sobre los Derechos de Niño, a inicios del año 1990. Destaca también en este país, la expedita ratificación que se confiera a los dos instrumentos más relevantes en materia de Trabajo Infantil, como son el Convenio 138 y el 182; el primero, que fuera adoptado en 1973, este país lo ratifica y lo hace parte de su normativa, en el año 1976; el segundo convenio, de 1999, entra en vigencia en Ecuador a partir del año 2000. En términos concretos, el Estado ecuatoriano se obliga a tomar medidas efectivas contra el trabajo infantil, posterior a la ratificación del

³⁹² En cifras no oficiales se estima incluso que el porcentaje alcanza casi el 30%, en el año 2006, de los menores entre 5 y 14 años, cifra muy elevada comparada con el 3% que posee Chile en igual estrato.

³⁹³ En 1994, según cálculos gubernamentales, trabajaba el 38 por ciento de los niños de Ecuador de edades comprendidas entre los diez y los diecisiete años, unos 808.000 niños. UNICEF. La cosecha mal habida: Trabajo infantil y obstáculos a la libertad sindical en las plantaciones bananeras de Ecuador, 2002

Convenio 182; a partir de ello, surge, mediante Decreto Ejecutivo 792, del 7 de Noviembre de 1997, el Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil³⁹⁴; uno de los principales objetivos de dicho Comité consiste en la elaboración de un Plan de Erradicación del Trabajo Infantil³⁹⁵, acción que se materializa en diciembre del año 2005.

Podemos señalar, que la política ecuatoriana en la materia, se enmarca en un conjunto de políticas propias de la infancia; es así como nos encontramos ante la existencia de un Código de la Niñez y Adolescencia, el cual establece una nueva concepción jurídica y ética en torno al niño, entendiéndolo como sujeto de Derecho, lo que nos entrega una nueva perspectiva de cómo se estructuran las políticas y las ramas específicas del Derecho en la materia.

4.3.2. Estructura general del plan.

El objetivo central del Plan ecuatoriano consiste en promover e impulsar la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil, como política de Estado, a través de un conjunto articulado de políticas, programas y acciones tendientes a enfrentar sus causas y efectos, desde una perspectiva de co-responsabilidad social y restitución de derechos a los niños, niñas y adolescentes³⁹⁶, en general, observamos

³⁹⁴ Este comité se denominó CONEPTI, está integrado por; el Ministro de Trabajo y empleo, o su delegado, quien lo preside, el Ministro de Educación y cultura o su delegado, el Ministro de Bienestar Social o su delegado, un representante de la Presidenta Nacional del Instituto Nacional de la Niñez y la Familia innfa ,un representante de la Federación de Cámaras de la Producción, y, un representante del Frente Unitario de Trabajadores ,actúan además en calidad de asesores, con voz informativa: un representante de las organizaciones no gubernamentales relacionadas con el problema del trabajo infantil un representante de los organismos de las Naciones Unidas como UNICEF, OIT, OMS. el secretario/a técnico del foro social florícola o su representante. el secretario/a técnica del foro social bananero o su representante.

³⁹⁵ En este sentido se establece en el propio decreto de creación del Comité que su principal objetivo será; Establecer una política nacional que promueva las condiciones necesarias tendientes a la prohibición, restricción y regulación del trabajo infantil, con miras a su progresiva erradicación; Ministerio de Trabajo y Empleo. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en el Ecuador. Quito, Ecuador. 2005, p. 10.

³⁹⁶ Ministerio de Trabajo y Empleo. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en el Ecuador. Quito, Ecuador. 2005, p. 11.

un objetivo coincidente con el resto de los planes de erradicación del trabajo infantil en Latinoamérica, aún cuando no se enfatiza explícitamente en el aseguramiento de los derechos fundamentales potencialmente amenazados, perturbados o privados a partir de las prácticas de los diferentes tipos de trabajo infantil.

El Plan ecuatoriano, comienza con referencias y conceptualizaciones del fenómeno en la realidad nacional, señalando el contexto socioeconómico, dentro del cual se aprecia la problemática, además describe, cuáles son las causas y magnitud de la misma. Posteriormente, desarrolla el marco normativo y el marco institucional dentro del cual se desenvuelve el Trabajo Infantil en Ecuador. En lo que respecta al marco normativo, el Plan desarrolla la normativa tanto nacional, como internacional. En el plano institucional, se detallan los avances gubernamentales anteriores al Plan en materia de erradicación del trabajo infantil y se describe la articulación entre las políticas relativas al trabajo infantil y las políticas generales de la infancia. En su estructura, se establece con fines metodológicos, que dicho plan ha sido construido en función de siete grandes ejes, de acuerdo a los diferentes ámbitos concernientes a la prevención y erradicación del trabajo infantil, teniendo presente siempre una serie de intervenciones articuladas e interrelacionadas. Cada uno de los siete ámbitos establece, a su vez, los objetivos, estrategias, acciones y metas a ser alcanzadas.

4.3.3. Elementos diferenciadores y análisis.

El primer elemento diferenciador del Plan de Erradicación ecuatoriano, viene determinado por un claro contraste conceptual de trabajo infantil respecto a Chile, en cuanto se observa como una actividad que sea social, moral, física o mentalmente perjudicial, privándole que asista a la escuela o “exigiéndole que intente combinar la asistencia a la escuela con jornadas de trabajo³⁹⁷”, adoptando una toma de posturas concreta respecto a la compatibilización perjudicial de actividades escolares con las jornadas laborales o estrategias de supervivencia. Consideramos que, dada la

³⁹⁷ Ídem. p. 6.

situación económica y social³⁹⁸ que observaba Ecuador al momento de promulgarse (por acuerdo ministerial) el Plan de Erradicación, dicha forma de asumir la problemática importa un visión avezada respecto al trabajo infantil, puesto que, de ninguna manera se acepta o tolera la actividad laboral y/o de supervivencia cuando afecta la escolarización³⁹⁹.

En el plano de la institucionalidad, el plan ecuatoriano da cuenta de la creación del “Código de la Niñez y Adolescencia” conforme al que el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia⁴⁰⁰, es quien se encarga de velar por la observancia de cumplimiento de los derechos de los niños y adolescentes los que muchas veces resultan ser relacionales con la problemática del trabajo infantil⁴⁰¹, en conjunto con el Comité creado de acuerdo a la ratificación del memorando de la Organización del Trabajo. Así las cosas, se observa una política específica (relacional con los derechos de la infancia) que se estructura de una forma mucho más ordenada que la que importa al Plan de Erradicación de Chile y que, consideramos, puede resultar más

³⁹⁸ “Durante los últimos años las condiciones de pobreza en nuestro país se han visto agravadas significativamente. Es así que la tasa nacional de pobreza basada en el consumo aumentó de 40% en 1990 a 45% en 2001, significando ello un incremento de 3,5 millones a 5,2 millones de personas pobres” Ministerio de Trabajo y Empleo. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en el Ecuador. Quito, Ecuador. 2005, p. 3; Se señala, asimismo, que “la edad promedio de los trabajadores infantiles es de 13 años, edad que está por debajo, en un 59% de la edad mínima de admisión al empleo”. Ministerio de Trabajo y Empleo. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en el Ecuador. Quito, Ecuador. 2005, p. 5

³⁹⁹ El Código de la Niñez y a Adolescencia, señala en su artículo 84 que “por ningún motivo la jornada de trabajo de los adolescentes podrá exceder de seis horas diarias durante un período máximo de cinco días a la semana; y se organizará de manera que no limite el efectivo ejercicio de su derecho a la educación”. Ley N° 100. Registro Oficial 737. Ecuador. 2003. Con todo, debemos tener presente que esa incompatibilidad que presenta Ecuador, se debe en gran medida a que la enseñanza obligatoria es mucho menor que en nuestro país.

⁴⁰⁰ Una de las funciones más importantes de éste consiste en “evaluar el cumplimiento nacional de la políticas nacional de protección integral a la niñez y adolescencia” como también “exigir a los organismos responsables su cumplimiento”. Código de la Niñez y la Adolescencia. Foro por la Niñez y la Adolescencia. Quito, Ecuador. 2004, pp. 81 y ss.

⁴⁰¹ “El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia es el organismo encargado de definir, vigilar y exigir el cumplimiento de las políticas públicas de protección integral para el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el Ecuador”.
<http://www.cnaa.gov.ec/pages/interna.php?IDSECCIONPAS=47&IDTIPOPAS=14> (En línea) (fecha de consulta: 18 de Junio, 2007)

coherente, al ser unidireccional, en la toma de posturas en que se desenvuelve la problemática específica. Por su parte, el Plan de Erradicación de Ecuador, a diferencia del nuestro, distingue entre lineamientos políticos, objetivos específicos y objetivo general. Sin embargo, consideramos que este último es un propósito que se presenta como mucho menos vinculante⁴⁰² que el objetivo de Chile en la materia, puesto que sólo utiliza las acepciones “promover” e “impulsar” la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil, mostrando al respecto un escaso compromiso obligacional por dar una solución efectiva a una problemática, no menor, en dicho país.

En el plano de los objetivos específicos, el Plan de Erradicación ecuatoriano presenta siete objetivos específicos⁴⁰³, los que, conjuntamente, propenden a la erradicación del trabajo infantil en dicho país. Llama la atención en ese aspecto que, al igual que en Chile, no se señalan responsables específicos ni plazos para su ejecución. Asimismo, el Plan de Ecuador señala “metas” específicas, las que tampoco auxilian en la observación de un cumplimiento efectivo⁴⁰⁴ de los objetivos específicos.

Aún con todas esas deficiencias, consideramos que son aportes comparativos al propósito chileno de erradicar progresivamente el trabajo infantil, el hecho que observemos que en Ecuador se garantice un incremento de la partida presupuestaria para la prevención y erradicación del trabajo infantil, la creación de un sistema permanente de información sobre trabajo infantil (para una mayor sensibilización de la población) y la vigilancia del cumplimiento de las normas de salud y seguridad, y las

⁴⁰² Al respecto, el Plan de Erradicación de Ecuador señala que el objetivo de éste es “promover e impulsar la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil, como política de estado a través de un conjunto articulado de políticas, programas y acciones tendientes a enfrentar sus causas y efectos, desde una perspectiva de co-responsabilidad social y restitución de los derechos a los niños, niñas y adolescentes”. Ministerio de Trabajo y Empleo. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en el Ecuador. Quito, Ecuador. 2005, p. 11.

⁴⁰³ El Plan de Erradicación de Ecuador, a diferencia de Chile, no establece los criterios conforme a los cuales se han elegido dichos cursos de acción, no señalando, por tanto, las razones (aún por mínimas que sean) de cuáles son las causas específicas que propenden al señalamiento de dichos propósitos.

⁴⁰⁴ Por ejemplo, se señala tan sólo “Sistema de Monitoreo e Inspección ajustados y en operación”. Ministerio de Trabajo y Empleo. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en el Ecuador. Quito, Ecuador. 2005, p. 23.

actividades permitidas a los adolescentes. Si bien, debemos considerar que en Ecuador (atendiendo también la reciente fecha de promulgación de su Plan de Erradicación) las políticas y reformas normativas en torno al tema no han dependido particularmente de la promulgación del Plan y se ha avanzado en la problemática, por ejemplo, a partir de la creación del “Sistema de Inspección y Monitoreo de Trabajo Infantil⁴⁰⁵” (2002), el que vigila el cumplimiento de las leyes y responde a los casos de denuncias en la materia, o el hecho que ya existan estadísticas específicas relativas al trabajo infantil; en razón a la verdad, debemos decir que el Plan de Erradicación de Ecuador, se nos presenta como un lineamiento mucho más pobre que el Plan de Erradicación de nuestro país, en cuanto señala un propósito general aún más acotado y ambiguo; no se señalan criterios de selección de objetivos (los que no se estructuran, en casi su totalidad, con fuerza obligacional vinculante para el Estado) cuyas matrices muchas veces resultan inespecíficas y hasta subjetivas, no permitiéndose a partir de ellas saber a ciencia cierta cuándo se han llevado a la efectividad y cuándo no, semejándose más bien a una meta general a conseguir, más que a una forma de cumplir el objetivo específico. En definitiva, creemos, por tanto, que el Plan de Erradicación de Ecuador no se presenta como una herramienta efectiva a partir de la que sea plausible conseguir la meta, casi indeterminada para ese país, de erradicar el trabajo infantil y, por tanto, el Plan de Erradicación de Chile se observa como una herramienta más sólida que la eludida.

4.3.4. Avances del plan ecuatoriano.

Una de las características generales de las políticas ecuatorianas en la materia, radica, en que éstas no dependen, directamente del Plan de Erradicación. Entendemos que la preocupación ecuatoriana va más allá de la temática del trabajo infantil, puesto que se entiende el problema enmarcado en las temáticas generales de la infancia, las que muchas veces resultan ser más graves en sus consecuencias que lo que el trabajo infantil representa. Con todo, en lo que respecta al trabajo infantil, destacamos como avance, aunque anterior al Plan, el Sistema de Inspección y Monitoreo de Trabajo Infantil; este proyecto nace de la exigencia de contar con inspectores especializados en

⁴⁰⁵ Acuerdo Ministerial N° 205.

trabajo infantil, a fin de que puedan garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre las condiciones de trabajo de los adolescentes y el respeto de la relación laboral. El sistema de inspección y monitoreo se realiza en diferentes etapas: sensibilización, asesoramiento e información y verificación de campo, este proceso está avalado por veedores de la sociedad civil. En caso de encontrar niños menores de la edad establecida por la Ley, se coordina la protección social con las instancias encargadas de esta temática.

Una de las principales fortalezas observadas en este país, radica en el fortalecimiento paulatino que se observa en la institucionalidad; sin ir más lejos, es el propio Ministerio del Trabajo el que se hace responsable como actor principal en la erradicación de la problemática, al establecer la unidad de monitoreo de trabajo infantil⁴⁰⁶, siendo destacable dicha iniciativa, puesto que, comparativamente, en Chile no existe tal grado de responsabilidad con la problemática. Esta unidad, tiene como misión, contribuir, promover, concienciar y sensibilizar el respeto y ejercicio de los derechos de los niños, niñas y el cumplimiento de los derechos laborales de los adolescentes trabajadores, mediante la implementación de iniciativas y propuestas tendientes a mejorar la calidad de vida de este importante sector de la sociedad ecuatoriana, en coordinación con otras entidades estatales y de la sociedad civil organizada.

En lo que respecta a los avances propios del plan y de cada uno de los ejes planteados por este instrumento, el examen de avances, se torna dificultoso y poco alentador, producto de dos factores gravitantes a la hora de intentar realizar el análisis: el primero, es la dificultad que nos produce la temporalidad, el plan data de diciembre del 2005, vale decir, en dos años los avances no se logran observar con nitidez; la segunda dificultad, la propicia el propio plan al establecer metas con una alta carga subjetiva, las cuales tienden a ser poco claras, por lo que dificulta su seguimiento.

⁴⁰⁶ Esta información se obtuvo de la página oficial del Ministerio del Trabajo de Ecuador, <http://www.mintrab.gov.ec/MinisterioDeTrabajo/Proyecto/Wfconepti.aspx> (en línea) (fecha de consulta: 22 de Junio, 2007)

A pesar de las dificultades señaladas con anterioridad, rescatable es el avance en el plano institucional, donde la erradicación y prevención del trabajo infantil efectivamente se observan incorporadas a los planes y programas sociales de Ecuador; destacando además, los 309 millones de pesos destinados del presupuesto nacional en lo referente al Plan Nacional Decenal de Protección de la Infancia y la Niñez, donde se encuentra incorporado la problemática del Trabajo Infantil. Por otra parte, destaca la creación de los Foros de la Niñez⁴⁰⁷, actualmente funcionando uno en Guayaquil que abarca el área bananera y se espera implantar otro en Quito relativo al actividad de la floricultura. Por último, podemos señalar el importante avance que significa la Unidad de Inspectores Especiales, que controla que no haya niños trabajando en lugares de alto riesgo, cautelando sobre todo la salud de los niños y niñas.

En definitiva, podemos decir respecto a Ecuador, que dicho país, al tener una tasa comparativamente alta de menores trabajadores, ha mostrado siempre un interés por la problemática del trabajo infantil, en consideración a lo que representan las temáticas asociadas a la infancia, como se observa en la pronta ratificación de instrumentos internacionales impulsados por la Organización del Trabajo y Asamblea General de las Naciones Unidas, no obstante, dicho interés no es posible observarlo circunscrito en la elaboración y desarrollo de su plan de erradicación delimitado, en cuanto existen ambigüedades en su objetivo general y objetivos específicos, inespecificaciones de seguimientos (que muchas veces resultan ser subjetivos) y en la inexistencia de plazos y responsables para la concreción de cada uno de ellos, mostrando, en consecuencia, al plan de erradicación de trabajo infantil, como un instrumento parcialmente irrelevante en la toma de decisiones en torno a la erradicación y protección de niños y jóvenes trabajadores. Sin embargo, rescatable nos parece el hecho de asignar un presupuesto específico, ya verificado, y la clara toma de posturas respecto a la escolarización como un eje primordial para el país. Con todo, el

⁴⁰⁷ Este tipo de actividades de contacto directo con los menores proporciona una óptica distinta de cómo enfrentar la erradicación del Trabajo Infantil, en general en este tipo de foros son los menores los que son consultados acerca de sus necesidades para enfrenar la problemática. <http://www.hoy.com.ec/zhechos/2004/libro/tema16.htm> (En línea) (fecha de consulta: 22 de Junio, 2007)

hecho de su incipiente elaboración, no asegura un futuro desalentador en la materia, toda vez que es dable que, a partir de sus evaluaciones, vaya fortaleciéndose y concretizando el interés que, desde antaño, dicho país ha demostrado por la problemática.

4.4 Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los y las Adolescentes, 2003-2008. (Paraguay)

4.4.1 Antecedentes de los planes paraguayos.

En este país, la necesidad de enfrentar una problemática de tal envergadura, surge con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el 25 de septiembre de 1990. Posteriormente, Paraguay suscribió el Memorándum de Entendimiento con OIT-IPEC, en junio de 1998; (situación puntual que se repite en todos los países analizados) en febrero de 1999, se creó formalmente el Comité Asesor Nacional de Trabajo Infantil, el cual tiene la función de asesorar en la elaboración de una política nacional de lucha contra el trabajo infantil. Está integrado por representantes del sector gobierno, del sector trabajador, empleadores, representantes de organismos internacionales y de organizaciones no gubernamentales. Además, el Estado de Paraguay ratificó el Convenio 182 Sobre Peores Formas de Trabajo Infantil en marzo del 2001. Otro antecedente y característica de este país, radica en que forma parte del Mercado Común del Sur y, en este contexto, en junio de 2002, los Presidentes del MERCOSUR firman, en Buenos Aires, la Declaración Presidencial sobre Erradicación del Trabajo Infantil⁴⁰⁸. Ese mismo año, se crea por decreto N° 18.835 del Poder Ejecutivo, la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los y las Adolescentes CONAETI: es este Comité, el encargado de iniciar la elaboración de un

⁴⁰⁸ Mediante esta declaración los Estados Parte se comprometen a fortalecer los Planes Nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, los que deberían considerar la armonización normativa, la generación y actualización de información, la permanente sensibilización y concientización social, la articulación de la política de erradicación con el sistema educativo, la garantía de que los programas cuenten con sistemas de evaluación de impacto y resultados, y el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo e inspección del trabajo.

Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los y las Adolescentes, situación que se hace efectiva en el año 2003, junto a esta herramienta surge también el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay.

4.4.2 Estructura general de los planes

a) Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil 2003-2008.

El objetivo general del plan es prevenir y erradicar progresivamente el trabajo infantil y garantizar las condiciones de trabajo para los adolescentes, presentándose, por tanto, parcialmente coincidente con el resto de los planes en la región. Se propone un plazo determinado que coincide con el período del Gobierno de turno: el Plan se ejecutará en un período de 5 años (2003 a 2008) y nos ofrece una conceptualización del trabajo infantil en Paraguay; se señalan los datos y cifras de la realidad de la problemática en este país; continúa con un marco conceptual donde se define el trabajo infantil, llamando la atención que, incluso se defina qué no debe ser entendido como trabajo infantil, (cuestión innovadora respecto del resto de los Planes de Erradicación), posteriormente, se establece el marco legal o normativo dentro del cual se enmarca la problemática en este país, dando especial énfasis a lo referente a la adecuación normativa.

El plan, de manera innovadora, se basa en resultados esperados, fija líneas de acción, indicadores y responsables asociados a cada uno de los siete resultados esperados.

b) Plan Nacional de Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay, 2003.

Esta herramienta, parte con una breve referencia a un marco conceptual, donde se describen los conceptos básicos de cada área, y un marco jurídico, donde se señala la normativa existente en la materia. Posterior a eso se establece un pequeño diagnóstico de la realidad de la explotación sexual de niñas y niños en Paraguay, a fin

de lograr conocer la realidad de la problemática. En lo que respecta a las matrices operativas, estas se presentan de forma lógica, señalando el componente a desarrollar, dentro de cada elemento, existiendo un objetivo específico, líneas de acción, indicadores y responsables.

4.4.3 Elementos diferenciadores y análisis.

1) Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los Adolescentes en el Paraguay, 2003-2008.

La primera diferencia que salta a la vista, es el hecho que el plan de erradicación de Paraguay tenga una duración de sólo 5 años, (coincidentes con el período presidencial) contando para la evaluación de su ejecución, la realización de planes operativos de carácter anual. Esta diferencia se vuelve vinculante en términos comparativos, toda vez que el plan de erradicación de Chile tiene una duración mucho mayor sin la consideración de operativización ni evaluación periódica, debilitando de esta forma su implementación y, por tanto, consideramos que el hecho de realizar un plan con un plazo más acotado y evaluación permanente termina acertando la inteligencia del mismo.

Por otra parte, a diferencia del Plan chileno, el plan de Erradicación de Paraguay contempla un señalamiento normativo de las disposiciones referidas al trabajo infantil, indicando las lagunas jurídicas que contemplan sus cuerpos normativos, indicando además parte de las contradicciones normativas existente en dicho país⁴⁰⁹, cuestión que consideramos es una contribución a las reformas en el ámbito legislativo y a la adecuación normativa a los presupuestos internacionales. En

⁴⁰⁹ “Con frecuencia encontramos contradicciones y vacíos en diferentes textos legales, en temas como la definición de ocupaciones y trabajos peligrosos, la ausencia de reglamentación específica en sectores laborales, el inadecuado tratamiento de la explotación laboral, la ausencia de sanciones administrativas o penales, la inexistencia de reglamentos de fiscalización y control (...) también es frecuente observar la inexistencia de responsabilidades institucionales en los textos normativos”. CONAETI. Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los Adolescentes en el Paraguay, 2003-2008. Paraguay, p.13.

Chile, no se hacen ni extensas referencias normativas ni se realiza un análisis interno ni comparativo de las debilidades legislativas existentes, quedando fuera del ámbito programático específico cualquier modificación sustancial que pueda ocurrir la legislación concreta respecto al trabajo infantil, por lo que consideramos que Paraguay presenta mucho mayor fortaleza en este ámbito.

En el plano de los objetivos, el plan de erradicación de Paraguay tiene un objetivo muy similar a nuestro plan de erradicación, señalando al efecto que su objetivo superior es “hacer efectiva la vigencia plena de los derechos de los niños/as y adolescentes en Paraguay⁴¹⁰” y para ello se consideran siete objetivos específicos (diagnóstico, sensibilización, legislación, inspección y monitoreo, políticas públicas, atención, y monitoreo y evaluación del plan). Una característica comparativa importante que presenta el Plan de Erradicación de Paraguay respecto al nuestro, se determina en la medida que los objetivos se encierran en matrices que establecen responsables específicos para el desarrollo de cada acción, las que, a pesar de establecer un plazo específico para cada una de ellas, se circunscriben a los sólo cinco años de ejecución del plan. Entre los objetivos específicos que más llaman la atención, en relación a la débil consideración de nuestro país en la materia, (legislación) se establece la línea de acción que permita la adecuación legislativa para el monitoreo y la inspección del sector informal, según la realidad y con un sentido de equidad, cuestión que nuestro plan de erradicación no contempla en lo absoluto, a pesar del porcentaje que representa para nuestro país los trabajadores en dicho sector. Lo anterior, se reafirma en el objetivo específico relativo a la inspección y monitoreo, donde se señala una serie de indicadores (cuyo principal responsable es MJT) para realizar una “inspección y monitoreo efectivo del trabajo infantil y del trabajo adolescente, con énfasis en sus peores formas y en trabajos peligrosos” en que los sindicatos juegan un rol preponderante de monitoreo social en la aplicación de leyes de carácter laboral, así también, se propende a que los consejos departamentales y municipales sean un vínculo efectivo entre el Ministerio del Trabajo y Ministerio de Justicia, con el objeto de

⁴¹⁰ CONAETI. Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los Adolescentes en el Paraguay, 2003-2008. Paraguay, p.19.

hacer efectivas las denuncias relativas al tema. Finalmente, en Paraguay se propende al fortalecimiento de MJT para generar mayores áreas de inspección, cuestión que no se observa en el plan de erradicación de nuestro país.

Por último el Plan de Erradicación de Paraguay presenta el objetivo específico de “atención”, el cual es semejante a la asistencia jurídica, social que señala nuestro plan de erradicación, aún cuando se aborda un ámbito que no es objeto de atención por el plan de Chile, en cuanto propende al desarrollo de programas para suplir los aportes familiares de los niños, puesto que el trabajo infantil muchas veces es una estrategia de supervivencia por las familias involucradas. En ese contexto, se propende a la capacitación laboral de los padres y se enfatiza en la gratuidad de la escolarización con un debido monitoreo de aseguramiento, abordando, a diferencia de Chile, las problemáticas estructurales referidas al fenómeno.

2) Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay, 2003.

A diferencia de Chile, en Paraguay existe un plan específico referido a la explotación sexual de los menores⁴¹¹, como una de las peores formas de trabajo infantil, colocando énfasis tanto en el turismo sexual, prostitución infantil, tráfico de niños y niñas, pornografía infantil, como en el abuso sexual. El hecho que se observe inexistencia de un plan que aborde dichas temáticas en nuestro país hacen imposible su comparación, sin embargo, consideramos oportuno hacer una breve referencia a él para informar de su existencia, sus objetivos y forma de abordar la problemática, dando las ideas básicas para que se evalúe la posibilidad de asumir un desafío de semejantes características en Chile.

⁴¹¹ Debemos hacer presente eso sí que en nuestro país, desde el año 2004, existe el programa denominado “tejiendo redes contra la explotación de niñas, niños y adolescentes” (proyecto regional de la OIT en conjunto con IPEC, que es financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos). En ese contexto, “la promoción de la investigación e intervención sobre la explotación sexual comercial en Chile ha sido responsabilidad casi exclusiva de los organismos de gobierno e internacionales. El Servicio Nacional De Menores (SENAME) ha jugado un papel central: en convenio o con el apoyo técnico y financiero de organismos internacionales – principalmente de la OIT, de UNICEF y otros- ha promovido la producción de estudios e intervenciones sobre el problema”. OIT. La Demanda en la Explotación Sexual Comercial de Adolescentes: El Caso de Chile. Santiago, Chile. 2007, p. 29.

Este plan específico, parte con algunas conceptualizaciones referida a cada una de las peores formas de trabajo infantil en el marco de la explotación sexual de niños y adolescentes, señalando la normativa penal aplicada más relevante existente en Paraguay, la forma en que se recogió la información y estadísticas relativas a ella, para luego analizarla. En el análisis, observamos que la sociedad paraguaya tiene un escenario dramático en torno a la problemática: la ciudadanía tiene un verdadero desconocimiento de la explotación sexual infantil y adolescente, no existiendo ni siquiera un interés por conocer las magnitudes de ésta; carente ejercicio estatal en la impulsión de políticas públicas en torno a la prevención o atención; en el ámbito judicial, existe una falta de cumplimiento de funciones por parte de los asistentes de justicia, los fiscales y la policial, que desembocan en débiles fallos en los escasos procedimientos que logran llegar a sentencia definitiva; finalmente, se da cuenta de una normativa específica de carácter ambigua que poco contribuye a la prevención y sanción de las actividades relacionadas con el comercio sexual infantil y adolescente en Paraguay.

Ante dicha realidad, este plan de erradicación propone la ejecución de siete objetivos, señalando responsables específicos, como es el caso de la realización de un análisis acabado de la problemática en Paraguay, generación de mayores grados de conciencia de los actores públicos, privados y la ciudadanía en torno a la problemática, a partir de campañas nacionales en medios de comunicación masivos, evitando la revictimización del menor durante el proceso judicial (prohibición de contener fotografías de los niños y adolescentes que sean víctimas de acciones de connotación sexual). Uno de los aspectos que más llama la atención a partir del plan, es el hecho de propender a una adecuación normativa y punitiva relativa a la explotación sexual comercial de menores de edad, señalando que se propende a la total eliminación de aplicación de medidas sustitutivas a la prisión o conmutación de penas por el pago de multas, creación de sistema de anonimato para el que denuncie un caso de explotación sexual de menores, creación de una división policial especialmente dedicada a la niñez, entre otras. Si bien muchos de los aspectos abordados hoy son una realidad en nuestro país, no podríamos decir que son fruto de

una acción meditada e implementada en el tiempo, a diferencia de lo que ocurre en Paraguay, por cuanto el objetivo específico que contempla nuestro plan de erradicación es sólo genérico para abordar esta peor forma de trabajo infantil. Finalmente, llama la atención que el plan paraguayo, a diferencia de lo omitivo que es nuestro país en la materia, tenga como un objetivo específico la implementación de sanciones a instituciones públicas y privadas que no cumplan debidamente su rol, y punición a los que omiten la denuncia, constriñendo especialmente a Carabineros en el monitoreo de locales nocturnos y a los profesionales médicos en la realización de sus oportunas denuncias y, por tanto, velando por una efectiva y obligatoria participación de la ciudadanía en la denuncia de los casos de explotación comercial a menores de edad y adolescentes.

Así las cosas, el escenario que presenta Paraguay respecto a la problemática específica se encuentra ostensiblemente alejada de nuestra realidad social, judicial y normativa, empero, el hecho de realizar un plan delimitado para abordarla, consideramos que podría ser un aparte para mejorar aún más la forma en que Chile asume sus compromisos internacionales y propende por la no afectación de la indemnidad sexual de los menores de edad.

En corolario, a partir de sus planes de erradicación, podemos decir que dicho país ostenta verdaderas herramientas para enfrentar el desmejorado estado actual de las cosas en la materia, marcando la diferencia respecto a nuestro plan de erradicación en el señalamiento de responsables claramente establecidos por cada una de las acciones que emprende en ambos planes, conteniendo un plan determinado para una de las peores formas de trabajo infantil, realizando un análisis específico y crítico de las actuales deficiencias normativas y sociales que ostenta dicho país para enfrentar el problema (más que a los avances conseguidos a la fecha) y propendiendo por la creación de planes operativos que aseguran el cumplimiento de una herramienta con duración mucho menor que la de Chile y, por lo tanto, propendiendo a un aseguramiento efectivo de cumplimiento.

4.4.4. Avances del plan paraguayo.

Sin lugar a dudas, Paraguay es uno de los países que cuenta con relevantes herramientas socio-jurídicas para lograr prevenir el trabajo infantil y las ventajas comparativas que existen en este país son innumerables, sin embargo, lamentablemente, los programas y planes no han logrado operativizarse con efectividad en la práctica y la erradicación de la problemática en este país continúa estancada⁴¹². Pese a que las cifras exhiben claramente este hecho⁴¹³, en materia de avances, podemos destacar, en primer término, la cooperación permanente de la sociedad civil organizada, plasmada en la COETI, (Coordinadora para la Erradicación del Trabajo Infantil) que se estructura de la unión de organizaciones no gubernamentales preocupadas por el tema, que ejecutan en Paraguay diversos programas y que comparten una misma postura contraria al trabajo infantil. Las actividades de COETI se iniciaron en febrero de 2003, con el fin de ejecutar acciones conjuntas para la eliminación progresiva del trabajo infantil.

En lo que respecta a los objetivos, en primer lugar, entendemos que los diagnósticos se realizan y funcionan operativamente: la Encuesta Permanente de Hogares de la DGEEC, se realiza cada dos años, siendo esto un avance rescatable, sin embargo, lamentamos que los resultados no sean los esperados, puesto que la

⁴¹² En este sentido, se pronuncia Alarcón, Walter; “Brasil, por ejemplo, es uno de los países pioneros y donde con mayor claridad, tanto las organizaciones de la sociedad civil como del Estado, se han posicionado contra el trabajo infantil. En cambio, en otros países como el Paraguay, los avances son demasiado lentos. Incluso en Nicaragua y Perú, desde hace más de veinte años existen movimientos nacionales de niños trabajadores organizados, relativamente sólidos, los cuales reivindican la tesis del trabajo infantil como un derecho de niños y niñas”. En; Reflexiones sobre el proceso de erradicación del trabajo infantil en América, El Catoblepas, Quito, Ecuador.2004.

⁴¹³ En los últimos cuatro años la cantidad de niños y niñas trabajadores de América Latina y el Caribe disminuyó en 66%, según el segundo “Informe global sobre trabajo infantil”, que presenta hoy la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su XVI reunión regional, que se desarrolla en Brasilia, Brasil. Sin embargo, en nuestro país, conforme a las cifras de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec), se mantiene igual la cantidad de niños y niñas trabajadores.(en línea) <http://www.globalinfancia.org.py/agenciadenoticias/huellas/huellas11-informeti.htm> (fecha de consulta: 22 de Junio, 2007)

última encuesta permanentes de hogares del año 2006 arrojó que el trabajo infantil en Paraguay ha aumentado⁴¹⁴. En lo que respecta a sensibilización, a decir verdad, este país se aprecia mucho menos comprometido que el resto de los países de la región, no se observa contundencia de este tipo de campañas, ni tampoco periodicidad, factores que a juicio de los autores son la base para el buen funcionamiento de las campañas de sensibilización.

Uno de los puntos destacados en el Plan, es el reconocimiento de la necesidad de una pronta adecuación normativa, destacamos en esta área, donde los avances verdaderamente han sido significativos, el plan se propone puntualmente como meta al año 2008: contar con un marco legal adecuado para la erradicación del trabajo infantil, propone el mismo instrumento la ratificación efectiva del Convenio 138, situación que ya se ve satisfecha en el año 2004, además, el Plan propone que se adecue la normativa interna con la Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR, situación en la cual el Gobierno paraguayo trabaja activamente en la actualidad.

Con todo, la información disponible en materia de avances de la erradicación del Trabajo Infantil, es escasa, puesto que Paraguay no cuenta con canales formales de información oficiales, situación que no ocurre en otros países donde la información es mucho más expedita.

En corolario, observamos en Paraguay un caso paradójico en la lucha contra la erradicación del trabajo infantil. Por una parte, en el ámbito formal, se observa como un país que ostenta la formulación de una sólida herramienta para erradicar el trabajo infantil y dar protección a los jóvenes adolescentes, existiendo, además, un plan específico en contra de la explotación sexual comercial de menores de edad, los

⁴¹⁴ Entre los años 2000/2001 la población trabajadora de 5 a 17 años del Paraguay era de 265.411 personas (es decir, aproximadamente 14 de cada 100 niños y niñas comprendidos en esas edades trabajaba). Esto según la Encuesta Integrada de Hogares de 2000/20001 de la DGEEC. Esta cantidad aumentó en el año 2004 a alrededor de 322 mil niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 (casi 18 niños/as de cada 100 trabajan hoy día). Esto implica que realizan actividades remuneradas de al menos 1 hora semanal o no remuneradas por al menos 15 horas semanales. UNICEF, Comunicado de prensa, Asunción, Paraguay. 11 de Agosto de 2006

cuales señalan objetivos específicos, responsables determinados, un plazo de ejecución acotado y la elaboración de planes anuales que operativicen y evalúen los avances efectuados, observándose como herramientas que se exhiben mucho mejor estructuradas que nuestro plan de erradicación. Por otra parte, damos cuenta de ciertos avances, empero, las cifras son claras: no han existido importantes avances en la erradicación del trabajo infantil. Creemos que ello se debe, en parte, a las magnitudes de la problemática y al escaso conocimiento de la misma por parte de la población paraguaya, la deficiente legislación y problemas judiciales que aumentan las condicionantes estructurales imposibles de ser atendidas en tan sólo un par de años de ejecución de dichos instrumentos, sin embargo, observar un aumento de las cifras de trabajo infantil, (como señala la encuesta específica paraguaya) el que creemos dan cuenta de una voluntad insuficiente en la implementación del plan, falta de compromiso reformista y carente voluntad política en el enfrentamiento de la problemática. Consideramos que ello se debe, en parte, a que el Plan de Erradicación de Paraguay contiene un defecto primordial desde su gestación: haber hecho coincidir su implementación de forma razonada con el período del gobierno de turno, toda vez que ello no auxilia a que sea el Estado el que responda ante el bien común de sus habitantes, disgregando de esta manera los esfuerzos de la totalidad de los sectores sociales en torno a la temática en particular, puesto que no se observaría una representación práctica de la ciudadanía en su conjunto en torno a un esfuerzo nacional.

4.5. Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de Perú, 2005.

4.5.1. Antecedentes del plan peruano.

Manteniendo la lógica de gran parte de los países latinoamericanos, el Estado peruano posee características generales y antecedentes similares al resto de los países. Perú ratifica la Convención Internacional de los Derechos del Niño, en Agosto del año 1990; ha ratificado el Convenio N° 138 sobre Edad Mínima de Admisión al Empleo y el Convenio N° 182 sobre Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil; En julio de 1996, el gobierno peruano, representado por el Ministerio de

Trabajo y Promoción del Empleo y OIT-IPEC, suscribieron un Memorandum de Entendimiento, con el cual se acordó ejecutar a nivel nacional actividades destinadas a la erradicación progresiva del trabajo infantil, compromiso renovado, al igual que Chile, en diciembre de 2002. Producto de este memorandum de entendimiento, Perú aprueba la creación del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, CPETI⁴¹⁵. La finalidad de este Comité es potenciar y articular el esfuerzo desplegado por los diversos actores que desarrollan actividades para la prevención y erradicación del trabajo infantil, aprovechando las sinergias, que permitan formular propuestas de políticas, programas y acciones⁴¹⁶. La principal función destinada a este Comité era la pronta creación de un Plan de erradicación del trabajo infantil: dicha ambición se logra en el año 2005, donde se presenta oficialmente el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de Perú.

4.5.2. Estructura general del plan.

Debemos señalar como una de las características del Plan peruano que posee tres objetivos, en primer lugar, prevenir y erradicar el trabajo infantil bajo los 14 años de edad, en segundo lugar, prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil de personas menores de 18 años, por último, proteger el bienestar y derechos de los adolescentes trabajadores entre los 14 y 18 años.

El Plan parte con una conceptualización y un diagnóstico de la realidad de la problemática en Perú. El diagnóstico propuesto es tajante y nos señala cómo se ha observado el desarrollo de la problemática antes de entrar en vigencia el Plan⁴¹⁷.

⁴¹⁵ El Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil es una instancia de coordinación Multisectorial de Instituciones Públicas y Privadas sin fines de lucro que viene trabajando intensamente actividades a favor de la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas; creada mediante Resolución Suprema N° 018-2003-TR.

⁴¹⁶ Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, Perú. Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de Perú, 2005, p. 2.

⁴¹⁷ El diagnóstico nos señala que: el problema se habría triplicado en los últimos doce años, del total de niños, niñas y adolescentes trabajadores, dos tercios corresponderían a menores de 13 años y el resto al

Posteriormente, señala las principales normas nacionales e internacionales relativas al trabajo infantil. Debemos señalar que este marco legal es sólo referencial, limitándose a describir sólo las normas que son relativas a la problemática y no agudizando ni en un análisis de deficiencias internas ni en uno comparativo.

El Plan propone una serie de matrices que muestran resultados a nivel de área estratégica, acciones para cada resultado, metas, plazos y responsables. Las áreas estratégicas son sensibilización y comunicación, legislación, estadística e investigación, políticas sociales y derechos, y capacitación y fortalecimiento institucional. En un primer examen de aproximación, se advierte como un instrumento superior al Plan chileno, producto de incluir los indicadores necesarios para su medición.

4.5.3. Elementos diferenciadores y análisis.

El Plan de Erradicación peruano exhibe una serie de diferencias relevantes respecto a nuestro plan de erradicación de nuestro país, en primer lugar, referida a su propósito general, toda vez que en éste se señala, enmarcado en las políticas de infancia (PNAIA) de Perú, que “las metas para el 2010, referidas estrictamente al trabajo infantil 1) se habrá erradicado el trabajo infantil en sus peores formas y disminuido la mendicidad infantil; 2) se habrá reducido en un 50% el trabajo infantil”⁴¹⁸, y por tanto, considerando la tasa de trabajadores menores de edad que exhibe dicho país⁴¹⁹, presenta, una meta igual de ambiciosa que el Plan de Erradicación de Chile,

rango 14-17, no habría algún sesgo de género notable a nivel global y el problema se encuentra altamente concentrado en algunos departamentos del país. Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, Perú. Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de Perú, 2005, p. 9.

⁴¹⁸ Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, Perú. Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de Perú, 2005, p. 26.

⁴¹⁹ En el plan de Erradicación Peruano se señala un diagnóstico, conforme al que la problemática del trabajo infantil en los últimos doce años (previos a 2005) se ha triplicado, representando un 2/3 trabajadores menores de trece años de edad (2 millones 265 mil niños). “Es decir, se puede afirmar que en nuestro país casi 1 de 3 niños, niñas y adolescentes entre 6 a 17 años trabaja”. Comité Directivo Nacional

fijándose un propósito de similares características o aún mayores que éste. Sin embargo, en el objetivo general explícito, se señala sólo un objetivo genérico de “prevenir y erradicar el trabajo infantil bajo los 14 años de edad; prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil de menores de 18 años; y proteger los derechos de los adolescentes trabajadores entre 14 y 18 años de edad”⁴²⁰, no fijándose plazos generales concretos en su erradicación, pese a que el mismo Plan señala que el problema dejó de ser un tema con ribetes marginales. En ese sentido, y en razón a lo genérico de su objetivo general explícito, consideramos que debemos atender a los objetivos que se desprenden de los objetivos señalados en el marco de sus políticas de infancia, en atención a la relación de género a especie que existe entre ellas y, en ese sentido, consideramos que apuntar esfuerzos respecto a las peores formas de trabajo infantil (especialmente relacionadas con la mendicidad) constituye un importante intención del Perú respecto al tema.

Por su parte, otra diferencia que se observa en el Plan de Erradicación peruano es el hecho de incluir en él un sinnúmero de proyectos, programas e iniciativas Estatales, desplegadas a nivel interministerial⁴²¹ que se relacionan con el tema, cuestión que viene a expresar e informar, a diferencia del Plan de Chile, las políticas relacionales específicas e integradoras de la problemática; así también, se establece la vasta normativa nacional e internacional aplicable a la materia, aún cuando no señalan fortalezas o debilidades de la misma, ni en el ámbito comparado ni en el plano interno. Pese a ello, el sólo hecho de incluirse en el plan, desde ya, da cuenta de una voluntad informadora a la ciudadanía y nos habla de una cierta sincronización explícita de los actores gubernamentales en el enfrentamiento del fenómeno.

para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, Perú. Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de Perú, 2005, p.8.

⁴²⁰ Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, Perú. Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de Perú, 2005, p.46.

⁴²¹ Señala el Plan Peruano en ese sentido que “A pesar de la limitada disponibilidad de recursos por parte del Estado Peruano, éste viene llevando una serie de programas y actividades relacionadas con la prevención y la erradicación del trabajo infantil, así como la protección de los derechos de los adolescentes que trabajan”. Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, Perú. Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de Perú, 2005.

En el plano de los objetivos⁴²², el Plan de Erradicación de Perú es sólo genérico en su planteamiento, dividiéndose en componentes y cinco áreas estratégicas (aludidas más arriba) que obedecen a una descripción de los mismos más que a una respuesta relativa a la necesidad que inspira abordar cada uno de ellos, los que, en gran medida, aparecen como afines a las que contiene el Plan de Erradicación Chileno. Sin embargo, pese a que el Plan de Erradicación del Perú también ostenta muchos objetivos indeterminados, se presenta como una herramienta que determina plazos y responsable para el desarrollo de las acciones, los que van esclareciendo el sentido de cada uno de ellos, enfatizando sobre todo en el área de sensibilización de la población y generación de datos, toda vez que, al igual que para nuestro país, dicha temática tenía un especial desconocimiento para el Perú. Sin embargo, el ámbito legislativo constituye una diferencia de la máxima importancia en relación con nuestro plan de erradicación, puesto que, por ejemplo, se señala en Perú, que el Ministerio de Justicia deberá tener, en un plazo específico, la totalidad de la normativa relativa al trabajo infantil enteramente revisada y armonizada y la promoción de normas sancionatorias de actividades relacionadas con la explotación comercial de menores de edad, o bien, que en un plazo especificado en el plan, el Ministerio de Educación y Gobiernos Locales serán responsable que el 80% de los menores que trabajan asistan a la escuela. Estas acciones, entre muchas más, dan cuenta de un propósito serio y continuo para conseguir disminuir considerablemente el trabajo infantil en dicho país (50%) y que, a diferencia de lo que ocurre en nuestro país, son susceptibles de evaluación conforme a la verificación u omisión de cada una de ellas, dando un paso más del ámbito de las buenas voluntades.

Por otro lado, una de las diferencias que son dignas de rescatar en el plano de la ejecución, está determinada por la creación de la Secretaria Técnica por parte del

⁴²² En la adopción de posturas en torno a los objetivos, el Plan de Erradicación Peruano considera cuatro variables: la menor edad del trabajador, esto es, priorizando por aquellos niños que tengan menos edad; por otra parte, las condiciones laborales en que se ve inserto el trabajador; área geográfica (puesto que muchas de las estadísticas indican que, por ejemplo Puno, Lima, Cajamarca son áreas más susceptibles al trabajo infantil) y condiciones de vida (nivel educacional, entre otras).

CEPTI, cuya función primordial consiste en operativizar⁴²³ el Plan de Erradicación, coordinando con los gobiernos regionales y locales la implementación del mismo, asumiendo también su monitoreo, cuestión que no se observa en el Plan de Erradicación de Chile. Consideramos que esta constituye una fórmula de hacerse cargo de la centralización de las ideas y gestión en torno al Plan de Erradicación, sobre todo si esta Secretaría tiene el deber de disgregar en planes operativos anuales a lo largo de las instancias locales y regionales y, por tanto, dando una mayor coherencia y evitando disgregación y desinformación en la adopción de posturas y decisiones relativas al tema.

Aun cuando el Plan de Erradicación del Perú ostenta muchos objetivos indeterminados, se presenta como una herramienta que presenta plazos y responsable para el desarrollo de las acciones, enfatizando sobre todo en el área de sensibilización de la población y generación de datos, toda vez que dicha temática ostentaba un especial desconocimiento para el Perú, preocupándose también de los factores estructurales que provocan la existencia del trabajo infantil (como es el caso de priorizar a las familias en extrema pobreza o en las que existan menores de quince años para los programas de empleo temporal de los padres) y, por tanto, erigiéndose como una herramienta que puede importar un aporte significativo para la disminución paulatina de trabajo infantil y la erradicación de las peores formas de trabajo infantil en dicho país, sobre todo porque al existir responsables y plazos específicamente determinados, denota una preocupación más vehemente en la materia que las acciones postuladas por nuestro plan de erradicación.

⁴²³ Cabe hacer mención, que en el ámbito de la fiscalización del trabajo infantil, en Perú existe un novedoso intento de creación de un “sistema de inspección de trabajo adolescente de base comunitaria” que abarque tanto el sector formal e informal. Propendiendo a que en 5 Gobiernos regionales del Perú exista un sistema piloto de base comunitario. Dicho sistema piloto es tan reciente que no podríamos hacer una referencia exhaustiva a dicha iniciativa, mas creemos que puede erigirse como una posible respuesta a la fiscalización del trabajo infantil informal para nuestro país.

4.5.4. Avances del plan peruano.

La experiencia peruana en materia de avances en la erradicación del trabajo infantil, ha sido en términos generales, positiva. Si bien la limitante principal, es la temporalidad producto de lo reciente del Plan, se observan avances significativos; a juicio de los autores, esta situación obedece principalmente a la alta preocupación que muestran tanto la ciudadanía, los actores, como los gobiernos del Perú. Entendemos, en ese contexto, que el CEPTI, opera con relativa continuidad desde la fecha creación del Plan, actualmente, su principal preocupación radica en conseguir fortalecer los Comités Regionales, realizándose periódicamente talleres de constitución de estos Comités⁴²⁴

Una de las áreas donde Perú ha puesto su mayor énfasis, es en la sensibilización, de forma semejante al modo de operar chileno, se ha utilizado al deporte como canal de cumplimiento de estos objetivos⁴²⁵. Consideramos que otro de los avances innovadores, son los spots en materia de erradicación del trabajo infantil, y explotación sexual, estos son mostrados en los vuelos nacionales, cuyo proyecto está a cargo del Ministerio de Turismo peruano, desde el año 2005 y hasta la fecha, los spots continúan exhibiéndose. Además de lo anterior, las campañas radiales también tienen una gran relevancia en el país, las que igualmente están orientadas principalmente a la explotación sexual económica.

La problemática en Perú se observa en mucho mayor porcentaje y número en el área rural respecto del área urbana, es por ello que la preocupación y los esfuerzos se han enfocado principalmente en esta área, es así como las campañas de sensibilización se orientan fundamentalmente a una de las mayores problemáticas

⁴²⁴Esta información es proporcionada el sitio Web; (En línea) http://www.risolidaria.org.pe/campanas_erradicacion_del_TI_2007/campanasti2007.html (fecha de consulta: 12 de junio 2007).

⁴²⁵ Una de las campañas realizadas es; “Tarjeta Roja al Trabajo Infantil” la Institución cargo de esta campaña es Comité Directivo Nacional para la Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil - CPETI. El objetivo fundamental de la iniciativa es sensibilizar sobre la necesidad de erradicar progresivamente el trabajo infantil y sus peores formas en nuestro país, conforme a los Convenios 138° y 182 de la OIT

peruanas, como es el trabajo infantil en la agricultura. Por otra parte, uno de los factores determinantes a la hora de enfrentar la problemática es contar con diagnósticos y estadísticas que permitan conocer la realidad, es así como Perú destaca en recopilación de la información⁴²⁶, en función a la gran cantidad de material que se observa y su extenso contenido.

Siendo objetivos, los grandes avances en la materia no son producto directo del Plan de erradicación del trabajo infantil, sino más bien tienden a ser anteriores a la publicación de dicho instrumento, con todo, sostenemos que Perú se encuentra en un buen pie a la hora de erradicar el trabajo infantil, existiendo la voluntad política de erradicar la problemática, cuestión verdaderamente valorable y que hace destacable la labor peruana, a diferencia de algunos países de la región.

Finalmente, podemos decir que, aún cuando el Plan de Erradicación del Perú ostenta muchos objetivos indeterminados, se presenta como una herramienta que presenta plazos y responsable para el desarrollo de las acciones, enfatizando sobre todo en el área de sensibilización de la población y generación de datos, toda vez que dicha temática ostentaba un especial desconocimiento para el Perú, preocupándose también de los factores estructurales que provocan la existencia del trabajo infantil (como es el caso de priorizar a las familias en extrema pobreza o en las que existan menores de quince años para los programas de empleo temporal de los padres) y, por tanto, erigiéndose como una herramienta que puede importar un aporte significativo para la disminución paulatina de trabajo infantil y la erradicación de las peores formas de trabajo infantil en dicho país, sobre todo porque al existir responsables y plazos específicamente determinados, denota una preocupación más vehemente en la materia que las acciones postuladas por nuestro plan de erradicación.

⁴²⁶ Destacan por ejemplo; 1) Estudio Nacional Niños que trabajan en Minería Artesanal del Oro en el Perú, 2001 ,2) Estudio sobre el aspecto cultural en el trabajo infantil doméstico en Perú, 2003, 3) Invertir en la familia. Estudio sobre factores preventivos y de vulnerabilidad al trabajo infantil doméstico en familias rurales y urbanas de Perú, 2007, 4) Niños en zonas cocaleras: Un estudio en los valles de los ríos Apurímac y Alto Huallaga. UNICEF 2007.

Hasta acá, podríamos decir que la totalidad de los planes apuntan a objetivos comunes en torno a la directa o indirecta abolición del trabajo infantil, existiendo ciertos instrumentos escasamente vinculantes en dichas pretensiones –como representa el caso de Ecuador- aún cuando existen planes, como se observa en el caso colombiano y peruano, que realmente se enfilan acertadamente con la perspectiva que pretende la supresión. En términos cuantitativos, podemos afirmar que a partir del examen realizado, se colige que los planes de erradicación de la región de Latinoamérica constituyen herramientas que, en su generalidad, se observan mucho mejor elaboradas y materializados que en el caso de Chile y pueden ser llegar a ser consideradas herramientas de utilidad en la pretensión erradicadora del trabajo infantil en sus respectivos países.

Hasta acá, podríamos decir que la totalidad de los planes apuntan a objetivos comunes en torno a la directa o indirecta abolición del trabajo infantil, existiendo ciertos instrumentos escasamente vinculantes en dichas pretensiones –como representa el caso de Ecuador- aún cuando existen planes, como se observa en el caso colombiano y peruano, que realmente se enfilan acertadamente con la perspectiva que pretende la supresión. En términos cuantitativos, podemos afirmar que a partir del examen realizado, se colige que los planes de erradicación de la región de Latinoamérica constituyen herramientas que, en su generalidad, se observan mucho mejor elaboradas y materializados que en el caso de Chile y pueden ser llegar a ser consideradas herramientas de utilidad en la pretensión erradicadora del trabajo infantil en sus respectivos países. En parte, consideramos que ello se debe a que nuestro país fue pionero en la elaboración del mismo cuando aún persistía una sesgada visión de los países en torno a la absoluta supresión, existiendo fuertemente la visión del marco ético que imponen los acuerdos internacionales ratificados, como también el hecho que los países regionales han podido contar con las experiencias comparadas anteriores en la formulación de los objetivos, lineamientos, acciones y ejecución de las políticas de erradicación.

Con todo, no podemos desconocer el hecho que existen países en que los debates en torno al trabajo infantil y la infancia en general los han reconducidos más

allá de la perspectiva que se desprende de IPEC, constituyendo nuevas fórmulas y horizontes para enfrentar la temática y que no podemos dejar de abordar para exhibir los más básicos lineamientos en que ello se ha constatado. A continuación analizaremos el caso particular de Venezuela donde el cambio de paradigma que significa la protección integral, ya ostenta un reconocimiento legal.

4.6. Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente de Venezuela, 2000.

A primera vista, que en este país no siga sus políticas en el marco de un plan de erradicación, -como muchos de los países analizados anteriormente- podría ser considerado como absoluto descriterio, puesto que podría ser dable pensar que no existe en Venezuela una preocupación real por la problemática, empero, previamente, debemos detenemos a analizar la realidad de este país para no cometer un error mayúsculo.

A continuación, analizaremos lo que constituye el principal instrumento de protección de la infancia en este país y, en función a la claridad expositiva, mantendremos la estructura que se viene siguiendo en los análisis anteriores, a fin de lograr un análisis comparativo eficiente.

4.6.1. Antecedentes de la LOPNA.

El trabajo de los niños, en los últimos años no ha sido un tema de debate público para Venezuela. La presencia de gran cantidad de niños y adolescentes en las calles ponen desde hace más de una década al descubierto esta realidad, los niños de los sectores más vulnerables no asistían a las escuelas o centros educacionales, sino se encontraban en las calles realizando cualquier trabajo o en centros productivos, tratando de contribuir con la subsistencia de sus familias. Esta realidad, que no es un fenómeno exclusivo de Venezuela, toma real significancia cuando dicho país ratifica - en el año 1990- la Convención Internacional sobre Derechos del Niño, sin embargo, este proceso no fue acompañado de ningún análisis o discusión a ningún nivel acerca

de cuál era la magnitud del compromisos adquirido; es hasta el año 1995 en que la necesidad de adecuación de la legislación venezolana a los principios establecidos en la Convención Internacional sobre Derechos del Niño, supuso experimentar en este país un proceso excepcional, caracterizado por la participación, la democracia y el consenso.

Uno de los hitos más relevantes de este proceso estuvo marcado por un hecho político: es en el año 1995 que una fracción del Partido Social Cristiano, introduce en la Cámara de Diputados un proyecto de reforma parcial a la Ley Tutelar de Menores⁴²⁷, en la que se proponía bajar la imputabilidad de los menores de 18 a 16 años. Dado lo preocupante de la reforma, los sectores interesados por los temas de infancia reaccionaron alarmados, transformando este hecho puntual en el detonante definitivo del proceso de adecuación legislativa a la Convención.⁴²⁸

Luego de un arduo período de brega respecto de la legalidad de la iniciativa parlamentaria, la sociedad civil, en conjunto con el INAM⁴²⁹ y CONGANI⁴³⁰, emprendieron una intensa actividad dedicada –exclusivamente- a lograr una reforma de calidad a la Ley Tutelar de Menores; finalmente, en febrero del año 1996 se presentó, por parte del INAM, el anteproyecto de Ley Orgánica de Protección a la Niñez y Adolescencia. Este anteproyecto fue sometido, durante al menos cuatro meses, a un intenso debate en el que intervinieron los más diversos actores

⁴²⁷ Vigente desde 1980, constituye el Estatuto Jurídico de la Infancia, es derogado posteriormente en el año 2000 cuando entra en vigencia la LOPNA.

⁴²⁸ SERRANO, CARLA. Ley Orgánica para la Protección del Niño y Adolescente “Breve Historia de un Proceso”. En; Introducción a la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela, 2001. p; 30.

⁴²⁹ Instituto Nacional del Menor; su misión es velar por el respeto de los derechos del niño y del adolescente, actuar como órgano a través del cual el Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente, formula las políticas nacionales para la protección integral de la población infanto-juvenil y promover el fortalecimiento y creación de nuevas oportunidades para su desarrollo

⁴³⁰ Coordinadora Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Atención a la Infancia: En el año 1991, Se decide la constitución de la Coordinadora Nacional de Organizaciones no gubernamentales para la Defensa y Promoción de los Derechos del Niño, su finalidad principal es la defensa por parte de las organizaciones no gubernamentales de los derechos de la infancia.

relacionados con materias de la infancia: lo destacable en este ámbito es la amplia participación ciudadana que se ostentó durante este período, en torno a la revisión de este anteproyecto, donde todas las personas interesadas en la problemática, -incluso los propios menores⁴³¹- contaron con la oportunidad de opinar libremente sobre el contenido del proyecto. La pluralidad de respuestas obtenidas durante el amplio período de consulta, sumado a la constatación empírica que el tema de la reforma a la ley despertaba mucho interés en diversos actores, obligó al INAM a redactar una nueva versión de la ley en octubre del año 1996. Durante este mismo período de tiempo, UNICEF firmó con la UCAB⁴³² un Convenio de cooperación que contemplaba la revisión del proyecto presentado por el INAM y, en caso de que fuese necesario, la elaboración de un proyecto alternativo. Las conclusiones de este equipo técnico fueron tajantes a la hora de señalar que el proyecto no acogía plenamente la doctrina de protección integral, situación que detonó en la decisión de elaborar un nuevo anteproyecto que acogiera en plenitud la doctrina de protección integral de la infancia. Finalmente, en julio del año 1997 se creó el anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente; luego de dos fases de discusión, en la Cámara de Diputados, fue aprobado el proyecto de Ley Orgánica en su totalidad y casi sin modificación alguna; -en el Senado la situación fue similar- finalmente, el 2 de septiembre del año 1998 fue aprobado el instrumento. El día 2 de octubre de 1998, el Presidente de la República promulgó la Ley Orgánica de Protección del Niño y Adolescente: de esa fecha hasta el uno de abril del año 2000 la ley se mantuvo en período de vacancia legal.

En suma, Venezuela suscribió y ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño, y con ello asumió el compromiso de adecuar la legislación nacional a los mandatos de la misma. Para ello era necesario un nuevo texto legal con disposiciones

⁴³¹ Los niños destinatarios de la normativa, pudieron expresarse al respecto en la celebración del II Parlamento Infanto-Juvenil organizados por el CECODAP.

⁴³² SERRANO, CARLA. Ley Orgánica para la Protección del Niño y Adolescente “Breve Historia de un Proceso”. En; Introducción a la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela, 2001. p; 33.

idóneas y eficaces de defensa y promoción de los derechos y garantías a todos los niños, niñas y adolescentes.

Consideramos que la LOPNA no es una ley más, – que surge de las contingencias políticas- toda vez que es un instrumento jurídico sopesado que rompe con la vieja doctrina de la situación irregular⁴³³ en la cual se “criminalizaría” la pobreza y no se distingue entre menores abandonados y delincuentes, adecuando la normativa interna a los preceptos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y los principios de Derechos Humanos. Esta ley percibe al niño como persona en desarrollo, con derechos y responsabilidades inherentes a todos los seres humanos, brindándoles protección integral⁴³⁴ en la que deben participar el Estado, la familia y la sociedad como corresponsales de garantizar que todos los menores gocen, sin discriminación alguna, de las categorías de derechos como son supervivencia, protección, desarrollo y participación. La LOPNA consagra como parte de sus acciones, la garantía y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes por parte del Estado, junto con la ejecución, evaluación y control de políticas de protección dirigidas a esta población⁴³⁵.

⁴³³ Doctrina de la Situación Irregular: Base de la legislación y de la práctica asistencial-correccional-represiva de atención al niño y al adolescente. Esta doctrina establece que el derecho y la atención se ocupen de los niños y adolescentes que presenten una situación irregular, derivada de una conducta propia (infracciones), de la conducta familiar (malos tratos) o de la sociedad (abandono). (En línea) <<http://www.agenciapana.org.ve/asp/glosario.aspx?g=d>> (fecha de consulta: 22 de Junio, 2007)

⁴³⁴ Doctrina de la Protección Integral: Considera a los niños y adolescentes como ciudadanos, en condición peculiar de desenvolvimiento, que merecen ser tratados como prioridad absoluta. Su protección es deber de la familia, la sociedad y el Estado. Determina que los derechos de los niños y adolescentes deben ser universalmente reconocidos. La doctrina fue la base de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Declaración Universal de los Derechos de la Niñez. (En línea) <http://www.agenciapana.org.ve/asp/glosario.aspx?g=d> (fecha de consulta: 22 de Junio, 2007)

⁴³⁵ “La LOPNA importa todo un desafío para un país en construcción, como Venezuela, no es simplemente una ley protectora de la infancia, sino que, a mediano o largo plazo, tendrá un impacto definitivo sobre la implantación de un nuevo modelo de desarrollo...”. MORAIS MARIA. El sistema de Protección previsto en la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. En: Introducción a la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela, 2001. p; 65.

4.6.2. Estructura General de la LOPNA.

Debemos señalar que la LOPNA es una ley cuyo objeto es garantizar a todos los niños y adolescentes, que se encuentren en el territorio venezolano, el disfrute pleno y efectivo de sus derechos y garantías que, a través de la protección integral que el Estado, la familia y la Sociedad deben brindarle desde el momento de su concepción⁴³⁶.

La estructura general de esta ley orgánica, se divide en seis títulos siendo estos: Disposiciones Directivas, Derechos, Garantías y Deberes, Instituciones Familiares, Sistema Penal de Responsabilidad del Adolescente y Disposiciones Transitorias y finales. Creemos que un elemento a considerar, es el carácter constitucional de esta ley, puesto que en la nueva Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela, aprobada el 15 de diciembre de 1999, en su capítulo V establece la prioridad a la protección integral del niño, niña y adolescente⁴³⁷, cuestión que no se observa ni en gran parte de los países de la región ni tampoco en nuestro país, dando un sustrato jurídico mucho más vinculante en el marco de su reconocimiento en la Carta Fundamental.

En términos generales, los principales propósitos de la LOPNA se pueden acotar en los siguientes. En primer lugar, concebir al niño como sujeto social de derechos, es decir, como personas y ciudadanos, por lo tanto, se les debe reconocer sus derechos y deberes en cada etapa de su desarrollo. En segundo lugar, busca

⁴³⁶ Artículo 1°. Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente.

⁴³⁷ Artículo 78. Los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derecho y estarán protegidos por la legislación, órganos y tribunales especializados, los cuales respetarán, garantizarán y desarrollarán los contenidos de esta Constitución, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados internacionales que en esta materia haya suscrito y ratificado la República. Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela 1999.

distribuir las responsabilidades de la protección de los niños, niñas y adolescentes entre la familia, la comunidad, la sociedad y el Estado en sus distintos niveles de actuación -municipal, regional y nacional- y en todos sus poderes -judicial, legislativo y ejecutivo-. En tercer lugar, se propone otorgar nuevos derechos a los niños, niñas y adolescentes, hasta antes, no incluidos en ninguna ley nacional. Contempla así derechos tales como a participar, a opinar, a ser respetados por los educadores, entre otros que dan fuerza integral a la determinación de los menores de su propia vida y las consideraciones de sí mismo. En cuarto lugar, establece los deberes que tienen los niños, niñas y adolescentes en cada etapa de desarrollo: se entiende que el ejercicio ciudadano lleva necesariamente a la responsabilidad, lo cual requiere la madurez necesaria para asumir las tareas y deberes. Por último, establece normas, procedimientos y estrategias diversas para la protección integral de todos los niños, niñas y adolescentes.

4.6.3. Elementos diferenciadores y análisis de la LOPNA.

El elemento diferenciador más significativo, viene determinado, desde ya, por el hecho que la LOPNA constituye una Ley Orgánica y no un Plan de Erradicación, y en ese contexto, analizar esta ley con cada uno de los instrumentos más arriba examinados resultaría infundado, producto que nos enfrentamos a herramientas completamente diferentes entre sí, tanto en el fondo como en la forma. En este sentido, el intento acá estará dado por lograr conocer de qué forma se diferencia esta ley orgánica en particular con los elementos comunes que poseen los Planes de erradicación anteriormente abordados y analizados.

Una gran diferencia observada está determinada por el propósito central de la LOPNA, que no dice relación directa con los objetivos de los Planes de erradicación: el objetivo medular de la LOPNA es regular los derechos y garantías, así como los deberes y responsabilidades relacionadas con la atención y protección de los niños, niñas y adolescente, reforzando, por lo demás, el concepto de familia como núcleo fundamental de la sociedad; en este sentido, le confiere gran importancia a las obligaciones que tiene como responsable principal, inmediata e irrenunciable en el

desarrollo integral de los niños. Si bien encontramos elementos similares con los planes de erradicación, como son principalmente, reforzar el núcleo familiar y concebir al niño como sujeto pleno de derechos, éstos poseen un objetivo central que dice directa relación con la problemática, cual es, erradicar progresivamente el trabajo infantil.

Una segunda y marcada diferencia, es la responsabilidad con que la LOPNA se hace cargo de los principios generales del derecho aplicables en materia de infancia, esto es, se advierten principios que ninguno de los anteriores instrumentos recogen con tanta fuerza como esta ley orgánica; destacamos principalmente el principio de corresponsabilidad⁴³⁸, el que importa que la protección de la infancia debe ser sumida como una responsabilidad concurrente y con la participación de los tres actores relevantes en la materia como son, el Estado, la familia y la sociedad⁴³⁹. Bajo esta perspectiva, parece ser que el instrumento venezolano asume un compromiso tanto o más vinculante con la infancia que el resto de los planes analizados, entiendo la necesidad de un trabajo coordinado y mancomunado a la hora de abordar las problemáticas de la infancia y no restando responsabilidad a ninguno de los actores determinados.

En tercer lugar, llama la atención una fórmula no apreciada en el resto de los planes de erradicación como es el “Sistema de Protección del Niño y del Adolescente,”

⁴³⁸ La LOPNA además contempla otras serie de principios de relevancia a la hora de abordar la problemática de la infancia, como son; el principio de igualdad y no discriminación, asegurando a todos los niños y adolescentes la efectividad de sus derechos fundamentales, llama la atención, situación que no se observa en otros Planes, la concepción real de que todos los niños y adolescentes son iguales, entendiéndose que todos deben recibir igual protección, prohibiendo categóricamente las discriminaciones generativas, reafirmando así la protección integral. En segundo lugar apreciamos el principio de prioridad absoluta, lo que se intenta en este principio es que se asuma con responsabilidad y se haga realidad la situación fáctica de que los niños están primero. Por último, el Interés Superior del Niño, este principio muchas veces escuchado pero pocas veces practicado, importa para la LOPNA un criterio imperativo de interpretación y aplicación, entendemos que posee una finalidad dual, por una parte asegurar el desarrollo integral de los menores y por otro lado asegurar la vigencia real de derechos y garantías.

⁴³⁹ CORNIELES, PERRET CRISTÓBAL. Los Principios de la Doctrina de la Protección Integral y las Disposiciones Directivas de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. En; Introducción a la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela, 2001. p; 47.

el que no existe en los Planes observados, en la práctica, un sistema coherente y sistematizado de afrontar la problemática del trabajo infantil, siendo la falta de ello una de las principales críticas al resto de los planes, -especialmente el plan chileno- donde los distintos actores no actúan coordinadamente, desencadenado una amplia desinformación y distorsión de roles a la hora de afrontar la problemática.

La ley orgánica define al sistema de protección, como el conjunto de órganos, entidades y servicios que formulan, coordinan, integran, orientan, supervisan, evalúan y controlan las políticas, programas y acciones de interés público para la protección debida a los niños, niñas y adolescentes. La construcción de este sistema de protección obedeció a los criterios de integralidad, eficacia, participación, descentralización y redistribución de las funciones judiciales. Se distinguen en la LOPNA, en primer lugar, los órganos administrativos que son las instancias públicas creadas por el Estado con la participación activa de la sociedad, a las cuales se puede acudir en busca de orientación y solución de problemas relativos a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Para la defensa y protección de los derechos colectivos y difusos se crean los Consejos de Derechos; para la defensa de los derechos individuales se crean los Consejos de Protección en cada Municipio. En segundo Lugar, los órganos Jurisdiccionales Dependientes del Poder Judicial, son los que dictan las resoluciones de los problemas de la infancia cuando una situación llega a su pleno conocimiento.

Por último, especial atención daremos al Título II, del Capítulo III “Derechos, Garantías y Deberes”, Este apartado se titula “Derecho a la Protección en Materia de Trabajo”. A diferencia de la CSDN y de los dos Convenios más relevantes en la materia de la OIT, -138 y 182- la LOPNA, precisa la distinción entre niño, como toda persona menor de 12 años y adolescente, a toda persona con 12 o mas años y menor de 18 años⁴⁴⁰. Esta circunstancia no es menor, si entendemos que la redacción de la LOPNA, casi en su integridad, habla por separado de niño o adolescente según corresponda, salvo en algunas ocasiones donde se aprecia confusión, situación que -como

⁴⁴⁰ Artículo 2°. Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente.

analizaremos más adelante - acarrea importantes consecuencias. En primer lugar, se establece claramente la protección que se da a los menores trabajadores, al señalar en su artículo 94, que todos los niños y adolescentes trabajadores tienen derecho a estar protegidos por el Estado, la familia y la sociedad, en especial contra la explotación económica y el desempeño de cualquier trabajo que pueda entorpecer su educación, sea peligroso o nocivo para su salud o para su desarrollo integral. Como podemos apreciar, la protección se define frente a la categoría de niño, menor de 12 años, como un ejercicio de los principios de corresponsabilidad y complementariedad, correspondiéndole así, al Estado crear las condiciones que han de permitir a la familia asumir su rol de educar y cuidar a los niños y a la sociedad el rol de reprochar y denunciar lo intolerable⁴⁴¹. En este sentido, consideramos que el texto de la LOPNA contradice los criterios de edad mínimas de admisibilidad al empleo consagrado en el Convenio 138. Venezuela ratificó el Convenio 138 el 18 de enero de 1984, donde se obliga a establecer la edad mínima de admisión al empleo, que el Estado venezolano consagró en catorce años, en este punto, se establece por parte del Venezuela el criterio erradicador para los menores de catorce años, conforme a la obligación internacional que significa la ratificación del convenio 138. Por contrapartida la LOPNA, genera cierta confusión al existir aceptación del trabajo infantil, al hablar de protección integral al niño, menor de 12 años, contradiciendo su normativa interna, con la internacional. Sin ir más lejos, el trabajo del niño aparece con derechos a ser protegido, en el artículo 97 de la LOPNA al señalar que los niños trabajadores serán amparados mediante medidas de protección. En ningún caso estas medidas pueden implicar perjuicios adicionales de los derivados del trabajo y deben garantizar al niño trabajador su sustento diario, situación contradictoria con el artículo anterior -el 96- que señala, que se fija en todo territorio de la República la edad de catorce años como edad mínima para el trabajo, igualmente, se plantea la misma premisa en el artículo 247 de la Ley Orgánica de Trabajo⁴⁴² al señalar que se prohíbe el trabajo de menores que no hayan cumplido 14 años de edad, en empresas, establecimientos, explotaciones

⁴⁴¹ SCHLOETER MARYLUZ. Paradigmas sobre Trabajo Infantil: Erradicación. VI Jornadas de Análisis de la LOPNA. P. 461.

⁴⁴² LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO. Publicada en la Gaceta Oficial N° 5.152 Extraordinario de 19 de junio de 1997

industriales, comerciales o mineras. La infracción de esta norma acarreará las sanciones legales, pero en ningún caso el menor perderá su derecho a las remuneraciones y prestaciones que por el trabajo realizado corresponderían a una persona hábil. El párrafo primero señala que El Instituto Nacional del Menor y, en su defecto, las autoridades del Trabajo, podrán autorizar -en determinadas circunstancias, debidamente justificadas- el trabajo de menores de 14 años y mayores de 12, a condición de que efectúen labores adecuadas a su estado físico y de que se les garantice la educación⁴⁴³. Debemos entender, según plantea la propia legislación venezolana, que el niño -menor de 12 años- no debe estar protegido contra el trabajo, ni en el trabajo, puesto que su trabajo (el del niño) no es aceptable, sino que por el contrario es prohibido y erradicable.

La situación descrita anteriormente puede ser interpretada como la no legitimación explícita del trabajo realizado por niños, ya que legitimarlo es una contradicción en la propia ley, contrario a la LOT y sería contrario además con el Convenio 138⁴⁴⁴. En cualquier caso, podría ser considerado como un error, ineficiente redacción o incluso una pretensión propia de un Estado soberano que adopta como política pública la protección integral, producto de encontrar otra serie de referencias en la misma LOPNA donde esta situación se vuelve a manifestar; por ejemplo, el artículo 84, que indica que todos los niños y adolescentes tienen derecho de asociarse libremente con otras personas, con fines sociales, culturales, deportivos, recreativos, religiosos, políticos, económicos, laborales o de cualquier otra índole, siempre que sean de carácter lícito; estableciendo un componente lícito a la asociación del niño con fines laborales, siendo su trabajo indefinido y no permitido, esta situación es -por lo menos- confusa. También observamos similar situación en el artículo 114, que prescribe que, las acciones de los niños y adolescentes provenientes de la relación de trabajo, o para reclamar la indemnización por accidente o enfermedad profesionales prescriben a los cinco años contados, respectivamente, a partir de la terminación de la

⁴⁴³ ÁLVAREZ UNDURRAGA, GABRIEL. Análisis Comparativo del Régimen Especial del Trabajo de Menores en Chile y Venezuela. En: "La Revista de Derecho". Universidad Central de Chile. Año IX, N° 4. Santiago, Chile 2003. pp. 53-54.

⁴⁴⁴ SCHLOETER MARYLUZ. Paradigmas sobre Trabajo Infantil: Erradicación. VI Jornadas de Análisis de la LOPNA. p. 462.

relación de trabajo o a partir de la fecha del accidente o de la constatación de la enfermedad. Esta situación, una relación laboral en la teoría inexistente, no podría prescribir, puesto que no existe.

4.6.4 Plan Estratégico Nacional para la protección de NNA.

En el marco de la LOPNA, surge el Plan Estratégico Nacional para la protección de Niños, Niñas y Adolescentes, la necesidad de establecer una orgánica gubernamental de apoyo, a la forma de implementar esta nueva ley orgánica, desencadena en la creación de este Plan. La LOPNA más que ser una ley de protección a la infancia viene a instaurar toda una nueva concepción en la forma de otorgar protección a los menores de edad, dejando de lado la doctrina de la situación irregular para aceptar definitivamente la protección integral, esta nueva forma viene a constituir el nuevo paradigma latinoamericano de protección infantil, del que nuestro país se aleja ostensiblemente –toda vez que continúa en el marco abolicionista, como fue dable desprender de las recientes modificaciones normativas en el ámbito del Código del Trabajo- y en ese sentido no era posible su buen funcionamiento sin toda una orgánica estatal de apoyo a esta nueva concepción. La naturaleza del Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente, como órgano rector, consultivo deliberativo y contralor, encargado de velar por el cumplimiento de los derechos y garantías difusos y colectivos de los niños y adolescentes comienza su constitución a partir del 1 de Abril, fecha en la cual entra en vigencia la LOPNA. El proceso de su constitución podría resumirse en tres grandes fases: Una primera de integración, una segunda de constitución y una tercera de difusión del sistema: esta tercera etapa constituye el Plan Estratégico Nacional para la protección de NNA.

La primera fase, respondió básicamente a la búsqueda de espacios para compartir, construir y homologar conocimientos. A través de dichos espacios se generaron toda una serie de actividades de formación, capacitación e intercambio en dinámicas de grupos, talleres y consultas para definir los aspectos básicos sobre la misión, visión y orientaciones a ser desarrolladas por el Consejo a fin de la futura creación de la LOPNA. La segunda fase de constitución del Consejo se caracteriza por

ser una etapa en la cual se definen las Directrices Estratégicas de la política a desarrollar por el órgano atendiendo a las atribuciones que determina la ley y a los aspectos y contenidos que se establecen en las construcciones colectivas entre los actores e integrantes del Sistema de Protección Integral del Niño, la Niña y el Adolescente. Por último, una fase de promoción del Sistema de Protección en una estrategia de articulación con actores locales para la implantación del sistema en los tres niveles de gestión pública, definida en su alcance y contenido como el medio de gestión que determina la ley, con el propósito de garantizar y velar por los derechos difusos y colectivos de nuestra infancia y adolescencia. En este proceso se definen una serie de contenidos metodológicos bajo estrategias proactivas, iniciándose así el análisis estratégico de la política a desarrollar por el Sistema Rector Nacional para la Protección Integral del Niño y del Adolescente.

En este contexto se identifican, además todas las transformaciones políticas, institucionales y jurídicas que están avanzando y sobre las cuales se encuentra un proyecto de país orientado hacia la definición de políticas públicas con enfoque de derechos sociales.⁴⁴⁵

La visión estratégica en la cual se inscribe el sistema rector ostenta como su objetivo a la garantía de los derechos que la infancia y la adolescencia tienen como ciudadanos, con capacidades y condiciones estratégicas para el desarrollo social, humano y sostenible de la República. Inscribirse en una situación respeto de derechos y garantías, sitúa al nuevo marco institucional del Estado en una verdadera concepción del desarrollo humano que avanza hacia la protección integral en la cual la nueva racionalidad política institucional colocando a la familia y la sociedad en una condición de actor protagónico y de corresponsabilidad para el logro de tales objetivos.

⁴⁴⁵ <http://www.cndna.gov.ve/QuienesSomos/plan_estrategico.htm> (En línea). (fecha de consulta: 2 de Julio, 2007)

En definitiva, podemos señalar que la elaboración del Plan Estratégico Nacional para la Protección Integral de niños, niñas y adolescentes, período 2000-2006⁴⁴⁶ nace con una visión indispensable y de transformación estructural, es el resultado de un proceso de consultas y discusiones entre expertos y actores del Sistema de Protección que permite delinear la ruta a seguir, política y administrativamente para la consecución de los objetivos propuestos por dicho sistema. Sin embargo, su enfoque estratégico lo sitúa como una herramienta que guía las decisiones en materia de protección, la cual se replantea y adecua a las realidades y desarrollo del sistema de protección, sus actores y las definiciones que se construyan a partir de la nueva doctrina de protección y del desarrollo humano de la infancia y la adolescencia. En este sentido, el plan es una guía para el control de las garantías contenidas en los derechos humanos que orienta acciones, en primer lugar, respecto del papel del Estado en su gestión y en las transformaciones institucionales requeridas por el nuevo marco normativo, en segundo lugar, el rol de los ciudadanos en la gestión y protagonismo para exigir y velar por los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes con criterio de corresponsabilidad, en tercer lugar, el rol de las familias como espacio natural para el desarrollo humano de los ciudadanos y, por último, las regiones de protección como instrumento de desarrollo favorable al trabajo, la educación, la ciencia y la tecnología para el nuevo equilibrio territorial. Se puede considerar que estos avances constituyen los referentes que dan inicio a un proceso social con características dinámicas y flexibles las cuales deben replantearse y adecuarse a las realidades y demandas sociales, descentralización y las nuevas relaciones políticas entre los ciudadanos y las estructuras culturales y geoespaciales que la realidad determine, es decir, que como proceso siempre estará en elaboración y construcción, en sus momentos estratégicos y operativos.

⁴⁴⁶ El lapso del plan se inscribe en el periodo gubernamental (seis años Corto Plazo) y se proyectan los Derechos y Deberes de los Ciudadanos y Ciudadanas, en un lapso de veinticinco años (Largo Plazo), siendo el Mediano Plazo equivalente a doce años, con lapsos o fases de dos años por cada ejercicio del Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente.

4.6.5 Avances de la LOPNA y del Plan Estratégico Nacional para la protección de NNA.

Hablar de avances en la erradicación en base a la LOPNA sería ilógico, puesto que su objetivo no es erradicar el trabajo infantil, sino que su objetivo importa la protección integral del trabajo de los menores. Sin embargo, desconocer la importancia de una legislación sólida en materia de infancia sería de parte de los autores un error. En la actualidad, a siete años desde que entró en vigencia la LOPNA como instrumento jurídico, Venezuela cuenta con una plataforma de órganos administrativos especializados en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes, conformada por 24 Consejos Estadales de derechos de niños, niñas y adolescentes; 299 Consejos Municipales de derechos de niños, niñas y adolescentes; 316 Consejos de Protección de niños, niñas y adolescentes; 400 Defensorías Comunitarias e indígenas y 106 Servicios de Defensorías Educativas de niños, niñas y adolescentes, los cuales funcionan en escuelas bolivarianas⁴⁴⁷. En la práctica, esta realidad implica reconocer la efectividad en materia de infancia de la Ley Orgánica, puesto que el compromiso de Venezuela con los niños, está por sobre todos los países analizados., principalmente por la efectividad de su política en la materia, existiendo coherencia y coordinación entre cada uno de los actores involucrados en el proceso protección integral.

En materia de erradicación del trabajo infantil, se observan una serie de inconvenientes, ni el Ministerio del Trabajo, ni ninguna otra institución oficial, lleva estadísticas actualizadas sobre el trabajo infantil en Venezuela. Asimismo, el ejecutivo no ha hecho públicas las políticas y medidas, de corto, mediano y largo plazo, que deberá implementar para cumplir con el Convenio 138 de la OIT, mediante el cual Venezuela adquirió el compromiso de erradicar el trabajo infantil. Sin embargo, en la actualidad, el Sistema de Protección y su competencia en todos los niveles, poseen las facultades, vale decir, es compatible con los objetivos de la LOPNA, gestionar a partir

⁴⁴⁷ Luisa Rodríguez. Presidenta del Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente, en Entrevista titulada “LOPNA cumple 7 años como instrumento de protección integral” (En línea). <http://www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=87578&lee=18> (fecha de consulta: 2 de Julio, 2007)

de ellos y en el marco referencial de los derechos de los niños y adolescentes trabajadores, la definición en Venezuela, de una política clara en materia trabajo infantil, así como de planes específicos de acción en la materia, tanto en protección como en prevención o en erradicación.

En síntesis, la LOPNA como instrumento de protección de la infancia es, sin lugar a dudas, una herramienta realmente efectiva, la doctrina de protección integral que sostiene la LOPNA, importa una situación de real protección hacia los niños y adolescentes, que se traspasa claramente a los niños, en su diario vivir. En lo referente al trabajo infantil, -materia que nos compete en la presente investigación- esta Ley Orgánica, posee una serie de contradicciones en si misma, principalmente en lo que dice relación con los niños trabajadores, por lo demás, la ley contradice por una parte a la Ley Orgánica del trabajo y por otra parte a los Convenios internacionales ratificados por este mismo país, hecho que ya fue analizado anteriormente.

Esta situación, preocupante en el ámbito externo, no se transmite del todo a los menores en su realidad social y laboral, puesto que, la importancia dada por el gobierno venezolano a la protección de los niños, es tan amplia y asumida con tanta responsabilidad por los tres actores involucrados, como son: el Estado, la familia y la sociedad, que en la suma global y comparativamente hablando Venezuela posee una posición muy privilegiada respecto de otros países analizados, para dar protección al trabajo infantil, producto de los avances en aspectos relevantes como es la sensibilización, la voluntad política del gobierno, producidos por los amplios debates públicos que generó la LOPNA en todos los venezolanos.

En comparación a nuestra realidad- donde impera aún la doctrina abolicionista en materia del trabajo infantil y la doctrina de la situación irregular en materia de infancia- Venezuela asume un compromiso diametralmente distinto: desprendemos del análisis de la LOPNA, una aceptación del trabajo infantil como fenómeno, empero garantizando siempre ciertos derechos fundamentales vinculantes, como son el derecho a asociación y la libertad de trabajo. A la hora de hablar de infancia, tal como hemos señalado reiteradamente, Venezuela asume la protección integral de

los menores de edad, situación no menos importante, si entendemos que este país otorga tanto derechos como deberes a los menores, situación que no se observa en la realidad chilena. Sostenemos que la situación descrita anteriormente más que obedecer a un hecho casual y particular responde a un proceso evolutivo que enfrenta Venezuela desde mediados de los 90 en adelante, donde los cambios operan a nivel político, social y económico conjuntamente con esto, la problemática de la infancia es acompañada de un debate serio y responsable. Esta situación, que importa un cambio de paradigma en materia de infancia no se observa en Chile, donde las diferentes políticas sociales no son acompañadas de este proceso de evolución en la materia, muy por contrario se ha generado un estancamiento social, desde la vuelta de la democracia en adelante. En ese sentido, consideramos que Venezuela es un país pionero en todo análisis global para la doctrina abolicionista, toda vez que la supresión, extirpación o erradicación es vista como una pretensión que no constituye prioridad en el marco de las políticas sociales, siendo el sustrato normativo una medida de la mayor relevancia para que una inevitable realidad social se desarrolle en el marco de los derechos que, efectivamente y como extensión del proceso de participación, se pueden observar en el marco de la LOPNA.

En consecuencia, Venezuela se nos presenta como un país que se desliga de las pretensiones erradicatorias y que considera al aseguramiento de derechos una cuestión mayor en la “regulación” del trabajo infantil, exhibiendo una nueva fórmula posible de abordar la problemática y que puede ser vinculante en el análisis global que debiera realizar nuestro país en el marco del decenio próximo, toda vez que no observa al fenómeno del trabajo infantil como una problemática donde el Estado tiene el imperativo de ser proteccionista, sino que debe resguardar las garantías normativas mínimas para que una actividad axiológicamente neutra pueda ser desarrollada con el mínimo de vulneraciones jurídicas posibles, exhibiendo un mayor grado de objetividad en el contenido de la misma, cuestión que se constata en el derecho de ser oído que es una extensión vital del derecho del interés superior del niño en dicho país, en el marco de su legislación tanto civil como laboral.

4.7. Cuadro comparativo.

Para finalizar, señalaremos básicamente - y de forma sólo ilustrativa- ciertos aspectos comparativamente vinculantes en el análisis de los diversos instrumentos normativos y sociales que tuvimos la oportunidad de abordar, con el objeto que se esclarezcan algunas ideas y se haga menos complejo su acertada inteligencia, dando un sentido práctico a nuestra extrapolación realizada. En ese contexto, expondremos algunas matrices que fueron dando sentido a nuestra investigación, de modo que se ostente una sucinta herramienta para estar en situación de hacer juicio propio de las diferencias más vinculantes entre los diversos planes y fórmulas en que nuestro país, respecto a los demás países de la región, tuvo ocasión de desarrollar pretéritamente a las conclusiones obtenidas y que más abajo se expresan.

	<u>ARGENTINA</u>	<u>COLOMBIA</u>	<u>CHILE</u>	<u>ECUADOR</u>	<u>PARAGUAY</u>	<u>PERÚ</u>	<u>VENEZUELA</u>
PLAN DE ERRADICACIÓN.	Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Argentina, 2006.	1) Plan Nacional Erradicación del Trabajo Infantil, Colombia 2000-2002. 2) III Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Juvenil 2003-2006.	Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. 2001.	Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en el Ecuador, 2005.	Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los y las Adolescentes, 2003-2008.	Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de Perú, 2005.	Inexistente; Instrumento analizado: Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente, de Venezuela, 2000.
NORMATIVA RELATIVA AL TRABAJO INFANTIL.	1) Constitución Nacional, Reforma de 1994. 2) Ley de Contrato de Trabajo. Art. 185-197.	1) Constitución 1991, Art. 44. 2) Código del Menor de 1989, Decreto Ley 2.737, Título IX.	1) Constitución de 1980 Art. 19. 2) Código del Trabajo Art. 13-18. 3) Ley 20.189 Relativa a la Obligación escolar.	1) Constitución 1992 Art. 35, 48, 49, 50. 2) Código del Trabajo Art. 134 y 138. 3) Código de la Niñez y Adolescencia, Art. 81 al 95.	1) Código de la Niñez y Adolescencia, del año 2001. Art. 56-62.	1) Constitución 1993. Art. 23. 2) Código de Niños y Adolescentes del año 2000. 3) Ley 28.330, Código Penal Art. 153, 168- 170.	1) Constitución 1999 Art. 78 y 89, 2) Ley Orgánica de Protección del Niño y Adolescente del año 2000; Art. 94, 96, 97 222, 238, 241- 255. 3) Ley Orgánica del Trabajo Art. 247, 249, 254. 4) Ley Tutelar De Menores Art. 23 y SS.
CONVENIOS Y CONVENCIONES RELATIVAS AL TRABAJO INFANTIL.	1) Convención de Derechos del Niño, ratificada en 1990. 2) Convenio 138, ratificado en 1996; Convenio 182, ratificado en el año 2001.	1) Convención de Derechos del Niño, Ratificada en 1991. 2) Convenio 138 y el Convenio 182. Ratificados en el año 2001.	1) Convención de Derechos del Niño. ratificada en 1990- 2) Convenio 138, ratificado en el año 1999; Convenio 182, ratificado en el año 2000.	1) Convención de Derechos del Niño, ratificada en 1990. 2) Convenio 138 y el 182, fueron ratificados en septiembre del año 2000.	1) Convención de Derechos del Niño ratificada en 1990, 2) Convenio 182 ratificado en 2001, Convenio 138 ratificado en 2004.	1) Convención de Derechos del Niño, en 1990. 2) Convenio 138 Convenio 182, ratificados en el año 2002.	1) Convención de Derechos del Niño, ratificada en 1990. 2) Convenio 138, ratificado en 1984.
COMPROMISO GUBERNAMENTAL U OBJETIVO GENERAL.	Prevenir y erradicar el trabajo infantil en todas sus formas, el que se pretende conseguir a través de la generación de acciones, que favorezcan principalmente los actores sociales de todo el país.	Avanzar en la búsqueda y conservación de la paz a través de la erradicación progresiva del trabajo infantil en Colombia, con prioridad en las peores formas y de la protección de los menores trabajadores.	Para el decenio 2010, que los niños, niñas y adolescentes tengan sus derechos fundamentales debidamente resguardados y garantizados en su efectividad.	Promover e impulsar la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil, como política de Estado, a través de un conjunto articulado de políticas, programas y acciones tendientes a enfrentar sus causas y efectos.	Prevenir y erradicar progresivamente el trabajo infantil y garantizar las condiciones de trabajo para los niños y adolescentes.	Primero, prevenir y erradicar el trabajo infantil bajo los 14 años de edad; en segundo lugar, prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil de personas menores de 18 años; por último, proteger el bienestar y derechos de los adolescentes trabajadores entre los 14 y 18 años.	Garantizar a todos los niños y adolescentes, que se encuentren en el territorio venezolano, el disfrute pleno y efectivo de sus derechos y garantías que, a través de la protección integral que el Estado, la familia y la sociedad deben brindarle desde el momento de su concepción.

	<u>ARGENTINA</u>	<u>COLOMBIA</u>	<u>CHILE</u>	<u>ECUADOR</u>	<u>PARAGUAY</u>	<u>PERÚ</u>	<u>VENEZUELA</u>
MEMORANDUM IPEC	Memorándum de Entendimiento con OIT – IPEC; 1996.	Memorándum de Entendimiento con OIT-IPEC, 2002.	Memorándum de Entendimiento con OIT-IPEC, 1996. Renovado el año 2002.	Memorándum de Entendimiento con OIT-IPEC, 1996. Renovado el año 2002.	Memorándum de Entendimiento con OIT-IPEC, 1998.	Memorándum de Entendimiento con OIT-IPEC, 1996. Renovado el año 2002	Memorándum de Entendimiento con OIT – IPEC; 1996
COMITÉ	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, creado por el Decreto N° 719, el año 2000.	Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador, creado por el Decreto No. 859, el año 1995.	Comité Asesor Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la protección del menor trabajador, creado por el Decreto N° 131, el año 1996	Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil. Creado por el Decreto Ejecutivo 792, el año 1997.	Comité Asesor Nacional de Trabajo Infantil, Creado por el Decreto N° 18.835, el año 2002.	Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, creado el año 2000.	Inexistente.
AVANCES SIGNIFICATIVOS	1) Sistema de Registro de las Peores Formas de trabajo infantil. 2) Campañas de movilización y sensibilización de las autoridades y de la opinión pública ordenadas a través de los Comités Provinciales para la erradicación del trabajo infantil.	1) Descentralización de actividades, que se manifestó principalmente en la creación y consolidación de los Comités Departamentales. 2) Notorios avances en la denuncia de casos de explotación laboral de niños, niñas y adolescentes y de peores formas de trabajo infantil	1) Creación del Diagnóstico Nacional de Trabajo Infantil y adolescentes e identificación de sus Peores Formas, del año 2003. 2) Avances en el ámbito normativo, principalmente, en materia de obligación escolar	1) Creación del Sistema de Inspección y Monitoreo de Trabajo Infantil, creación de los Foros de la Niñez.	1) Cooperación permanente de la sociedad civil organizada, plasmada en la COETI. 2) Encuesta Permanente de Hogares de la DGEEC.	1) La sensibilización ha sido sin lugar a dudas uno de los grandes avances en la materia por parte de este país. 2) Importantes avances normativos, principalmente en trabajo infantil peligroso.	1) Sistema de Protección del Niño y del Adolescente 2) Importantes avances normativos (LOPNA), que importan una nueva concepción del niño y del adolescente, en cuanto a su protección, abriendo un nuevo horizonte para abordar la problemática.
DEFICIENCIAS	No señalan responsables concretos y claros para el desarrollo de cada acción, ni metas y sólo se establece la responsabilidad de una unidad ejecutora, siendo ésta, la misma Comisión Nacional, generando así una falta de control sobre cada acción o meta.	Si bien los Planes Colombianos no poseen mayores deficiencias, la gran deuda que posee aún Colombia es, sin lugar a dudas, la todavía existencia de menores en conflictos armados, puesto que este tipo de trabajo infantil es uno de los más peligrosos, de acuerdo a la doctrina que enmarca al Convenio 182 en el contexto de la doctrina abolicionista.	Existen una serie de acciones inespecíficas e irrelevantes que se confunden con una programación interna; no señalar objetivos con plazos ni responsables; escaso énfasis en fiscalización; carente compromiso obligacional que se manifiesta en verbos tales como "promover o "acentuar".	No se señalan criterios de selección de objetivos, cuyas matrices muchas veces resultan inespecíficas y hasta subjetivas, no permitiéndose a partir de ellas saber a ciencia cierta cuándo se han llevado a la efectividad y cuándo no.	Voluntad insuficiente en la implementación del plan, falta de compromiso reformista y carente voluntad política en el enfrentamiento de la problemática	El Plan de Erradicación es observado inserto sólo en el marco de una Política Social de Infancia, careciendo profundamente de la especificidad necesaria propia de la temática en cuestión.	Existen una serie de contradicciones normativas lo cual torna complejo la eficacia normativa, por otra parte, esto conlleva un grave incumplimiento de Convenios Internacionales.
EDAD MINIMA DE ADMISIÓN AL EMPLEO:	14 años	14 años	15 años	14 años	14 años	14 años	14 años

	<u>ARGENTINA</u>	<u>COLOMBIA</u>	<u>CHILE</u>	<u>ECUADOR</u>	<u>PARAGUAY</u>	<u>PERÚ</u>	<u>VENEZUELA</u>
PRESUPUESTO ESPECÍFICO EN LA MATERIA	No existe presupuesto específico.	No Especificado.	No existe presupuesto específico	Presupuesto específico correspondiente a 309 millones de pesos destinados del presupuesto nacional.	No Especificado	No existe presupuesto específico	No especificado.
RESPONSABLES OBJETIVOS Y VINCULANTES EN LA IMPLEMENTACIÓN	Contiene objetivos y responsables específicos que, más que lineamientos políticos, constituyen importantes propósitos -con sus respectivas matrices de indicadores- que conducen a una aplicación concreta del mismo.	Existen "lineamientos para la acción", donde se da cuenta de la necesidad y el razonamiento conforme al cual se hace necesario el señalamiento y ejecución de cada objetivo específico, mencionando los avances que se han conseguido a partir de la ejecución del plan, que lo precede y nombrando un responsable determinado que será el encargado de llevarlo a su efectividad. Cada una de estas entidades, remitirá semestralmente y obligatoriamente información necesaria.	No existe señalamiento de plazos ni responsables dentro de los miembros del Comité, aún cuando el Estado de Chile es titular de las obligaciones adquiridas en el marco de la ratificación de los Convenios OIT.	No se señalan responsables específicos ni plazos para su ejecución o señala plazos, no ostenta matrices claras ni responsables públicos que den fuerza obligacional a cada una de las acciones contempladas.	Los objetivos se encierran en matrices que establecen responsables específicos para el desarrollo de cada acción, las que, a pesar de no establecer un plazo específico para cada una de ellas, se circunscriben a los sólo cinco años de ejecución del plan.	Se presenta como una herramienta que determina plazos y responsable para el desarrollo de las acciones, los que van esclareciendo el sentido de cada uno de ellos.	La LOPNA otorga una obligación a todos los actores relevantes, a través de la nueva concepción en la materia, - protección integral- esto importa que el Estado, la familia y la sociedad deben brindarle al niño desde el momento de su concepción, la protección necesaria para su desarrollo.
EFICACIA NORMATIVA	Propósito explícito en el plan de "readecuar y fortalecer los sistemas de inspección del trabajo en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil", impulsar dispositivos legales que permitan ampliar la actuación del inspector en materia de trabajo infantil a todas las actividades económicas y estrategias de supervivencia.	Se promueve el desarrollo y actualización de la legislación relativa al trabajo infantil, fortaleciendo "los mecanismos que garanticen su aplicación, en particular los de inspección vigilancia y sanciones". Se señala el hecho de propender directamente a la creación de mecanismos de fiscalización y sanción para los adultos infractores, dando un paso desde el plano ético al plano positivo en la implementación de la normativa específica	Promover las reformas legales y de reglamentación, en particular, las favorables a la política de erradicación progresiva del trabajo infantil y adolescente.	Se establece el Sistema de Inspección y Monitoreo de Trabajo Infantil" (2002), el que vigila el cumplimiento de las leyes y responde a los casos de denuncias en la materia.	Se propone realizar una "inspección y monitoreo efectivo del trabajo infantil y del trabajo adolescente, con énfasis en sus peores formas y en trabajos peligrosos", además se propende al fortalecimiento de MJT para generar mayores áreas de inspección	Se ocupa de la promoción de normas sancionatorias de actividades relacionadas con la explotación comercial de menores de edad, a cargo del Ministerio de Justicia	Énfasis en el cumplimiento de las normas laborales establecidas por parte de los instrumentos legales pertinentes para conferir protección integral a los menores trabajadores.
DOCTRINAS ASUMIDAS	Abolicionista.	Abolicionista.	Abolicionista.	Abolicionista.	Abolicionista.	Abolicionista.	Protección Integral.

En el presente capítulo, hemos comparado analíticamente los planes de erradicación del trabajo infantil en determinados países Latinoamericanos a fin de presentar las diferencias y semejanzas más sustantivas, de modo tal de poder hacer un juicio crítico respecto a la forma como nuestro país ha entendido y/o aplicado dicha herramienta jurídico – social. En ese contexto, hemos presentado los orígenes de los planes de Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, realizando un análisis en el marco de los objetivos, sus alcances, entre otras cosas, que sientan verdaderamente las luces de cómo han articulado sus políticas abolicionistas. La eficacia de cada una de estas fórmulas la hemos observados en los avances de los planes respectivos donde podemos observar cómo estas cuestiones han sido llevadas a la realidad. En ese contexto, consideramos que nuestra pretensión inicial se satisface, en cuanto la comparación analítica puede ser un instrumento a considerar para la forma en que nuestro país ha asumido la adopción de posturas en torno a la erradicación del trabajo infantil. Así las cosas, consideramos oportuno presentar las conclusiones más vinculantes de la presente investigación.

Conclusiones

El trabajo infantil es una problemática mundial que ostenta elementos análogos relativos a las causas y efectos que éste provoca en los menores, –aunque exacerbados en algunos casos, dependiendo del tipo de trabajo realizado- y que forman parte de un enmarañado de cuestiones de índole social, económica, jurídica, política y cultural. En ese sentido, consideramos que la preocupación por la temática ha dado profusas e incipientes discrepancias internacionales en torno a la fórmula para conferir un mayor sustrato jurídico a los menores de edad trabajadores, haciéndose ver un escenario que señala la necesidad de abordar propósitos en igual dirección por parte de los miembros de la comunidad internacional, - ciertamente, muchas veces apoyadas de enfoques deterministas- aunque, consideramos que ello se ha concretado atendiendo a las diferentes realidades nacionales, en consideración a que la tarea de erradicación o el fortalecimiento normativo emprendido es una obra de largo aliento y no siempre se encuentran las condiciones propicias para su total concreción, debiéndose adecuar las pretensiones a la tasa de trabajo infantil existente y las reflexiones soberanas de cada Estado en particular.

Así las cosas y entendiendo la cada vez más relevante necesidad de estar a la “altura de los imperativos de la comunidad y el mercado internacional”, Chile ha suscrito Convenios y ha elaborado un Plan de Erradicación con un auspicioso propósito que, a pesar de ello, no se ha trasuntado del todo en su formulación como instrumento, al no exhibir responsables ni fechas concretas para la ejecución de objetivos específicos, a diferencia de lo que ocurre en diversos países de América Latina; existiendo una dispersión de actores cuyas acciones se acotan a la buena disposición para enfrentar los temas relativos a la infancia, observándose y considerándose al trabajo infantil como parte de una realidad holística en torno a la misma, empero, muchas veces, no con la especificidad que se merece la temática en particular. En ese contexto y pese a que el debate se ha obnubilado en el marco de la doctrina abolicionista, en nuestro país se han ido exhibiendo paulatinos avances en la superación del problema, como es el caso de la satisfactoria generación de datos para

una cuestión que, antaño, era absolutamente desconocida en sus características y dimensiones, las que permiten adoptar medidas eficaces en la pretensión de erradicación y/o regulación de éste y, a su turno, se ha ido exhibiendo una notable preocupación comparativa por la educación, como un pilar fundamental en la erradicación del trabajo infantil, cuestión relevante en función a los efectos, consecuencias y características que fueron presentadas en la presente memoria. Así las cosas, no podemos desconocer el posicionamiento regional estadístico de nuestro país en el tema y los notables esfuerzos que se han realizado en torno a una problemática que- si bien no es nueva, de acuerdo a la evolución histórica señalada en nuestro capítulo III- ha adoptado un preeminente interés de escasas décadas por parte de la comunidad internacional y se ha asimilado, lentamente, como una problemática de importancia en cuanto a las causas y consecuencias conexas que ostenta con otras temáticas sociales de la mayor envergadura.

No obstante, pese a que el cumplimiento de propósitos del plan se enmarcan en el ámbito obligacional por parte del Estado de Chile, – como una extensión de las disposiciones contenidas en el Artículo 5º inciso 2º de la Constitución Política, en complemento con los Convenios 138 y 183 de la OIT- persisten notables estancamientos que hacen difícil observar con entusiasmo las pretensiones postuladas, como representa el discontinuo funcionamiento por parte del Comité Nacional; el carente compromiso comunicacional para generar transformaciones en torno a las concepciones socio culturales que propenden a la existencia del trabajo infantil, las acciones ciudadanas que se desconocen y las que conciernen a los adolescentes trabajadores; la existencia de una suerte de indiferencia en torno a las variables estructurales que afectan en el plano de la oferta de mano de obra infantil y que rodean al trabajo infantil en su dimensión de estrategia de supervivencia; la inexistente de una partida presupuestaria específica para las políticas específicas en torno a la erradicación del trabajo infantil, el hecho que no exista un sustrato normativo actual y eficaz para el trabajo infantil formal y sobre todo informal, entre otras cosas.

En ese contexto, comentario aparte merecen las conclusiones en el ámbito normativo, puesto que pese a que ha existido una lenta adecuación normativa a los

estándares internacionales -como representa la adecuación legislativa laboral realizada recientemente- nuestro país, en este plano, también ostenta progresos en que se han omitido cuestiones fundamentales, que se manifiestan, en la inexistencia de verdadera fuerza fiscalizadora por parte de la dirección del trabajo respecto a los menores adolescentes que realizan labores en el sector formal de la economía, siendo éste espectro –aún con su escasa significación cuantitativa- el único que se toma en consideración legislativa; inexistencia de inclusión del principio del interés superior del niño en el ámbito laboral como máxima interpretativa en situaciones conflictivas o la inexistencia de catálogo reglamentario sobre peores formas de trabajo infantil y, lo que es más grave, la circunscripción de la temática tan sólo como un tema de capacidad laboral, entre otras cosas, que dificultan el efectivo aseguramiento de derechos fundamentales en torno a las pretensiones del plan de erradicación, aún pese a las recientes adecuaciones normativas que podemos observar y analizamos de la legislación laboral.

En el ámbito comparado, observamos diferencias sustanciales entre los diversos países de la región que, como dijimos, son una extensión de cada situación económica y social, siendo el compromiso de nuestro país una pretensión que está acorde con su mejorada situación para enfrentar el problema. Sin embargo, aunque no en su totalidad, observamos un compromiso mayor -de corte reformista- por parte de muchas de las legislaciones de Latinoamérica y que se manifiesta, y/o desprende también, de una mejor articulación del plan y acciones desplegadas en torno a él, como se puede observar en los casos peruanos y colombianos. Con todo, no podemos dejar de mencionar el paradójico caso paraguayo, donde existe un plan de erradicación que, a nuestro juicio, es comparativamente superior que el chileno –siendo los resultados, derivación muy por lejos de las esperadas- , exhibiéndose y siendo, por tanto, la voluntad política y social un elemento que se demuestra como esencial en el enfrentamiento de la problemática, trascendiendo en ocasiones más allá del ámbito programático, cuestión que nos conduce a pensar que nuestro país debe aumentar esfuerzos en este ámbito, a partir del conocimiento público del significado del trabajo infantil, el plan de erradicación y progresos y deficiencias en torno a él. Asimismo,

paradójico y novedoso se nos presenta el caso venezolano: paradójico en cuanto no promueve la erradicación pese a la ratificación del Convenio 138 y por las difusas contradicciones normativas internas, y novedoso, toda vez que se asume con mayor “realismo” la situación propia de la infancia acuñando la doctrina de la valoración crítica del trabajo infantil – que propende a generar las condiciones para una mayor regulación, independiente de la supresión- y, por ende, dejando un camino abierto para la toma de posiciones chilenas en la evaluación final de la adopción del enfoque abolicionista. En ese sentido, creemos que Venezuela abre un horizonte en la toma de posturas, en cuanto manifiesta un significativo esfuerzo por dejar atrás las doctrinas de situación irregular, llevándola con fuerza al plano de la protección integral, que muchas veces no se condice con la supresión desmesurada de la actividad laboral de menores, abordando la problemática más allá del – a nuestro modo de ver- carácter penal que nos exhibe el Convenio 182 y que, consideramos, se aleja ostensiblemente del carácter axiológicamente neutro del trabajo.

Por ende y en función las observaciones realizadas en la presente memoria, consideramos que si bien nuestra hipótesis se comprueba en lo estricto,- toda vez que el plan de erradicación, no se presenta como una herramienta del todo vinculante para nuestro país en función de los objetivos alcanzados en comparación a lo que ocurre en la mayoría de los países investigados, como se observa en el capítulo III y IV de la presente investigación- ello no debe importar una total consideración negativa en torno a los reales esfuerzos realizados por Chile en la materia, toda vez que a partir de su comprobación de insuficiencia puede existir una reestructuración y una renovada articulación de políticas destinadas al efecto, en consideración a que la pretensión erradicadora del trabajo infantil debe significar un esfuerzo de largo aliento, pero que se encarne en plazos delimitados específicos, como se pudo observar en el caso de Colombia o el de Perú. Otra alternativa posible, sería asumir un verdadero cambio de eje en el marco de la valoración crítica para que se plasme en el ámbito normativo, capitalizando los valorables esfuerzos que lentamente la sociedad civil ha manifestado -aún sin la existencia de un debate de importancia para nuestro país respecto al rol de la infancia- para el Estado y sociedad en el ámbito laboral, toda vez que ésta posición es una alternativa legítima y soberana que tiene el valor de asumir como un hecho

neutro la realidad existente y priorizar para el fortalecimiento paulatino de los derechos de los menores trabajadores, concibiéndolos a éstos y sus realidades sociales como parte integral de la sociedad a la que pertenecen, garantizando que ello se constate en el marco de la dignidad de la persona hasta avanzar a una supresión sólo como un objeto secundario en la eventualidad que dichas garantías formen también parte de su realidad.

Por lo pronto, consideramos oportuno presentar determinadas ideas recogidas de nuestra observación comparativa, que pueden ser un aporte para esa nueva estructuración.

En el ámbito normativo, la primera de ellas, se determina por la oportuna estipulación laboral del principio del “interés superior del niño” – abordado en el capítulo II de esta memoria- y que representa especial utilidad específica para la resolución de conflictos específicos, cuando el sentido de la ley es difuso o no alcanza a abordar la multiplicidad de variables que pueden existir en la casuística. Así también, consideramos adecuado que se propenda una efectiva re articulación del título I – capítulo II- del Código Laboral, donde se le dé un tratamiento diferenciado a los adolescentes trabajadores, que exceda el plano de la mera capacidad de contratar, manifestándose, entre otras cosas, en un feriado anual más extensivo, enumeración taxativa reglamentaria de las peores formas de trabajo infantil, existencia de examen de “aptitud” que evalúe las condiciones físicas y- eventualmente- psicológicas para el desarrollo de actividades laborales que escapen paulatinamente al contenido de las denominadas “peores formas de trabajo infantil” y una mayor especificación de diversas disposiciones señaladas en el capítulo II de esta memoria. Así también, una cuestión de significativa importancia y urgencia, debe ser la propensión a una aguda fiscalización por parte del organismo competente, fortaleciendo las atribuciones, la operatividad y el ámbito sancionatorio de la inspección del trabajo en el examen de recintos donde trabajen menores de edad, como también, la concreción de un sistema de monitoreo para el trabajo infantil informal -actualmente llevado someramente a cabo por carabineros e inspectores- en razón al significativo número de menores de edad que trabajan en ese ámbito y la inoperatividad que muchas veces exhibe nuestro actual

estado de cosas en este ámbito, que se desprenden de un inexistente sustrato jurídico vinculante en el Código, como las escasas y difusas atribuciones conferidas por la Dirección del Trabajo.

Sin duda, llama la atención el hecho que en diversas legislaciones de la región existan “Códigos de la Infancia”, donde se concentran normativamente muchas de las disposiciones relativas al trabajo infantil, como una extensión del principio de la protección integral. Observamos esa idea como innovadora y que sigue la tradición especificadora en torno a la infancia, iniciada al tenor de la Convención Sobre Derechos del Niño. Creemos que el hecho de sistematizar disposiciones normativas en torno a una idea puede presentar tanto ventajas como dificultades en el ámbito interno. De esta manera, puede resultar adecuado observar al niño y adolescentes con criterios normativos diferenciados respecto a los adultos y que se encarnen vivamente en una legislación específica; el hecho que se contemplen normas que aúnen criterios en torno al rango etario de discernimiento, capacidad para contratar e indemnidad sexual, son cuestiones que exceden las pretensiones de nuestra reciente ley penal adolescente y, por ende, pueden resultar de utilidad de conformidad a la teoría unitaria o monista del ordenamiento jurídico que tantas veces ha resultado obviado por nuestro legisladores; a su vez, facilitaría la interpretación normativa la estipulación y concreción de principios específicos que se observen en un mismo cuerpo legal, como representa la máxima del “interés superior del niño” aplicable a diversas ramas de nuestro ordenamiento jurídico, o el principio de “protección integral” que auxilien más allá del tenor literal de las disposiciones. Con todo, no podemos dejar de mirar con una suerte de desconfianza⁴⁴⁸ los avances comparativos existentes en la materia en torno a la

⁴⁴⁸ Por ejemplo, en Nicaragua, se ha llegado a señalar que “Es este contexto internacional el que explica que se aprobara en Nicaragua el Código de la Niñez y la Adolescencia. A la inserción comercial de los países en los mercados mundiales, le sigue una inserción jurídica en la política y en el derecho internacional. Se trata, naturalmente, de una inserción frágil y que en el caso de Nicaragua obedece a los bandazos de oportunismo que caracterizan la política nacional”. ROCHA, JOSÉ LUIS. <http://www.envio.org.ni/articulo/2887> (en línea) (fecha de consulta: 2 de Julio, 2007). Sin embargo, otros autores plantean consideraciones positivas en torno a la idea, por ejemplo señalando que “El Código plantea de manera clara la introducción de principios modernos, con enfoque de derechos y de género, tendentes a redefinir la autoridad parental dentro de la familia, con lo cual es evidente que con la nueva legislación, se procura, evitar la irresponsabilidad paterna en el seno familiar y distribuir la autoridad sobre los hijos de manera equitativa entre padres y madres; y, limitar el uso abusivo del maltrato por parte

concreción de esta idea, puesto que algunos de los mentados Códigos parecieran ser, más que una adecuada sistematización de normas jurídicas, meras declaraciones de principios en torno a los compromisos del Estado respecto al deber ser de la infancia, cuestión que, consideramos, deben quedar más bien entregadas al ámbito de las políticas sociales que al espectro normativo, cuando se extiende tan latamente sin un contenido jurídico sustancial. Entendemos que la concreción de Códigos del Niño son cuestiones demasiado recientes para hacer una evaluación total de la significancia de éste para nuestro país, toda vez que, comparativamente, si bien han constituido – para gran parte de la doctrina- un aporte respecto a la pretérita legislación en la materia en los diversos países donde éstos tienen lugar, recién aparecen voces críticas, -sobre todo en el marco de la implementación- y, por lo tanto, debemos dejar abierto el debate en torno a los efectos positivos que podría aparejar para nuestra realidad nacional, toda vez que su concreción merecen un debate social de verdadera relevancia del que los resultados de la presente investigación pueden observarse como un aporte en lo que respecta a la significancia y concreción normativa y de políticas que ha importado la absorción de las doctrinas abolicionistas por nuestro país.

En lo próximo, creemos que las pretensiones normativas deben determinarse por asegurar la reformulación de ciertos aspectos que continúan en penumbras en la legislación vigente, utilizando las facultades reglamentarias para salvar los vacíos que exhibe nuestra legislación específica y la dirección de solución de conflictos que se desprenden de máximas desconocidas actualmente por nuestra legislación laboral. Sin embargo, como señalamos más arriba, difícilmente dichas reformas legislativas alcanzarán a trascender más allá de su formulación si no existen las atribuciones, la operatividad ni el conocimiento de la inspección del trabajo en el ámbito de la infancia y el trabajo infantil, o bien, no exista una verdadera adopción de posturas en torno al trabajo infantil informal.

de las personas adultas en contra de los niños, niñas y adolescentes, como presunta práctica correctiva”. RIVADENEIRA, GIOVANNY. *Visión Legislativa Frente al Nuevo Código de la Niñez*. Quito, Ecuador. 2005, p. 12.

En el ámbito de las políticas sociales, consideramos oportuno, en la eventualidad de seguir adhiriendo a la doctrina erradicatoria, la concreción de un plan de erradicación que, más que ser operativo, rearticule la pretensión de suprimir el trabajo infantil en el marco del decenio de 2010, toda vez que dicho plazo representa una visión minimalista de la problemática, reformulándose -y congregando los elementos más rescatables y que han aparejado notables dividendos- en un plan que acote los objetivos con las responsabilidades que a cada uno de los miembros del Comité se señale, exhibiendo los progresos de forma periódica y conteniendo matrices que den sustentabilidad a las acciones emprendidas e - incluso- acotando la cantidad de miembros que lo integran (mas no el número de participantes) con el objeto que las decisiones se adopten de formas más inmediata, asumiendo con mayor énfasis el deber estatal que se adopta al momento de suscribir y ratificar convenios internacionales. Consideramos oportuno también en este respecto, la creación de un organismo estatal específico que pueda presidir y capitalizar los esfuerzos, tanto de los ministerios como de las organizaciones no gubernamentales, pudiendo abocar sus esfuerzos por completo a la erradicación del trabajo infantil y no dejándolo a un ámbito residual del sinnúmero de funciones y contingencias que hacen perder continuidad a una temática que – dada su naturaleza- requiere a la constancia como máxima en el actuar (por ejemplo, para transformar las consideraciones sociales valorativas en torno a la misma).

En definitiva, tenemos el anhelo que a partir de dicha rearticulación, -tanto en el plano de las políticas sociales como normativas- y a partir de la creciente preocupación social que puede ir adoptando el Estado, la sociedad civil y sus organizaciones en torno a este tema de infancia en específico, se encarnen en la voluntad soberana problemáticas sociales de manifiesta importancia en la pretensión de considerarnos un país desarrollado y, en consecuencia, podremos estar próximamente en situación de afirmar que se ha prácticamente extinguido el hecho que miles de niños, niñas y adolescentes en Chile observen potencial y efectivamente vulnerados sus derechos fundamentales y puedan desarrollarse como personas integrales para aportar –quizás minúsculamente- con las generaciones venideras, como ha sido la intención de los autores de la presente memoria.

Glosario

La problemática abordada importa una serie de adopción de posturas muy disímiles entre sí, existe la necesidad, por tanto, de establecer algunos criterios o parámetros comunes. Por su parte, para agudizar la calidad informativa y el acertado entendimiento de términos no utilizados en la cotidianeidad, el siguiente glosario pretende exponer un conjunto de definiciones para que el lector conozca los conceptos básicos sobre los cuales se establecen los puntos de comparación.

Conceptos:

1) Adolescente: Se entiende como todo “niño” o persona mayor de 15 y menor de 18 años de edad. En general, se establece la diferencia entre niño y adolescente, puesto que coincide con la edad mínima de admisión al empleo en el ámbito laboral y debería coincidir con el advenimiento de la pubertad y/o la existencia de “discernimiento” en el ámbito penal; En términos sencillos, los adolescentes podrían eventualmente trabajar.

Fuente: OIT/IPEC - Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas/os y Adolescentes en la Triple Frontera Argentina/Brasil/Paraguay.

2) Bien Jurídico: Son valores que resultan necesarios al individuo o a la comunidad para su realización y desarrollo. En cuanto merecen protección del sistema jurídico se denominan Bienes Jurídicos.

Fuente: Apuntes de Clase Derecho Penal I. Vivian Bullemore. Segundo Semestre 2003.

3) Condiciones de trabajo: Se entiende que son los factores físicos, sociales y administrativos que afectan el entorno donde el trabajador desempeña sus actividades, por lo general, las condiciones de trabajo afectan directamente el desarrollo de una determinada labor.

Fuente: IPEC. Trabajo Infantil: Un manual para estudiantes. Ginebra, Suiza. 2004

4) Convenio: Es un tratado de carácter internacional, abierto a la ratificación por parte de los Estados. Los países que ratifican un Convenio se comprometen a aplicar las disposiciones del mismo tanto en la legislación como en la práctica nacionales. En la materia en estudio, existen dos instrumentos principales, emanados de la OIT: el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, y el Convenio 182 sobre las peores formas de Trabajo Infantil.

Fuente: Guía Práctica para Parlamentarios. Erradicar las peores formas de trabajo infantil – Guía para implementar el Convenio núm. 182 de la OIT, 2002

5) Derechos del Niño: Constituyen garantías y prestaciones que poseen los niños, niñas y adolescentes – estos últimos en razón al concepto de niño de la Convención específica- inherentes a su persona. Son inalienables, irrenunciables, innatos e imprescindibles para una “buena infancia”, se encuentran consagrados en la Declaración de los Derechos del Niño. Entre ellos, se destacan el derecho a una nacionalidad, a no ser discriminado, a recibir educación, a un nombre y apellido. Se entiende que la problemática del trabajo infantil importa una violación de este tipo de derechos.

Fuente: UNICEF. Justicia y Derechos del Niño Número 8. Noviembre de 2006

6) Edad mínima para la admisión al empleo: En sentido estricto, se entiende por la edad sobre la cual un menor puede ser contratado; debemos entender que, con la finalidad de abolir el trabajo infantil, la legislación nacional debe fijar niveles de edad mínima a los que los niños pueden ingresar a diferentes clases de trabajo. Dentro de límites, estas edades pueden variar según las circunstancias sociales y económicas nacionales. La edad mínima general para la admisión al empleo, según la prescribe el Convenio N° 138, no debe ser menor a la edad de conclusión de la escolaridad obligatoria y no debe ser menor a 15 años (los países en desarrollo pueden fijarla inicialmente en 14 años de edad).

Fuente: IPEC. Trabajo Infantil: Un manual para estudiantes. Ginebra, Suiza. 2004

7) Erradicación: Arrancar de raíz algo, en relación con la problemática en cuestión; entendemos que la erradicación es el objetivo central de los Gobiernos contra el flagelo del trabajo infantil.

Fuente: Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española Vigésima segunda edición. Madrid. 2001

8) Globalización: La globalización es el proceso por el que la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo unifica mercados, sociedades y culturas, a través de una serie de transformaciones sociales, económica y política que les dan un carácter global. Así, los modos de producción y de movimientos de capital se configuran a escala planetaria, mientras los gobiernos van perdiendo atribuciones ante lo que se ha denominado la sociedad en red.

Fuente: Programa Modular de Capacitación e Información sobre Género, Pobreza y Empleo. Guía para el lector.- Santiago: OIT, 2001.

9) Igualdad de Oportunidades: La igualdad de oportunidades es un principio propio de la filosofía política, social y económica, conforme al cual no pueden existir diferencias arbitrarias en la repartición de los beneficios sociales que apareja la vida en comunidad.

Fuente: Rawls, John. Teoría de la Justicia. Séptima Edición. Buenos Aires 1990

10) I.P.E.C: International Programme on the Elimination of Child Labour. En español, es el Programa Internacional para la eliminación del Trabajo Infantil. Se creó en 1992, es una iniciativa de cooperación técnica dedicada exclusivamente a prevenir y combatir el trabajo de los niños y niñas. El objetivo principal de este programa es impulsar el proceso de eliminación del trabajo infantil a través de acciones conjuntas con gobiernos, organizaciones de empleadores, de trabajadores, organizaciones no gubernamentales y otros grupos sociales. Desde sus inicios hasta la actualidad, IPEC ha evolucionado hacia una red mundial que actualmente abarca 90 países, de los cuales 27 son de América Latina y el Caribe.

Fuente: en línea. <http://www.oit.org.pe/ipec/pagina.php?seccion=27>. Fecha de consulta: 1 de julio 2007.

11) Niño: El concepto de niño suele ser discutido, en cualquier caso, para efectos de la presente investigación, se entenderá por niño a todo individuo de la especie humana, cualquiera sea su sexo, edad y condición, menor de 18 años de edad.

Fuente: Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Artículo 1.

12) OIT: La Organización Internacional del Trabajo fue creada en 1919, al término de la Primera Guerra Mundial, cuando se reunió la Conferencia de la Paz, primero en París y luego en Versalles. Desde su fundación, la OIT y su estructura tripartita, que relacionan a los Estados Miembros con sus organizaciones de empleadores y trabajadores, han erigido un sistema de normas internacionales en todas las materias relacionadas con el trabajo. La abolición del trabajo infantil y la protección de los niños y los jóvenes contra los tipos de trabajo impropios o los trabajos realizados en condiciones impropias para su edad han constituido siempre principios básicos de la Organización Internacional del Trabajo, es así como lo ha demostrado con los dos convenios más importantes en la materia como son el Convenio 138 y el Convenio 182. **Fuente:** en línea. <http://www.oitchile.cl/acerca.php>. Fecha de consulta: 1 de julio 2007.

13) Ordenamiento y/o Sistema Jurídico: Debemos entender que las norma jurídicas que regulan la convivencia en sociedad no son reglas aisladas e inconexas entre si, estas normas sólo adquieren sentido dentro de un sistema o conjunto denominado de disposiciones normativas. Sistema u Ordenamiento Jurídico, por tanto, lo definimos como el conjunto unitario, coherente y jerarquizado de normas jurídicas que rigen la convivencia social en una determinada comunidad.

Fuente: Apuntes de Clases. Introducción al Derecho, Pablo Ruiz-Tagle Vial. Año 2002.

14) Peores formas de trabajo infantil: Debemos mencionar que se consideran conforme a lo señalado por el Convenio 182, el cual en su Artículo 3, señala que son: 1. Esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud; 2. La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones

pornográficas; 3. Utilización para la realización de actividades ilícitas; 4. El trabajo que es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. Estas formas no son sólo las más intrínsecamente dañinas, sino también las desempeñadas por los niños más vulnerables.

Fuente: Convenio 182 OIT. Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999) / (Erradicar las peores formas de trabajo infantil. Guía para implementar el Convenio 182 de la OIT. – Ginebra: OIT, 2002. p.20

15) Plan de Gobierno: Es un conjunto de políticas y programas estrechamente integrados y coordinados, a fin de lograr prevenir, eliminar, modificar cualquier problemática de la sociedad.

Fuente: IPEC. Trabajo Infantil: Un manual para estudiantes. Ginebra, Suiza. 2004

16) Pobreza: En términos estricto se sostiene que es la falta o escasez de medios de subsistencia. No hay una sola medida de la pobreza, no está claro qué medida debe usarse por encima de todas las otras, y a través de todas las sociedades. Además, la pobreza tiene muchas dimensiones más allá de una simple falta de ingresos y gastos, y los niños tienen su propia percepción de ella.

Fuente: OIT/IPEC - Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas/os y Adolescentes en la Triple Frontera Argentina/Brasil/Paraguay.

17) Políticas Públicas: Constituyen el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos de parte del Estado, conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.

Fuente: Janina Fernández-Pacheco: Glosario de términos básicos para comprender y analizar el mercado de trabajo desde la perspectiva de la equidad de género.

18) Programas Sociales: Los programas sociales son acciones concretas, generalmente de parte del gobierno, cuya principal finalidad es la contribución directa, es decir, generar un impacto positivo, sobre la calidad de vida y el modo de vida de una población o sociedad.

Fuente: IPEC. Trabajo Infantil: Un manual para estudiantes. Ginebra, Suiza. 2004

19) Ratificación: Acto solemne, mediante el cual un Estado acepta oficialmente las disposiciones de un Convenio, se vincula y obliga jurídicamente respecto a aplicación del mismo. Para aplicar un Convenio, el país en cuestión adoptará nuevas leyes y reglamentos o modificará la legislación y la práctica vigentes, según corresponda.

Fuente: Benadava, Santiago. Derecho internacional público. Santiago. Universitaria, 1993.

20) Sector formal de la Economía: En términos simples, podemos señalar que es el número total de empresas en una zona, región o país, cuyas actividades están registradas ante el gobierno. Tales actividades registradas abarcan el número de empleados que tiene y cuánto ingreso produce. En las economías urbanas de los países en desarrollo, el sector formal absorbe relativamente pocas personas, de modo que muchas personas tienen que trabajar en actividades del sector informal. Idéntica situación se observa en el trabajo infantil, donde la mayoría de los menores realiza actividades en este sector, dificultando así su fiscalización en determinados países de la región.

Fuente: IPEC. Trabajo Infantil: Un manual para estudiantes. Ginebra, Suiza. 2004

21) SENAME: Servicio Nacional de Menores. Es un organismo gubernamental, colaborador del sistema judicial, dependiente del Ministerio de Justicia. Este Servicio, desarrolla sus actividades de acuerdo a las instrucciones que le indican los diversos tribunales, a través del país. Todas las prestaciones, salvo las Oficinas de Protección de Derechos, están ligadas a la justicia y los niños, niñas y adolescentes que son atendidos han sido enviados directamente por los Tribunales de Familia, vale decir, se encuentran judicializados.

Fuente: en línea <http://www.sename.cl>, fecha de consulta: 4 de julio 2007.

22) Trabajo Infantil: Es aquel tipo de actividades desarrolladas por menores de dieciocho años, que priva a los niños y niñas de su dignidad, y es perjudicial para su desarrollo físico y mental. En cualquier caso, depende de la edad del niño, el tipo de

trabajo desempeñado, las condiciones bajo las cuales se desempeña. Debemos hacer presente que no toda actividad laboral realizada por menores de dieciocho años debe considerarse trabajo infantil, sólo aquella que cumpla con las condiciones antes mencionadas, de no ser así se considerará como parte del proceso de aprendizaje.

Fuente: IPEC. Trabajo Infantil: Un manual para estudiantes. Ginebra, Suiza. 2004

23) Trabajo Peligroso: Es aquel trabajo que pone en riesgo la salud, seguridad o moralidad de los niños, debido a la naturaleza o el número de horas trabajadas. Niños en trabajo peligroso abarca a todos los menores que tengan hasta 18 años de edad. Consiste, específicamente, en labores o actividades que exponen a los niños a abuso físico, psicológico o sexual, trabajo bajo la superficie, bajo el agua, en alturas peligrosas o en espacios confinados; trabajo con maquinaria, equipos y herramientas peligrosos, o que involucre el manejo manual o transporte de cargas pesadas.

Fuente: Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, Artículo 3, 1999.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- 1-. ACHNU. Contextualización Trabajo Infantil en Chile .Diciembre 2005. Santiago, Chile. 12 p.
- 2-. ADRIASOLA, GUILLERMO. Diagnóstico de la Situación del Niño en Chile. Asociación Red Para la Infancia y La Familia de América Latina y el Caribe Chile. 1992. 63 p.
- 3-. ALARCÓN, WALTER. “El Trabajo Infanto-Juvenil en América Latina y el Caribe”. En: UNICEF. Trabajo Infantil, Freno al Desarrollo. Panorama General y Políticas para su Erradicación. Santiago, Chile. 2000, 17-27 pp.
- 4-. ALARCÓN, WALTER; Reflexiones sobre el proceso de erradicación del Trabajo Infantil en América, El Catoblepas, Quito, Ecuador.2004. 5 p.
- 5-. ALDUNATE, EDUARDO. La protección al acecho: las consecuencias del abandono de la reglas de interpretación constitucional en el ámbito del recurso de protección. En: Revista de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso. Vol. 20 Valparaíso, Chile. pp. 239 y ss.
- 6-. ÁLVAREZ UNDURRAGA, GABRIEL. Curso de Investigación Jurídica. Editorial Lexis Nexis. Santiago, Chile. 2005. 526 pp.
- 7-. ÁLVAREZ UNDURRAGA, GABRIEL. Análisis Comparativo del Régimen Especial del Trabajo de Menores en Chile y Venezuela 40-59. En: “La Revista de Derecho”. Universidad Central de Chile. Año IX, Nº 4. Santiago, Chile 2003.
- 8-. ÁLVAREZ, DAVID. La Lucha Contra la Pobreza en el Mundo, una Cuestión de Estado. Madrid, España. 2006. S. Num.
- 9-. BACHMAN, S. L. “A new economics of child labor: Searching for answers behind the headlines” in Journal of International Affairs. 2000. 56 pp.
- 10-. BASCUÑÁN R. MARÍA LUZ. Introducción a la Psicología Evolutiva. Chile. 2003. 174p.
- 11-. BATTAGLIA, FELICE. Filosofía del Trabajo. Madrid, España. 1955. 293 pp.
- 12-. BENADAVA, SANTIAGO. Derecho internacional público. Santiago. Universitaria, 1993. 656 p.
- 13-. BLANCHARD, FRANCIS. En: Beafume Isabel. Desde los Chicos de la Calle. Informe Especial: Enseñanza y Aprendizaje del Trabajo Infantil. Revista Autoeducación 47 (año XV). Lima, Perú. 2000. 46-58 pp.

- 14-. BOLOFF, MARY. Modelo de Protección Integral de los Derechos del Niño y de la Situación Irregular: Un Modelo para Armar y otro para Desarmar. En: UNICEF. Ministerio de Justicia de Chile. Justicia y Derechos del Niño. Santiago, Chile. 1999. 21-45 pp.
- 15-. BORDALI, ANDRÉS. El Recurso de Protección Entre Exigencias de Urgencia y Seguridad Jurídica. Rev. Derecho (Valdivia). Vol.19, N ° 2. Valdivia, Chile. 2006. 11 pp.
- 16-. BRUNAUD, CLAUDIA. Protección de la Infancia: un tema de Derechos Humanos. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Profesor guía: José Zalaquett. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2003. 372 pp.
- 17-. BOROWSKY, MARTIN. La Estructura de los Derechos Fundamentales. Bogota, Colombia. 2003. 158 pp.
- 18-. BULLEMORE, VIVIAN. Curso de Derecho Penal. Tomo III, Parte Especial. Editorial Lexis Nexis. Santiago, Chile. 2005. 3 volúmenes 546 pp.
- 19-. BOLOFF, MARY. Modelo de Protección Integral de los Derechos del Niño y de la Situación Irregular: Un Modelo para Armar y otro para Desarmar. En: UNICEF. Ministerio de Justicia de Chile. Justicia y Derechos del Niño. Santiago, Chile. 1999. 120 pp.
- 20-. CANTÓN, JOSÉ Y CORTÉS, M^a ROSARIO. Malos tratos y abuso sexual infantil. Cuarta Edición. Madrid, España. 2002.
- 21-. CARTON, MICHAEL. La educación y el mundo del trabajo. Estudios y encuestas de educación comparada. Ginebra, Suiza. 1985.
- 22-. CELADE. Informe de Población 2002. S. num.
- 23-. CEPAL. La Juventud en Iberoamérica. Tendencias y Urgencias. Santiago, Chile. 2004.
- 24-. CILLERO, MIGUEL. El Interés Superior del Niño en el Marco de la Convención de los Derechos del Niño. En: Las Nuevas Doctrinas y la Justicia para Menores en Colombia. Bogotá, Colombia. 1997.
- 25-. CILLERO, MIGUEL. Infancia, Autonomía y Derechos: Una Cuestión de Principios. Bogotá, Colombia. 1998.
- 26-. CILLERO, MIGUEL. Derechos del Niño y Trabajo Infantil en Chile. En: UNICEF. Trabajo Infantil. Freno al Desarrollo. Panorama General y Políticas para su Erradicación. Santiago, Chile. 2000.

- 27-. COMISIÓN NACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL, ARGENTINA. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Argentina, 2006. 39 pp.
- 28-. COMISIÓN NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y LA PROTECCIÓN DEL TRABAJO DE LOS LAS ADOLESCENTES. PARAGUAY Plan Nacional Para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los las Adolescentes. Asunción, Paraguay. 2005. 26 pp.
- 29-. CILLERO, MIGUEL. Derechos del Niño y Trabajo Infantil en Chile. En: UNICEF. Trabajo Infantil. Freno al Desarrollo. Panorama General y Políticas para su Erradicación. Santiago, Chile. 2000. 29-60 pp.
- 30-. CILLERO, MIGUEL. El Interés Superior del Niño en el Marco de la Convención de los Derechos del Niño. En: Las Nuevas Doctrinas y la Justicia para Menores en Colombia. Bogotá, Colombia. 1997.
- 31-. CILLERO, MIGUEL. Infancia, Autonomía y Derechos: Una Cuestión de Principios. Bogotá, Colombia. 1998.
- 32-. COMITÉ INTERINSTITUCIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y LA PROTECCIÓN DE LOS JÓVENES TRABAJADORES DE COLOMBIA. Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores entre 15 y 17 años en Colombia 2000-2002. Bogota, Colombia, 2000. 46 pp.
- 33-. COMITÉ INTERINSTITUCIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y LA PROTECCIÓN DE LOS JÓVENES TRABAJADORES, COLOMBIA. III Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Juvenil 2003-2006. Colombia. 2003. 130 pp.
- 34-. COMITÉ DIRECTIVO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL. PERU Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Lima, Perú. 2005. 24 pp.
- 35-. CUSSIÁNOVICH, ALEJANDRO. Niños, Niñas y Adolescentes: Las Paradojas de las Peores Formas. Lima, Perú. 2005.
- 36-. DESPONTIN, GENARO. Derecho del Trabajo, Constitucional y Social. Córdoba, Argentina. 1957. 174 pp.
- 37-. DICCIONARIO DE SOCIOLOGÍA. Madrid, España. Esic Editorial, 2004. 1657 pp.
- 38-. DIRECCIÓN DEL TRABAJO. Departamento de Estudios. Estudio Exploratorio Sobre Trabajo Infantil. Nº 5. Santiago, Chile. 1998. 55 pp.

- 39-. EVANS, ENRIQUE. Los Derechos Constitucionales. Tomo III. Editorial Jurídica de Chile. Segunda Edición. Santiago, Chile. 1999. 3 Volúmenes. 451 pp.
- 40-. GAJARDO M. Y ANDRACA A. Trabajo Infantil y Escuela Rural. Santiago, Chile. 1988.
- 41-. GARCÍA, FERNANDO. Los Cauces de la Protección Social en la Globalización: Interacción entre los Ordenamientos Internos y la Acción Internacional. Lima, Perú. 2002.
- 42-. GARCÍA E. y ARALDSEN H. El Debate Actual Sobre Trabajo Infantil – Juvenil en Latinoamérica y el Caribe: Tendencias y Perspectivas. En: Trabajo Infantil: ¿Ser o no Ser? Serie de Apuntes Para Tomar en Cuenta, N° 5. Lima, Perú. 2005.
- 43-. GRACIA, ENRIQUE Y MISOTA, GONZALO. El Maltrato Infantil. Un análisis ecológico de los factores de Riesgo. Ministerio de Asuntos sociales. Centro de Publicaciones José Abascal. Madrid, España. 1993.
- 44-. GARRETON, ROBERTO. En: UNICEF. Justicia y Derechos del Niño N° 6. Santiago, Chile. 2004.
- 45-. GOBIERNO DE CHILE. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile. Santiago, Chile. 2001. 31 pp.
- 46-. GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR. Ministerio de Trabajo y Empleo. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en el Ecuador. Quito, Ecuador. 2005. 24 pp.
- 47-. GONZÁLEZ, ÁNGEL y SILVA, AURORA. Paradigmas Sobre Trabajo Infantil: Visión Crítica, Conceptos y Prácticas Sociales Sobre los Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores. VI Jornadas Sobre la Lopna. Venezuela. 480-498 pp.
- 48-. GRANIZO, MARTÍN. La influencia del Trabajo en la Historia. Madrid, España. 1948. 451 pp.
- 49-. HANNAH, ARENDT. La Condición Humana. 1958. 363 p.
- 50-. HARDY, CLARISA. Contexto y Factores Facilitadores del Trabajo Infantil en Chile. En .UNICEF, Trabajo Infantil, freno al desarrollo. Santiago, Chile. 2000. 245-254 pp.
- 51-. HIDALGO, JORGE. Trabajo Infantil: Los Niños Temporeros y su Relación con el Dumping Social. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Central. Profesor Guía: GABRIEL ÁLVAREZ UNDURRAGA. 2005. 213 pp.

- 52-. HUMERES, HÉCTOR. Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Tomo 1, Décimo Séptima Edición. Santiago, Chile. 2006. 352 p.
- 53-. ILO. "Education can have profound social consequences, particularly for women in male-dominated societies".. "Health benefits of Eliminating Child Labour". Ginebra, Suiza. 2003. 154 pp.
- 54-. IPEC. Trabajo Infantil Doméstico en Guatemala, lineamientos para una propuesta de intervención. Guatemala. 2003. 181 p.
- 55-. IPEC. El Trabajo Infantil en la Minería Artesanal del Oro. Diagnóstico Sociocultural y Económico de Condoto en Choco. Bogotá, Colombia. 2001, 70 p.
- 56-. IPEC. Construcción de un Modelo de Monitoreo Sobre Trabajo Infantil en la Minería Artesanal Colombiana. Bogota, Colombia. 2003. 75 p.
- 57-. IPEC. Trabajo Infantil y Adolescente Peligroso en Costa Rica. Costa Rica. 2003. 133 pp.
- 58-. IPEC. Trabajo Doméstico Remunerado en Paraguay. Asunción, Paraguay. 2005. 219 pp.
- 59-. IPEC. Trabajo infantil: Un manual para estudiantes. Ginebra, Suiza. 2004. 310 pp.
- 60-. IPEC. Guía para implementar el Convenio núm. 182 de la OIT. Guía práctica para parlamentarios, número 3. Unión Interparlamentaria. Ginebra, Suiza. 2002. 157 pp.
- 61-. IPEC. Plan Subregional para la Erradicación del Trabajo Infantil en los Países del MERCOSUR y Chile 2000-2004. Lima, Perú.2000. 21 pp.
- 62-. IPEC. Aprenderás a no llorar: Niños combatientes en Colombia Human Right Watch. Colombia 2003. 90 pp.
- 63-. IPEC. La cosecha mal habida: Trabajo infantil y obstáculos a la libertad sindical en las plantaciones bananeras de Ecuador. Ecuador. 2002. 122 pp.
- 64-. ISTAT. Sistema Informativo *sul lavoro minorelli: Relazione finale*. Roma, Italia. 2002. S. num.
- 65.- IPEC. Informe de síntesis mundial para la OIT. Ginebra, Suiza. Octubre 2004. 109 pp.
- 66-. IPEC. Identificación del trabajo infantil peligroso en pesca. El Salvador. El Salvador. 2004. 87 pp.

- 67-. IPEC. Invisible y sin Derechos. Aproximación al perfil del Trabajo Infantil doméstico en Perú. Lima, Perú 2002. 134 pp.
- 68-. IPEC. Niños, niñas y adolescentes: Los riesgos de un trabajo invisible para el propio hogar. Santiago, Chile. 2005. 71 pp.
- 69-. IPEC. Excavar para sobrevivir: Los niños mineros. 2003. 16 pp.
- 70-. IPEC. Trabajo Infantil y pueblos originarios en Chile: Experiencia en zonas aymará y mapuche (Tarapacá y Araucanía). Santiago, Chile 2003. 52 pp.
- 71-. IPEC. Diagnóstico sobre trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del Perú. Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Lima, Perú. 2004. 78 pp.
- 72-. INE. Censos de Población. 1992 – 2002. S. num.
- 73-. INE. VI Censo Nacional Agropecuario 1997. S. num.
- 74-. IPEC. Informe Nacional de los Resultados de la Encuesta de Trabajo Infantil en Ecuador. Quito, Ecuador. 2005. 90 pp.
- 75-. IRURETA, PEDRO. Normativa interna sobre prevención y erradicación del Trabajo Infantil de conformidad a los convenios internacionales ratificados por Chile. En: UNICEF. Trabajo Infantil Freno al Desarrollo, Panorama general y políticas para su Erradicación. Santiago, Chile. 2000. 159- 221 pp.
- 76-. JARA, PAOLA. “Trabajo Infantil en Chile y en el mundo: Acción y Legislación”. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Sociales y Jurídicas. Santiago, Chile. Universidad de Chile, Facultad de Derecho. 2004. 281 pp.
- 77-. KREBS, RICARDO. Breve Historia Universal. Décimo octava edición. Santiago, Chile. 1998. 571 p.
- 78-. LANSKY, MARK. Perspectivas. El Trabajo Infantil. Cómo se enfrentando el problema. En: Revista Internacional de Trabajo. Volumen 116. Nº 2. Ginebra, Suiza. 1997.
- 79-. MACCHIAVELLO, GUIDO. Historia de la Judicatura del Trabajo y de los Procedimientos del Ramo. En: Anales de la Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Nº 2, quinta época. Santiago, Chile. 2005.
- 80-. MATURANA, HUMBERTO. El Sentido de lo Humano. Santiago, Chile. 1991. 327 pp.

- 81-. MALDONADO, FRANCISCO. Delitos contra la Libertad Sexual. Tratamiento de la Nueva Regulación de Delitos Sexuales. En: Problemas Actuales de Derecho Penal. 2003. Santiago, Chile. 2003.
- 82-. MIDEPLAN. VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Santiago, Chile. 1996.
- 83-. MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. CHILE. Plan Nacional de Chile La erradicación de trabajo infantil En: UNICEF. Trabajo Infantil, Freno al Desarrollo. Panorama General y Políticas para su Erradicación. Santiago, Chile. 2000. 223-243 pp.
- 84-. MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. CHILE. Observatorio Laboral., 21 de Noviembre 2006.
- 85-. MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. CHILE. “Plan de Avance Nacional de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil 2006-2010., y se utilizará el término “Plan Nacional” al referirnos al Plan Nacional de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil 2001-2010. 78 pp.
- 86-. MINUCHIN, SALVADOR. Familias y terapia Familiar. Séptima Edición. Madrid, España.1999.
- 87-. MORAIS DE GUERRERO, MARIA. Introducción a la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela. 2000. 65-97 pp.
- 88-. NIKKEN, PEDRO. El artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como Fundamento de la Obligación de Ejecutar en el Orden Interno las Decisiones de los Órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Panel I de *The Working Sesion on the Implementation of Internacional Human Rights Obligations and Standars in the Inter- American System. Washington, USA.* 2003.
- 89-. NOGUEIRA, HUMBERTO. Lineamiento de Interpretación Constitucional y del Bloque Constitucional de los Derechos. Editorial Librotecnia. Santiago, Chile. 2006
- 90-. NOVOA, PATRICIO Y THAYER, WILLIAM. Manual de Derecho del Trabajo, Tomo 1, Santiago Chile, Tercera Edición, 1987.
- 91-. OIM. Dimensión de la trata de personas en Colombia. Bogotá, Colombia. 2006. 56 pp.
- 92-. OIE. El Reto que Plantea el Trabajo Infantil: El Punto de Vista de la OIE. 2005, Suiza. 103 pp.

- 93-. OIT. "Trabajo Infantil y Adolescente en cifras; Síntesis de la Primera Encuesta Nacional y sus Peores Formas". 2ª ed. Santiago, Chile. 2004. 54 pp.
- 94-. OIT. Un futuro sin trabajo infantil., Ginebra, Suiza. 2002. 157 pp.
- 95-. OIT. El Trabajo Infantil: Lo intolerable en el punto de la mira. Ginebra, Suiza. 2000. 133 pp.
- 96-. OIT. De Víctimas a Victimarios: los verdaderos responsables de la explotación sexual comercial de personas menores de edad. Ginebra, Suiza. 2002.
- 97-. OIT. Diagnóstico Trabajo infantil en la Central de Abastos de Bogotá, Coratobastos., Colombia. Colombia 2004. 88 pp.
- 98-. OIT. Generación de Ingresos. Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en la Triple Frontera. (Argentina, Brasil, Paraguay). Ginebra, Suiza. 2005. 188 pp.
- 99-. OIT. Trabajo Infantil en los Países Andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Ginebra, Suiza. 1998. 108 pp.
- 100-. OIT. El Salvador. Trabajo Infantil en la Pesca: Una Evaluación Rápida. Ginebra, Suiza. 2002. 94 pp.
- 101-. OIT. Trabajo Infantil Rural en Canindeyu, Paraguay. Paraguay. 2005. 45 pp.
- 102-. OIT. Trabajo Infantil en el Botadero de Tegucigalpa. Costa Rica. 2004. 60 pp.
- 103-. OIT. El Trabajo Infantil Doméstico en Nicaragua. Managua, Nicaragua. 2002. 137 pp.
- 104-. OIT. Excavar para sobrevivir. Artículo para difusión pública. Ginebra, Suiza. 2006. 16 pp.
- 105-. OIT. Una pesada carga: niños y niñas que trabajan en minas y canteras, Informe de Prensa con motivo de la conmemoración del Día Mundial contra el Trabajo Infantil: 12 de junio del 2005.2 pp.
- 106-. OIT. Insoportable para el alma humana: El tráfico de niños, niñas y su erradicación. Bogotá, Colombia. 2003. 112 pp.
- 107-. OIT. Documento de Proyecto: Prevención y erradicación del Trabajo Infantil doméstico y de la explotación sexual comercial infantil en Chile, Colombia, Paraguay y Perú. Ginebra, Suiza 2005. 221 pp.

- 108-. OIT. Normativa Nacional e Internacional Sobre el Trabajo de los Niños, Niñas y Adolescentes en Chile. Análisis y Recomendaciones para su Mejor Regulación y Cumplimiento. Lima, Perú. 2004. 92 pp.
- 109-. OIT. Una Alianza Global Contra el Trabajo Forzoso. Informe I b. Ginebra, Suiza. 2005. 104 pp.
- 110-. OIT. Estudio de la Explotación Sexual Comercial Infantil y Adolescente en Chile. 1999. 151 pp.
- 111-. OIT. Análisis de las políticas y programas sociales en Chile: La acción pública para prevenir y combatir el trabajo de niños y adolescentes. Lima, Perú. 2004. 144 pp.
- 112-. OIT. Visión del Trabajo Infantil en Perú 2001. Lima, Perú. 2002. 120 pp.
- 113-. OIT. La Demanda en la Explotación Sexual Comercial de Adolescentes: El Caso de Chile. Santiago, Chile. 2007. 157 pp.
- 114-. OIT. Guía Práctica para Parlamentarios. Erradicar las peores formas de trabajo infantil – Guía para implementar el Convenio núm. 182 de la OIT, 2002. 157 pp.
- 115-. OIT. Programa Modular de Capacitación e Información sobre Género, Pobreza y Empleo. Guía para el lector.- Santiago, 2001.
- 116-. OIT. Riesgos y solución prácticas aplicadas al trabajo infantil peligroso del sector transporte manual. Lima, Perú. 2003. 30 pp.
- 117-. ONU. Impacto de la Crisis s Asiática en América Latina. Santiago, Chile. 1998. 72 pp.
- 118-. PARDO, LUCÍA. Trabajo, algo más que un recurso productivo. Revista de Estudios Públicos Nº 59. Santiago, Chile. 1995.
- 119-. PEÑA GONZÁLEZ, CARLOS. El Derecho Civil en su Relación con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En: Medina y Mera. Universidad Diego Portales. Sistema Jurídico y Derechos Humanos. Santiago, Chile. 1996.
- 120-. PEÑA GONZÁLEZ, CARLOS. Sobre la Relación entre Autonomía y Paternalismo en la Convención de los Derechos del Niño. En: Diplomado Instituciones del Derecho de Familia Moderno y las Nuevas Tendencias en el Derecho Comparado. Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Santiago, Chile. 2001.
- 121-. PERRET CRISTOBAL. Los Principios de la Doctrina de la Protección Integral y las Disposiciones Directivas de la Ley Orgánica para la Protección del

Niño y del Adolescente. En; Introducción a la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela, 2001. 97-108 pp.

122-. RAWLS, JOHN. Teoría de la Justicia. Cuarta Edición. México. 1982. 120 pp.

123-. RIVADENEIRA, GIOVANNY. Visión Legislativa Frente al Nuevo Código de la Niñez. Quito, Ecuador. 2005.

124-. RIVERO HERNÁNDEZ, FRANCISCO. "El Interés del Menor". Editorial Dykinson. Madrid, España. 2000.

125-. ROJAS, JORGE. El Trabajo Infantil en Chile, Algunas Ideas para el Debate. En: UNICEF. Trabajo Infantil, Freno al Desarrollo. Panorama General y Políticas para su Erradicación. Santiago, Chile. 2000. 61-127 pp.

126-. ROJAS, JORGE. En Los Niños del Carbón: Trabajo Infantil en la Minería. Chile, 1920-1950.

127-. ROJAS, FLORES. El Trabajo Infantil y la Infancia Popular. En: Propositiones. Nº 32. Sur Ediciones. Santiago, Chile. 2001.

128-. RODRÍGUEZ COLLAO, LUIS Delitos Sexuales. Santiago de Chile Jurídica de Chile, 2001. 330 pp.

129-. RUIZ-TAGLE VIAL, PABLO. Apuntes de Clases. Introducción al Derecho. Año 2002. 340 pp.

130-. SALAZAR, MARIA. El Trabajo Infantil en Latinoamérica. Universidad Pedagógica Nacional. Bogotá, Colombia. 1995. S.núm.

131-. SCHLOETER MARYLUZ. Paradigmas sobre Trabajo Infantil: Erradicación. VI Jornadas de Análisis de la LOPNA. 449-478 pp.

132-. SCHUDECK ASTRID. El Interés Superior del Niño. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile. Profesor Guía: PAULINA VELOSO VALENZUELA. 2002. 240 pp.

133-. SERRANO, CARLA. Ley Orgánica para la Protección del Niño y Adolescente "Breve Historia de un Proceso". En; Introducción a la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela, 2001. 27-39 pp.

134-. SERNAM. La familia Chilena en los Noventa. Documentos de trabajo, de planificación y estudios Nº 27. RECA, INÉS. Santiago, Chile. 1993.

- 135-. SHMIDT, CLAUDIA Y VELOSO, PAULINA. La Filiación en el Nuevo Derecho de Familia. Editorial Conosur. Santiago, Chile. 2001 454 pp.
- 136-. SIETI. Caracterización social de la familia portuguesa con menores en edad escolar. Lisboa, Portugal. 2001 154 pp.
- 137-. SPALLI, CLAUDIO Y TORCHE, ARISTIDES. Deserción escolar y Trabajo Juvenil: ¿Dos caras de la misma decisión? Universidad Católica de Chile. Cuadernos de economía N° 41. Santiago, Chile. 2004. S.núm.
- 138-. SQUELLA, AGUSTÍN. Introducción al Derecho. Editorial Jurídica de Chile. Reimpresión de la 1ª edición 2004. Santiago, Chile. 2000. 576 pp.
- 139-. SUÁREZ, FERNANDO. Menores y Mujeres ante el Contrato de Trabajo. Editorial Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España. 1967. 65 pp.
- 140-. THAYLER, WILLIAM. Introducción al Derecho del Trabajo. Editorial Jurídica de Chile. Segunda Edición. Santiago, Chile. 1984
- 141-. THIJS, G. Child labour: Trends and challenges in Asia, Ginebra, Suiza.. 1997. 24 pp.
- 142-. UNICEF. Estado Mundial de la Infancia. New York, Estados Unidos de América. 2004. 164 pp.
- 143-. UNICEF. Diagnóstico sobre Trabajo Infantil en la recuperación y reciclaje de residuos en Argentina. 2005. 65 pp.
- 144-. UNICEF. Comunicado de prensa, Asunción, Paraguay. 11 de Agosto de 2006. 2 pp.
- 145-. UNICEF. Estudio Nacional Niños que trabajan en Minería Artesanal del Oro en el Perú, 2001. 52 pp.
- 146-. UNICEF 3) Invertir en la familia. Estudio sobre factores preventivos y de vulnerabilidad al trabajo infantil doméstico en familias rurales y urbanas de Perú, 2007. 172 pp.
- 147-. UNICEF. Justicia y Derechos del Niño Número 8. Noviembre de 2006. 404 pp.
- 148-. VERDUGO, MARIO; PFEFFER, EMILIO; y NOGUEIRA HUMBERTO. Derecho Constitucional. Tomo I. Editorial Jurídica de Chile. Segunda Edición. Santiago, Chile. 2005, p.198. 376 pp.

REFERENCIAS NORMATIVAS

1. Argentina. Ley 23.849.
2. Argentina. Ley 20.744.
3. Chile. Ley 19.759.
4. Chile. Ley 17.105.
5. Chile Ley 16.618.
6. Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Art. 19
7. Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Costa Rica. 1969.
8. Convención Sobre los Derechos del Niño. Resolución 44/25. 1989. Artículo 1.
9. Convenio 182, sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil. Artículo 1
10. Constitución Política de la República de Chile. Editorial Jurídica de Chile. Undécima Edición Oficial. Santiago, Chile. 2007.
11. Código Penal. Editorial Jurídica de Chile. Vigésima Edición. Santiago, Chile.2006.
12. Código del Trabajo. Editorial Jurídica de Chile. Undécima Edición Oficial. Santiago, Chile. Art. 13 inciso 4. 2006
13. Código Laboral. Paraguay.
14. Código de la Niñez y la Adolescencia. Ecuador. 2004
15. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención contra La Delincuencia Organizada Transnacional.
16. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño.
17. Declaración y Agenda para la Acción del Congreso mundial contra la explotación sexual comercial de la niñez.
18. Sentencia Sobre Determinación de la Titularidad del Cuidado Personal de los Hijos Menores (Corte de Apelaciones de Santiago). Rev. derecho (Valdivia), 2004, Vol.17, pp.273-278. TURNER SAELZER, SUSAN.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS:

- 1-. OIT.
La Salud y la Seguridad de la Mujer y el Niño Colección de Módulos. (En línea).
<http://training.itcilo.it/actrav_cdrom2/es/osh/wc/wca.htm> (consulta: 2 de mayo 2007)
- 2-. Morsolin Cristiano.
El pasado y presente del Trabajo Infantil 2005. [En línea]
<<http://www.selvas.org/dossNAT4Es.html>> (fecha de consulta 22 de marzo 2007).
- 3-. Las características de los niños en conflictos armados son recogidos de:
<<http://www.oit.org.pe/ipec/pagina.php?seccion=6&pagina=168>> [En línea]. Fecha de consulta: 24 de marzo 2007.
- 4-. Diccionario RAE
<http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPS_BUS=3&LEMA=manglares>
[En línea]. Fecha de consulta: 15 de marzo 2007.
- 5-. IPEC. Evaluación Final Erradicaron del Trabajo Infantil en la industria pirotécnica de El Salvador. El Salvador. 2004, p. 12.
<<http://www.oit.org.pe/ipec/pagina.php?seccion=6&pagina=172>> [En línea].
Fecha de consulta: 10 de Abril. 2007.
- 6-. UNICEF.
La Convención ofrece una visión del niño como un individuo y como miembro de una familia y una comunidad, con derechos y responsabilidades apropiados para su edad y su etapa de desarrollo". UNICEF.
http://www.unicef.org/spanish/crc/index_protecting.html [en línea] (fecha de consulta: 14 de Mayo, 2007)
- 7-. HISTORIA DE LA MIGRACION
<[http://www.memoriachilena.cl/mchilena01/temas/index.asp?id_ut=migracioncampo ciudad\(1885-1952\)](http://www.memoriachilena.cl/mchilena01/temas/index.asp?id_ut=migracioncampo ciudad(1885-1952))> [En línea]. Fecha de consulta: 28 de marzo 2007.
- 8- UNICEF.
Antecedentes de la Convención de Derechos del Niño [en línea]
<<http://www.unicef.cl/derecho/antecedentes.htm>> (fecha de consulta 2 de mayo 2007).
- 9-. Entrevista Ministro del Trabajo Osvaldo Andrade
<http://www.mintrab.gob.cl/destacado.php?id=365> (en línea) (fecha de consulta: 12 de Junio de 2007)
- 10-.Entrevista Ministro del Trabajo Osvaldo Andrade
<http://www.mintrab.gob.cl/destacado.php?id=365> (en línea) (fecha de consulta: 12 de Junio, 2007).

- 11-. Celebración del día mundial contra el trabajo infantil
<<http://www.direcciondeltrabajo.cl/1601/article-90095.html> > (fecha de consulta 22 de mayo 2007).

- 12-. Seremi de Educación. "Día Mundial Contra el Trabajo Infantil."
Este documento esta disponible también en la Web. . [En línea]
<http://www.institutonacional.cl/docs/Calendario_%202007.pdf > (fecha de consulta 2 de junio 2007).

- 13-. La información y los mensajes están disponibles;
(En línea) <http://www.oit.org.ar/pagina.php?seccion=49&pagina=178> (fecha de consulta: 14 de mayo, 2007)

- 14-. COMISION ECUADOR
<http://www.cnaa.gov.ec/pages/interna.php?IDSECCIONPAS=47&IDTIPOPAS=14> (en línea) (fecha de consulta: 18 de Junio, 2007)

- 15-. Ministerio del Trabajo de Ecuador
<http://www.mintrab.gov.ec/MinisterioDeTrabajo/Proyecto/Wfconepti.aspx> (en línea) (fecha de consulta: 22 de Junio, 2007)

- 16-. Movimiento Latinoamericano y del Caribe de los Niños/as Adolescentes Trabajadores (MOLACNATS)
(En línea). http://www.selvas.org/download/NATS_FSM03.pdf

- 17-. Iglesia en los países Latinoamericanos respecto al trabajo infantil
(En línea). <http://www.laprensagrafica.com//nacion/805050.asp>

- 18-. IPEC.
(En línea). <http://www.oit.org.pe/ipec/pagina.php?seccion=27>. Fecha de consulta: 1 de julio 2007.

- 19-. Ecuador
(En línea). <http://www.hoy.com.ec/zhechos/2004/libro/tema16.htm> (fecha de consulta: 22 de Junio, 2007)

- 20-. Paraguay
(En línea) <http://www.globalinfancia.org.py/agenciadenoticias/huellas/huellas11-informeti.htm> (fecha de consulta: 22 de Junio, 2007)

- 21-. Perú:
(En línea) http://www.risolidaria.org.pe/campanas_erradicacion_del_TI_2007/campaNasti2007.html (fecha de consulta: 12 de junio 2007).

- 22-. ROCHA, JOSÉ LUIS.

<http://www.envio.org.ni/articulo/2887> (En línea) (fecha de consulta: 2 de Julio, 2007).

23-. OIT Chile

(En línea). <http://www.oitchile.cl/acerca.php>. Fecha de consulta: 1 de julio 2007.

24-. SENAME.

(En línea) <http://www.sename.cl>, fecha de consulta: 4 de julio 2007.

enlíneahttp://www.chile.com/tpl/articulo/detalle/ver.tpl?cod_articulo=7998

ANEXO N° 1

Encuesta Sobre percepción del Trabajo Infantil en Chile

ENCUESTA:

La siguiente formula será utilizada a fin de obtener información de los sujetos de estudio, la obtención de los datos se realizara mediante el formulario de la encuesta, en términos generales entendemos que lo que se intenta es una recolección de datos, en una determinada población mediante el uso de una entrevista tipo de carácter personal, con la finalidad de conocer la opinión de los ciudadanos respecto del tema de trabajo infantil.

ELABORACION:

Objetivos generales:

- 1) Conocer la percepción de un grupo determinado, sobre el trabajo infantil, en Chile.

Objetivos Específicos:

- 1) Determinar las diferencias y similitudes en la percepción de las personas en lo referente a la relación estudio y trabajo en Chile
- 2) Conocer la percepción de las políticas impulsadas por el gobierno, por parte de un grupo determinado de personas.
- 3) Establecer en base a las diferentes opiniones recogidas, un criterio en común en torno a la problemática del trabajo infantil que sirva como Línea de Base para impulsar una determinada política

MUESTRA:

La muestra esta constituida por 120, sujetos, pertenecientes todos al mundo Universitario, principalmente la Facultad de Derecho de la U de Chile, la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Diego Portales, encuestando principalmente a académicos y a alumnos. La muestra final incluyo a 73 mujeres y 47 hombres. La muestra contiene 11 preguntas que se refieren a la materia del Trabajo infantil, con especial enfoque en nuestro país, se decidió realizar la encuesta en círculos universitarios y principalmente en estas dos facultades debido a que sus alumnos deberían conocer o al menos tener nociones sobre el tema, no así en cualquier lugar.

DISTRIBUCION POR EDAD (ENCUESTADOS)

- a) 18 -30 (51) 42.5%
- b) 30 -40 (30) 25%
- c) 40 – 50 (21) 17.5%
- d) 50 -60 (12) 10%
- e) 60 o Más (6) 5%

INSTRUMENTO:

A continuación se muestra el instrumento fidedigno que fue utilizado en las encuestas, contiene 11 preguntas todas con alternativas.

Encuesta Anónima:

1- ¿Qué opinión tiene usted de los niños y adolescentes trabajadores?

- a) Contribución a las familias pobres.
- b) Vulneración a los derechos de la infancia.
- c) Inserción al mercado laboral.
- d) Fuente de mayor competencia de los países sub. Desarrollados.
- e) n/s, n/r.

2- ¿Conoce usted el Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil?

- a) Si
- b) No
- c) n/s, n/r

3- *En la eventualidad de conocer el Plan de Erradicación Nacional del Trabajo Infantil.* ¿Cree usted que el Plan de Erradicación es una herramienta influyente en la disminución de menores de edad que trabajan?

- a) Si
- b) No
- c) n/s, n/r

4- ¿Cree usted que debe prohibirse el trabajo infantil si no se ha completado la enseñanza obligatoria, actualmente, cuarto año medio?

- a) Si, debe prohibirse.
- b) El trabajo puede ser complementario a la educación.
- c) No debe prohibirse.
- d) n/s, n/r.

5- ¿Ha tenido conocimiento usted de alguna campaña o actividad nacional o regional en torno al trabajo infantil?

- a) muchas ¿cuáles o dónde?
- b) pocas ¿cuáles o dónde?
- c) Ninguna
- d) n/s, n/r.

6- ¿Conoce usted el contenido del Convenio 138 y 182 o la Convención Sobre Derechos del Niño?

- a) Sólo la Convención sobre Derechos del Niño.
- b) Sólo el Convenio 138 y 182 de la OIT.
- c) Ninguno de ellos.
- d) Conozco ambos.
- e) n/s, n/r.

7- ¿Qué entiende usted por trabajo infantil?

- a) Actividad laboral realizada por menores de edad.
- b) Explotación económica y/o sexual a los menores de edad.
- c) Proceso de aprendizaje para su futura vida laboral (por ejemplo, actividades artísticas)
- d) n/s, n/r.

8- ¿Ha tenido usted la oportunidad de observar, escuchar y/o participar en debates públicos en torno a los derechos de la infancia, especialmente relacionados con el trabajo infantil?

- a) No he tenido la oportunidad.
- b) No he participado, pero si he observado o escuchado.
- c) Creo que no es un problema de interés público.
- d) He observado, escuchado y participado.
- e) n/s, n/r.

9- Suponiendo que usted fuera autoridad pública y considerando la realidad social y económica del país, indique TRES (3) medidas que adoptaría en torno al trabajo infantil.

- a) Lo prohibiría, aumentando la fiscalización y sanciones a quienes contraten a menores de edad, por afectar su integridad, desarrollo y educación.
- b) Mejoraría la calidad de datos existentes relativos al trabajo infantil.
- c) Potenciaría la educación pública obligatoria, que fuera gratuita y con sistema de becas.

- d) Generaría mayor conciencia nacional del tema, ya que es ahí donde se sustenta cualquier reforma.
- e) Mejoraría la distribución de los ingresos en Chile, puesto que el trabajo infantil es una estrategia de supervivencia de las familias pobres.
- f) Promovería reformas legales y reglamentarias acordes con los criterios internacionales.
- g) Me focalizaría en las “peores formas de trabajo infantil”, dándoles asistencia social, jurídica y escolar.
- h) Me propondría que sólo los menores de 15 años de edad dejen de trabajar, reinsertándolos en su educación, entregándoles asistencia social, jurídica y escolar.

10.- Durante su infancia ¿desarrolló actividad laboral remunerada? Indique su edad según corresponda.

- | | |
|----------|-------------|
| a) SI | a) 18 -30 |
| b) NO | b) 30 -40 |
| c) Ns/nr | c) 40 – 50 |
| | d) 50 -60 |
| | e) 60 o Más |

11.- Según su percepción, ¿Cree usted que la clase política chilena está comprometida con la erradicación del Trabajo Infantil en nuestro País?

- a) Sí, se observa un esfuerzo de su parte por el tema.
- b) Sí, pero podrían aumentar su compromiso con la infancia del país.
- c) No, porque el tema no les importa, sus preocupaciones son otras.
- d) No, el compromiso que adquirieron es sólo comunicacional.
- e) n/s, n/r

ESTIMACION DEL PRESUPUESTO:

Para la presente investigación no se ostentan recursos financieros o materiales distintos a los propios. En definitiva, los recursos se reducen al trabajo personal de los creadores y a sus propios recursos financieros, en general, utilizados en fotocopias, impresiones, visitas a instituciones relacionadas al tema, etc. A pesar de la situación anteriormente descrita, los autores se han preocupado de tener un grupo de personas que realiza este tipo de encuestas.

RESULTADOS:

- 1-. a) (54) 45%
- b) (56) 46,6%
- c) (5) 4,16%
- d) (1) 0,83%
- e) (4) 3,3%

2-

- a) (15) 12.5%
- d) (101)84.16%
- e) (4)3.3%

3-

- a) (3) 2.5%
- b) (12)10%
- c) (105) 87.5%

4-

- a) (76) 63.3%
- b) (27)22.5%
- c) (12) 10%
- d) (5) 4,16%

5-

- a) (0) 0%
- b) (17) 14.16%
- b) (93) 77,5%
- c) (10) 8,3%

6-

- a. (50) 41.6%
- b. (3) 2.5%
- c. (59) 49.16
- d. (4) 3.3%
- e. (4) 3.3%

- 7-**
- a) (69) 57.5%
 - b) (43) 35.83%
 - c) (8) 6.6%
 - d) (0) 0%

- 8-**
- a) (80) 66.6%
 - b) (21) 17.5%
 - c) (4) 3.3%
 - d) (12) 10%
 - e) (3) 2.5%

- 9-**
- b) (73) 60.83%
 - a) (7) 5.83%
 - b) (102) 85%
 - c) (54) 45%
 - d) (69) 57.5%
 - e) (16) 13.3%
 - f) (11) 9.16%
 - g) (28) 23.3%

10.-

- a) (42) 35%
- b) (78) 65%
- c) (0) 0%

11.-

- a) (1) 0.83%
- b) (5) 4.16%
- c) (63) 52.5
- d) (51) 42.5%
- e) (0)

Los resultados no serán analizados en este apéndice producto que el análisis, es instrumental para los autores, vale decir, estos lo utilizaran en la memoria principalmente, tal como podremos apreciar las referencias a esta encuesta se encuentran en el Capítulo 3 de la presente investigación.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I.

1.0.EL TRABAJO INFANTIL EN GENERAL.....	6
1.1. Conceptualizaciones y Naturaleza del trabajo infantil.....	6
1.1.1.Discrepancias doctrinarias en torno al trabajo infantil.....	6
1.1.2. Infancia y trabajo.....	14
1.1.3. Trabajo infantil en los planes de erradicación.....	20
1.1.4. Trabajo infantil en doctrina y organismos intergubernamentales...	25
1.1.5. Trabajo Infantil como fenómeno.....	27
1.2 Causas del trabajo infantil.....	29
1.2.1. Inequidad social económica y estrategias de subsistencia.....	29
1.2.2. Paradigmas emanados de la globalización y sistema económico neoliberal.....	32
1.2.3. Estructura familiar perniciosa y concepciones socio - culturales que propenden al trabajo infantil.....	34
1.2.4. Débil normativa en la protección de la infancia e inexistencia o ineficiencia de implementación de políticas sociales destinadas a erradicar el trabajo infantil.....	37
1.3 Efectos del trabajo infantil.....	38
1.3.1. Daños físicos y psíquicos.....	38
1.3.2. Privación a recibir educación.....	41
1.3.3. Inequidad social económica y subsistencia.....	42
1.3.4. Desintegración social.....	43
1.3.5. Desestructuración familiar.....	44
1.3.6. Afectación normativa.....	44
1.4. Características del trabajo Infantil.....	46

1.4.1. Informalidad o ilegalidad.....	46
1.4.2. Transversalidad global del fenómeno e informalidad.....	48
1.4.3. Falta de especialización en el empleo.....	50
1.4.4. Encubrimiento como forma de ayuda o instrucción.....	51
1.5 Evolución histórica del trabajo infantil.....	53
1.5.1. Primeras aproximaciones al trabajo.....	53
1.5.2. Inicios del trabajo infantil.....	54
1.5.3. El trabajo infantil en las antiguas civilizaciones.....	54
1.5.4. El trabajo infantil en la edad media.....	56
1.5.5. Trabajo infantil en la época post medieval.....	57
1.5.6. Trabajo infantil en la revolución industrial.....	58
1.5.7. Trabajo Infantil en el siglo XX.....	61
1.6. Tipos de trabajo infantil.....	62
1.6.1. Clasificación de los tipos de trabajo infantil.....	62
1.6.1.1. Conforme al sector de la economía que representen.....	62
a) Trabajos que se desarrollan en el sector informal.....	62
b) Trabajos que se desarrollan en el sector formal.....	63
1.6.1.2 Conforme si correspondan a una de las peores formas o son una forma legítima de ejercer el trabajo Infantil.....	64
a) Peores formas de trabajo infantil.....	64
b) Formas legítimas de ejercer el trabajo infantil.....	67
1.6.2 Análisis particular de las formas de trabajo infantil en América Latina.....	67
a) Niños y niñas en conflictos armados.....	67
b) Trabajo infantil en la agricultura.....	68
c) Trabajo infantil en basureros.....	69
d) Trabajo infantil en la pesca y extracción de moluscos.....	70
e) Trabajo infantil doméstico.....	70
f) Trabajo infantil en minas y canteras.....	71
g) Trabajo infantil en mercados.....	72

h)	Tráfico de drogas.....	73
i)	Trabajo infantil en la manufactura.....	73
j)	Trabajo infantil y pueblos indígenas.....	74
k)	Trata de niños, niñas y adolescentes.....	75
l)	Explotación sexual comercial.....	76

CAPÍTULO II.

2.0	EL TRABAJO INFANTIL EN CHILE.....	82
2.1.	Evolución histórica del trabajo infantil en Chile.....	82
2.1.1.	Trabajo infantil en el período colonial.....	82
2.1.2.	Trabajo infantil en el período republicano.....	83
2.1.3.	Trabajo infantil en los últimos 30 años.....	87
2.2.	Normativa nacional e internacional relativa al trabajo infantil en Chile.....	88
2.2.1.	Normativa internacional ratificada por Chile.....	88
2.2.1.1	Normativa en el plano de los Derechos Humanos.....	89
a)	Convención sobre Derechos del Niño.....	90
b)	Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	99
c)	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	100
2.2.1.2.	Convenios de la OIT.....	101
a)	Convenio 138.....	102
b)	Convenio 182.....	107
2.2.2.	Normativa nacional abocada al tema en Chile.....	112
2.2.2.1.	Ámbito constitucional.....	113
a)	Bases de la institucionalidad.....	113
b)	Derechos Fundamentales tutelados.....	115
2.2.2.2	Ámbito Laboral.....	120
a)	Capacidad.....	120
b)	Prohibiciones e imperativos.....	127
c)	Contrato de aprendizaje.....	134

d) Inspección del Trabajo y eficacia.....	137
2.2.2.3. Ámbito penal.....	142
a) Ley 16.618.....	143
b) Código Penal.....	146
2.3. Estadísticas y análisis.....	152
2.3.1. Estadísticas generales de la infancia.....	152
a) Aspectos generales de la población chilena.....	152
b) La infancia chilena.....	154
2.3.2. Estadísticas del trabajo infantil en Chile.....	156
2.3.2.1 Trabajo inaceptable en Chile.....	158
Cifras del trabajo infantil inaceptable en Chile.....	160
a) Panorama general de las actividades realizadas por menores.....	161
b) Edad y género de los niños en ocupaciones inaceptables.....	161
c) Realidad urbana y rural del problema.....	162
d) Niños y adolescentes que laboran en la calle.....	163
e) Trabajo doméstico.....	164

CAPÍTULO III.

3.0 PLAN DE ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN CHILE.....	169
3.1 Análisis del Plan de Erradicación Progresiva del Trabajo Infanto Adolescente en Chile.....	169
3.1.1 Antecedentes y orígenes del plan de erradicación en Chile.....	169
3.2 Análisis específico del plan de erradicación en Chile.....	172
3.2.1. Marco orientador del plan y enfoques sobre trabajo infantil.....	176
3.2.2. Análisis de objetivos.....	181
3.2.3. Ejecución del plan de erradicación.....	191

CAPÍTULO IV.

4.0 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PLANES DE ERRADICACIÓN.....	215
4.1. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Argentina, 2006. (Argentina).....	216
4.1.1. Antecedentes del plan argentino.....	216
4.1.2. Estructura general del plan.....	217
4.1.3. Elementos diferenciadores y análisis.....	218
4.1.4 Avances del plan argentino.....	223
4.2 Plan Nacional Erradicación del Trabajo Infantil, Colombia 2000-2002 y III Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Juvenil 2003-2006. (Colombia).....	226
4.2.1 Antecedentes de los planes colombianos.....	227
4.2.2. Estructura general de los planes.....	227
a) Plan Nacional Erradicación del Trabajo Infantil Colombia 2000-2002.....	228
b) III Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil 2003-2006.....	228
4.2.3. Elementos diferenciadores y análisis.....	229
a) Plan Nacional de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores entre 15 y 17 años en Colombia 2000-2002.....	229
b) III Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Juvenil 2003-2006.....	231
4.2.4 Avances de los planes colombianos.....	235
4.3. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en el Ecuador, 2005. (Ecuador).....	237
4.3.1. Antecedentes del plan ecuatoriano.....	237
4.3.2. Estructura general del plan.....	238

4.3.3. Elementos diferenciadores y análisis.....	239
4.3.4. Avances del plan ecuatoriano.....	242
4.4 Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los y las Adolescentes, 2003-2008. (Paraguay).....	245
4.4.1 Antecedentes de los planes paraguayos.....	246
4.4.2 Estructura general de los planes.....	246
a) Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil 2003-2008.....	246
b) Plan Nacional de Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay, 2003.....	246
4.4.3 Elementos diferenciadores y análisis.....	247
1) Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo 2003-2008.....	247
2) Plan Nacional Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay, 2003.....	249
4.4.4. Avances del plan paraguayo.....	252
4.5. Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de Perú, 2005.....	254
4.5.1. Antecedentes del plan peruano.....	254
4.5.2. Estructura general del plan.....	255
4.5.3. Elementos diferenciadores y análisis.....	256
4.5.4. Avances del plan peruano.....	260
4.6. Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente, de Venezuela, 2000.....	263
4.6.1. Antecedentes de la LOPNA.....	263
4.6.2. Estructura general.....	267
4.6.3. Elementos diferenciadores y análisis.....	268
4.6.4 Plan Estratégico Nacional para la protección de NNA.....	273

4.6.5 Avances de la LOPNA y del Plan Estratégico Nacional para la protección de NNA.....	276
--	-----

4.7 Cuadro Comparativo.....	279
-----------------------------	-----

CAPÍTULO V.

CONCLUSIONES.....	284
-------------------	-----

GLOSARIO.....	292
---------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	299
-------------------	-----

APÉNDICE Nº 1