



DEFENSA DE NIÑAS Y NIÑOS - INTERNACIONAL DCI
DEFENSE DES ENFANTS - INTERNATIONAL DEI
DEFENCE FOR CHILDREN - INTERNATIONAL DCI

Situación del trabajo infantil y adolescente en Centroamérica

f7 cghU'F]Wž'9`'GU`j UXcfž'; i UŶYa U`Už'< cbXi fUg'm
B]WfU[i UŁ

Audiencia ante la
Comisión Interamericana
de Derechos Humanos

Marzo, 2006

Tabla de Contenidos

Presentación	3
Resumen Ejecutivo	4
I. Situación del Trabajo Infantil y Adolescente en Centroamérica: Análisis estadístico.....	6
Fuentes de información.....	6
Magnitud	6
Edad.....	10
Sexo.....	11
Rama de actividad económica	12
Zona.....	14
Trabajo infantil y educación.....	15
II. El trabajo infantil en la normativa: ¿Conceptos y enfoques divergentes?	18
Desde la CDN	18
Del Convenio 138 al 182.....	19
III. Análisis crítico del abordaje conceptual del trabajo infantil	31
El Concepto detrás de los datos oficiales: ¿Quién es y quién no es una persona menor de edad trabajadora según las estadísticas?	31
El Trabajo infantil: fenómeno complejo	37
El Trabajo infantil como parte de una estrategia familiar de subsistencia	42
IV. Balance de esfuerzos realizados en la región para erradicar el Trabajo Infantil	45
V. Conclusiones	49
VI. Petitorias	52

Presentación

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos nos ofrece una excelente oportunidad a las organizaciones no gubernamentales para hacer un trabajo serio de denuncia y presión, al permitirnos hacer uso de los mecanismos de protección del Sistema, como los son la Convención Interamericana de Derechos Humanos en su artículo 19, así como el Protocolo de San Salvador el cual complementa dicha Convención y aborda mas específicamente los derechos económicos, sociales y culturales.

En esta ocasión, presentamos ante la Comisión de Derechos Humanos la situación del trabajo infantil y adolescente en los países de Centroamérica y para ello, se ha tenido que preparar un informe escrito, el cual aborda aspectos estadísticos, de abordaje conceptual y hace un análisis acerca de la situación en que viven miles de niños, niñas y adolescentes desde la Convención Internacional de los Derechos del Niño y las normas internacionales de derechos humanos, así como se hace un balance de las acciones emprendidas por los países.

Para la realización de este informe así como de la participación en la Audiencia, se ha contado con el valioso acompañamiento de CEJIL y su equipo de la oficina para Mesoamérica. Se consultó bibliografía de expertos en el campo de los derechos humanos de las personas menores de edad como Mary Beloff - a quien de igual manera le agradecemos la lectura que nos hizo al informe y sus recomendaciones -; expertos en materia de trabajo infantil y adolescente como Walter Alarcón y Mauricio Benito Durá. El informe fue elaborado por un equipo de profesionales de DNI Costa Rica.

Utilizamos gran parte del material producido por Defensa de Niñas y Niños – Internacional, DNI, recibimos información valiosa de Save the Children UK en Honduras y revisamos la valiosa información que ha aportado a la discusión y acciones en esta temática el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la Organización Internacional del Trabajo (IPEC-OIT).

Por último, se revisó material producido por la Marcha Global contra la explotación laboral de niñas, niños y adolescentes y su propuesta sobre Paradigma Triangular.

Esperamos con este informe aportar al análisis, debate y búsqueda de soluciones y visibilizar situaciones que tradicionalmente han estado ocultas y que atentan contra los derechos sociales, económicos, culturales de la población menor de edad trabajadora en nuestros países.

Resumen Ejecutivo

Existen, sólo en Centroamérica, cerca de 2 millones de personas menores de edad que se ven obligadas a trabajar como medio de subsistencia. Estas cifras, si bien figuran como datos oficiales, sin duda subestiman el alcance real de este problema y por ende sus consecuencias en el desarrollo de los niños, niñas y personas adolescentes en la subregión.

En las últimas décadas el fenómeno del trabajo infantil y adolescente ha cobrado relevancia a partir principalmente de los esfuerzos liderados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con la participación de los Estados y otros actores de la sociedad civil organizada, por visibilizar el problema y sensibilizar a la opinión pública en torno a sus consecuencias. No obstante el gran trecho avanzado, los esfuerzos realizados nos enseñan una serie de lecciones a aprender, con miras a incrementar el alcance, la eficacia y el impacto de las medidas de protección utilizadas en el abordaje de este problema.

Hoy, específicamente para el caso de Centroamérica, resulta impostergable redefinir el “ trabajo infantil” , trascendiendo el articulado de los Convenios #138 y #182 de la OIT – y sus respectivas Recomendaciones-, a la luz de la evidencia y la experiencia acumulada, para reconciliar su concepción y abordaje con la más amplia normativa y jurisprudencia de protección de los derechos humanos. Por trabajo infantil, desde esta perspectiva, debería entenderse toda situación en la que una persona menor de edad, a causa de la realización de una actividad laboral, ve violado alguno de sus derechos estipulados, en el marco regional del sistema interamericano, en la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador, y en el nivel internacional, en la Convención Internacional de Derechos del Niño, o cuando como una estrategia para compensar tales violaciones, se involucran personas menores de edad en este tipo de actividades. De esta manera el trabajo infantil y adolescente constituye simultáneamente una causa y una consecuencia de la violación de los derechos económicos, sociales y culturales.

Dentro de los retos que se perfilan de cara a una protección integral de los derechos de las personas menores de edad trabajadoras en la subregión están:

- a) El reconocimiento de formas de trabajo infantil y adolescente que actualmente se encuentran invisibilizadas – tales como el caso del trabajo doméstico en el propio hogar-;
- b) El reconocimiento de que – al menos en la subregión- trabajo infantil, exclusión educativa y pobreza son manifestaciones de un problema complejo, en el cual no es posible establecer

una relación de causalidad unidireccional y unívoca y que debe de ser abordado desde una perspectiva integral, tanto en el nivel de atención como de prevención;

c) El reconocimiento de que el trabajo infantil, en la gran mayoría de los casos, es percibido por la población que lo sufre más como una solución que como un problema, pues forma parte de estrategias familiares de subsistencia y como tal requiere un abordaje específico;

d) El asumir las experiencias piloto que hasta la fecha se han llevado a cabo en la subregión como tales, con miras a desarrollar y rescatar buenas prácticas, susceptibles de ser institucionalizadas como parte de la política social de los Estados, y ser así replicadas ampliamente con el fin de incrementar la cobertura hasta niveles razonables y proporcionales a la magnitud del problema y

e) El reconocimiento de que el trabajo infantil, por las características propias que presenta en la subregión, requiere de un abordaje que trascienda lo normativo – especialmente por ubicarse la mayor parte en la economía informal- y contemple un abordaje desde la política social, y que trascienda el ámbito de lo laboral para contemplar la integridad de los derechos humanos de las personas menores edad.

I. Situación del Trabajo Infantil y Adolescente en Centroamérica: Análisis estadístico

Fuentes de información

Las encuestas nacionales a nivel centroamericano capaces de visibilizar la participación y las condiciones de inserción de las personas menores de edad en el mercado de trabajo son muy recientes y escasas. Poseen heterogeneidades metodológicas y conceptuales – incluso dentro de un mismo país- que dificultan en la práctica las comparaciones entre países y, aún más, la determinación de tendencias en cuanto a la evolución del fenómeno.

En el marco del esfuerzo impulsado por IPEC/OIT, los países de la región realizaron encuestas nacionales a lo largo de dos años – entre el 2000 y el 2002- lo que no ha permitido una sincronización total. No obstante, la calidad de la información recolectada y la presunción de que en un período de dos años no se registrarían cambios drásticos en las características del trabajo infantil y adolescente en ninguno de los países; aunado al hecho de que estas fuentes de información son las únicas existentes con representatividad estadística a nivel nacional, hacen su uso casi obligatorio.

Sobre otras limitaciones, quizás más importantes, de la medición del trabajo infantil nos referimos más adelante en este documento. Aún así, los datos incluidos en este documento se basan en lo que ha venido a convertirse en las “ estadísticas oficiales” sobre trabajo infantil y adolescente.

Magnitud

La población total de los cinco países centroamericanos a mediados del 2003 rondaba los 34.5 millones de personas, de las cuales poco más de 11 millones tenían entre 5 y 17 años, lo que indica que prácticamente uno de cada tres centroamericanos es un niño o adolescente en este rango de edad.

De cada cien niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años, 36 son guatemaltecos, 21 hondureños, 17 salvadoreños, 16 nicaragüenses y sólo 10 serían costarricenses, manteniendo esta proporción una distribución muy parecida a la distribución por país de la población total de la región.

Cuadro 1.

Población infantil y adolescente entre 5 y 17 años total y ocupada					
País	Total	Estructura relativa	Ocupados	Estructura relativa	Tasa de ocupación
Costa Rica	1.113.987	10,0	113.523	6,0	10,2
El Salvador	1.936.987	17,4	222.479	11,8	11,5
Guatemala	4.006.108	35,9	937.530	49,8	23,4
Honduras	2.315.888	20,8	356.241	18,9	15,4
Nicaragua	1.772.614	15,9	253.057	13,4	14,3
Región	11.145.584	100,0	1.882.830	100,0	16,9

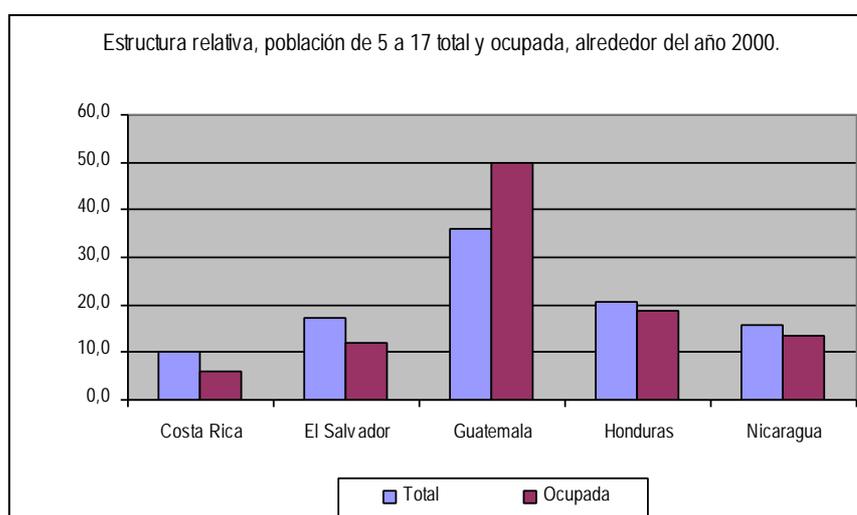
Fuente: IPEC/OIT, 2004.

Con respecto a la cantidad de personas de 5 a 17 años inmersas en actividades económicas, se registra en la región un total de 1 882 830, esto es, casi el 17 por ciento del total de personas en este rango de edad. Las variaciones en las tasas de ocupación de cada país son importantes, destacando claramente la situación de Guatemala en donde este valor supera el 23%, aportando la mitad del total de personas menores de edad ocupadas de la región. Es además el único país con una tasa de ocupación superior al promedio regional.

En segundo lugar se ubican, cercanas al valor regional, Honduras y Nicaragua y, finalmente, El Salvador y Costa Rica con valores que representan menos de la mitad del valor mayor (Guatemala).

La desproporcionada incidencia del trabajo infantil y adolescente en Guatemala debería ser objeto de un análisis más pormenorizado y profundo.

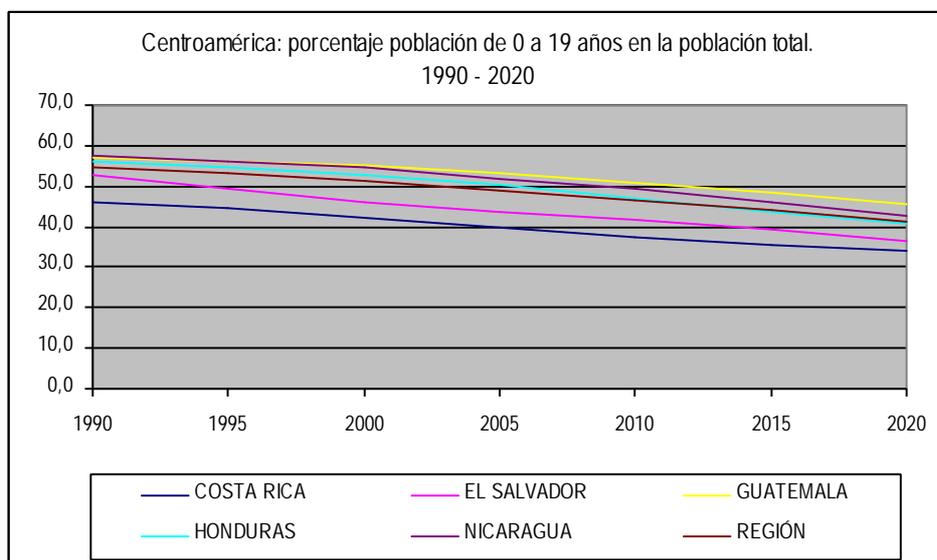
Gráfico 1.



Fuente: IPEC/OIT, 2004.

Por otra parte, como parte del proceso de transición demográfica en curso en la región, el peso relativo de la población menor de edad dentro del total de población tiende a disminuir. Como se nota en el gráfico, de acuerdo a las proyecciones el peso relativo de este grupo pasaría en la región de 54.6% en 1990 a 41.3% en el año 2020. Dicho proceso transicional se encuentra más avanzado en Costa Rica y El Salvador y más atrasado en Guatemala.

Gráfico 2.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro Latinoamericano de Demografía e IPEC/OIT.

No obstante, debido al crecimiento natural de la población esta disminución relativa no se traduce en una disminución en números absolutos. Por el contrario, la cantidad de personas menores de edad en la región aumenta sostenidamente.

Así, se presenta a continuación un pequeño ejercicio estadístico que proyecta el panorama de la magnitud del trabajo infantil en la región basado en dos supuestos: que la población crece de acuerdo a las proyecciones de población del CELADE y que las tasas de ocupación entre las personas de 5 a 17 años se mantienen durante los próximos 15 años invariables con respecto al dato que reseñan las encuestas en los años cercanos al 2000 en cada país.¹

¹ No se cuenta para este trabajo con criterios sólidos que permitan confirmar la validez de este segundo criterio. En la mayoría de los países no ha habido más que una encuesta sobre trabajo infantil, por lo que la evolución del fenómeno no es conocida. Sin embargo, se incluye el dato de modo ilustrativo.

Cuadro 2.

Centroamérica: Proyecciones quinquenales de NNA trabajadores por país

	2000	2000 - 2005		2005 - 2010		2010 - 2015	
		ABS	%	ABS	%	ABS	%
Costa Rica	113.523	117.496	3,5	120.551	2,6	124.047	2,9
El Salvador	222.479	235.828	6,0	245.497	4,1	247.215	0,7
Guatemala	937.530	1.039.721	10,9	1.137.455	9,4	1.217.076	7,0
Honduras	356.241	388.303	9,0	409.271	5,4	420.321	2,7
Nicaragua	253.057	278.869	10,2	301.736	8,2	315.314	4,5
Región	1.882.830	2.060.216	9,4	2.214.510	7,5	2.323.974	4,9

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro Latinoamericano de Demografía e IPEC/OIT.

Utilizando las tasas de participación de NNA por sexo y grupos de edad que se reseñan en el Cuadro 4 y las proyecciones de población para esos mismos grupos según el CELADE, es decir, en caso de que las tasas de participación se mantengan en cada país, el número de trabajadores de 5 a 17 años aumentaría en la región un 9.4% al 2005 con respecto al dato del 2002.

Los más de 2 millones de NNA trabajadores que habrían en el 2005, aumentaría a más de 2.2 millones en el 2010, para un crecimiento intraperíodo de 7,5%. Al año 2015 se contabilizarían alrededor de 2 323 974 personas entre 5 a 17 trabajando en la región.

En términos absolutos, esto implicaría un crecimiento del número de casos de NNA trabajadores que una eventual política social debería atender. En otras palabras, crecería el número absoluto de personas que ven irrespectados sus derechos humanos.

Cuadro 3.

Centroamérica: Nuevos casos proyectados de trabajo infantil por quinquenios, según país.

	2000	2000 - 2005	2005 - 2010	2010 - 2015	2000 - 2015
		ABS	ABS	ABS	ABS
Costa Rica	113.523	3.973	3.055	3.496	10.558
El Salvador	222.479	13.349	9.669	1.718	24.695
Guatemala	937.530	102.191	97.734	79.622	280.321
Honduras	356.241	32.062	20.968	11.050	64.123
Nicaragua	253.057	25.812	22.867	13.578	61.999
Región	1.882.830	177.386	154.293	109.465	441.697

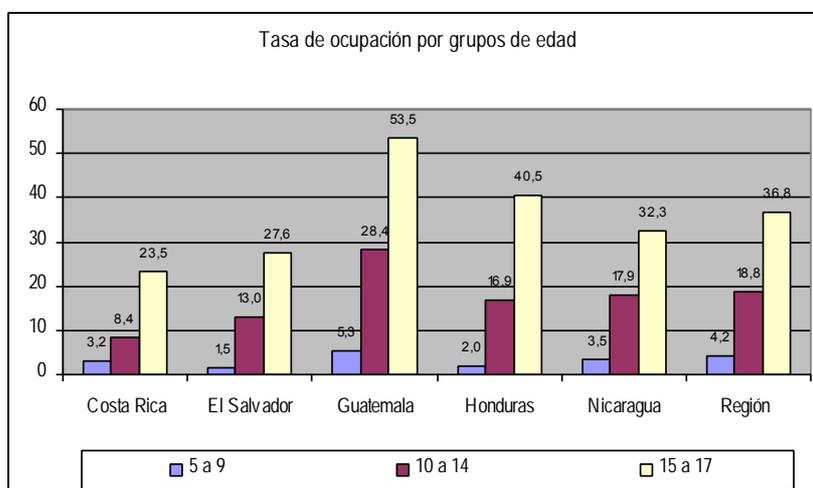
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro Latinoamericano de Demografía e IPEC/OIT.

De acuerdo a estas proyecciones, en los tres lustros entre el 2000 y el 2015 “ aparecerían” más de 400 000 nuevos niños, niñas y adolescentes trabajadores en la región.

Edad

Las tasas de participación por grupos de edad de la población trabajadora confirman que éstas aumentan en forma directa con la edad de las personas. La tendencia regional indica que entre los niños y niñas de 5 a 9 años la tasa de participación es de 4.2, aumentando a 18.8 entre el grupo de 10 a 14 y alcanzar el mayor valor entre los adolescentes de 15 a 17 (36.8).

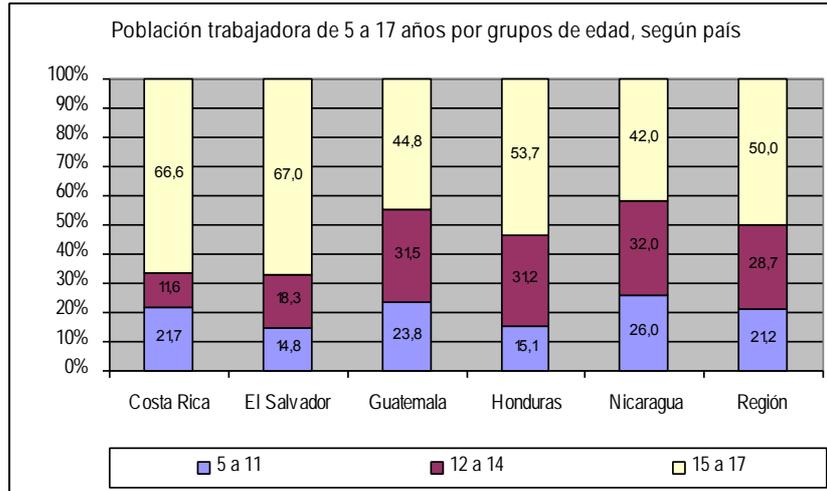
Gráfico 3.



Fuente: IPEC/OIT, 2004.

Con respecto a la composición por grupos de edad del total de trabajadores de 5 a 17 se nota que a nivel regional la mitad de los trabajadores son adolescentes y la otra mitad niños menores de 15 años. La mayor cantidad de adolescentes trabajadores que niños y niñas trabajadores es notoria en Costa Rica y El Salvador. En el caso de Honduras se acerca a una proporción de 50% / 50%, mientras que en Guatemala y Nicaragua la relación se invierte al ser mayoritaria la proporción de niños y niñas trabajadores con respecto a los adolescentes.

Gráfico 4.



Fuente: IPEC/OIT, 2004.

Sexo

Además de aumentar con la edad, la participación en actividades laborales también marca diferencias en cuanto al sexo de los trabajadores. En todos los países y para todos los grupos de edad, la participación masculina es marcadamente mayor que la femenina.

No está de más decir que las aparentes disparidades de género en lo relativo al trabajo pueden estar mostrando por un lado un efectivo alejamiento entre el mercado de trabajo y las mujeres y, por otro, un sesgo metodológico en la medición al no considerar en los datos muchas actividades tradicionalmente “ femeninas” .

Cuadro 4.

Tasa de participación en actividades económicas por sexo y grupo de edad, según país								
País	mujeres				hombres			
	5-9 años	10-14 años	15-17 años	Total	5-9 años	10-14 años	15-17 años	Total
Costa Rica	2.2	4.1	13.5	5.8	4.1	12.5	33.2	14.3
El Salvador	0.7	8.0	16.9	7.0	2.3	17.9	38.6	16.0
Guatemala	3.7	19.7	36.5	16.1	6.8	36.5	70.8	30.5
Honduras	1.1	9.0	21.2	8.2	2.8	24.3	60.1	22.3
Nicaragua	2.1	9.4	16.3	7.5	4.9	26.2	47.9	20.9
Región	2.7	11.1	22.1	9.8	5.8	26.2	51.5	22.8

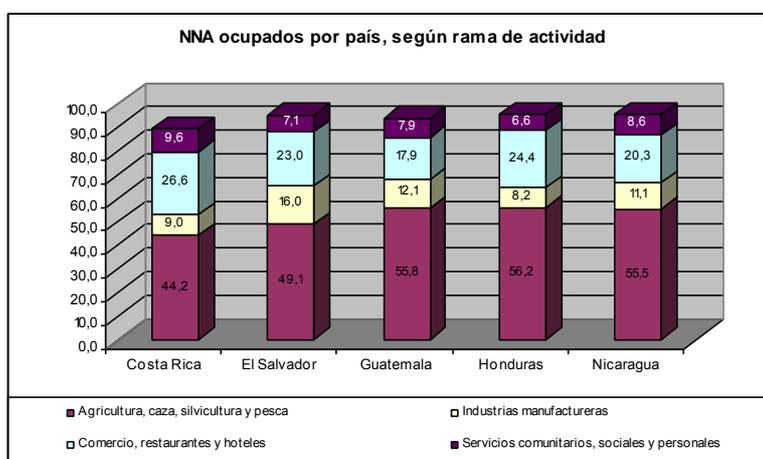
Fuente: IPEC/OIT, 2004.

Rama de actividad económica

El sector agrícola sigue siendo en la región el mayor empleador de mano de obra infantil y adolescente. Con la sola excepción de Costa Rica, en donde el comercio ocupa a más de la cuarta parte del total de trabajadores de 5 a 17, en todos los países los trabajadores de la rama de agricultura, caza, silvicultura y pesca representan al menos la mitad del total de trabajadores.

Si bien este dato habla del carácter mayoritariamente rural del trabajo infantil y adolescente, falta por corroborar el tipo de contratación prevaleciente en estas actividades. Aunque en muchos casos se trata de trabajo familiar, también existen evidencias de la explotación de personas menores de edad en actividades agroindustriales vinculadas al sector moderno de la economía y con orientación exportadora. Creemos que en estos casos se estaría ante un fenómeno cualitativamente distinto.

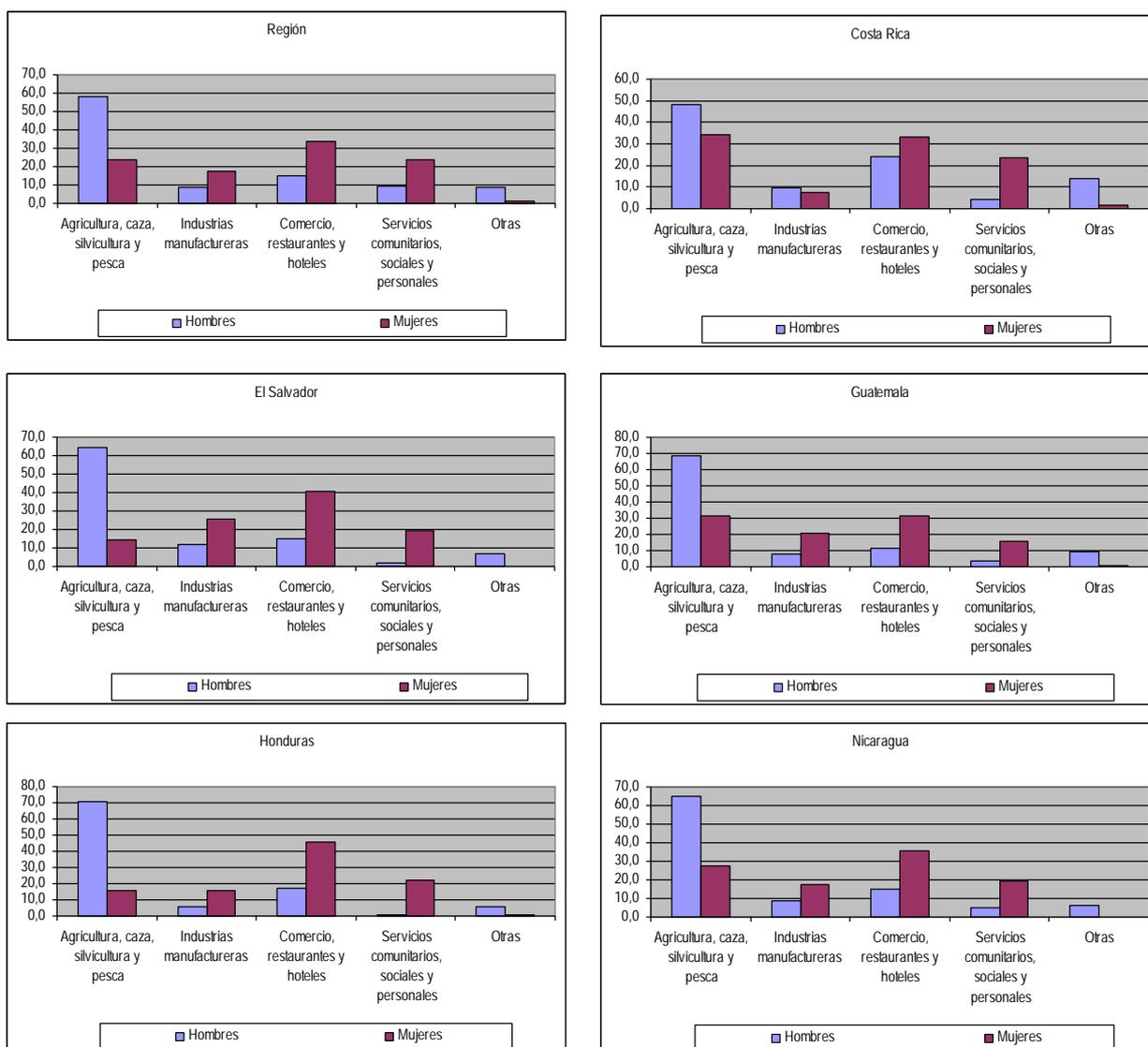
Gráfico 5.



Fuente: IPEC/OIT, 2004.

La segunda rama de actividad que más concentra a trabajadores menores de edad son las actividades asociadas al comercio. Costa Rica, Honduras y El Salvador presentan los valores mayores con cerca de uno de cada cuatro trabajadores. Este es un rasgo muy importante, ya que aunque no lo hace directamente, muestra el carácter de informalidad que asume el trabajo de las personas menores de edad. En el caso de Costa Rica se sabe que la gran mayoría de los trabajadores entre 5 y 17 años se desenvuelven en el sector informal, donde se encuentran más desprotegidos y, en muchos casos, fuera del alcance de políticas sociales laboristas y rígidas que no encuentran mecanismos para acercarse institucionalmente a este sector.

Gráficos 6 – 11.



Fuente: IPEC/OIT, 2004.

La distribución por sexo en las diferentes ramas de actividad se muestra bastante homogénea en la región. Tanto en la región en su conjunto como en cada uno de los países, los hombres representan la gran mayoría de ocupados en las actividades agrícolas, mientras que las niñas y las adolescentes trabajadoras se concentran principalmente en las ramas de industria, comercio y servicios.

La única excepción se presenta en Costa Rica, en donde los hombres ocupados en la industria manufacturera presentan una proporción levemente mayor que las mujeres en la misma rama.

Lo anterior parece confirmar la tendencia de que el trabajo infantil y adolescente es predominantemente rural, a pesar de que la población es predominantemente urbana. Esto se verá con más detenimiento más adelante en este documento.

Por otra, parece confirmarse también que en el mundo del trabajo infantil y adolescente se reproducen los patrones de distribución de tareas por género, con lo que se empuja a las niñas y las adolescentes a insertarse en actividades tradicionalmente femeninas como los servicios personales y actividades domésticas. El ámbito privado en el que se desarrollan mayoritariamente estas actividades suelen implicar para las mujeres mayores niveles de desprotección, desregulación e invisibilidad.

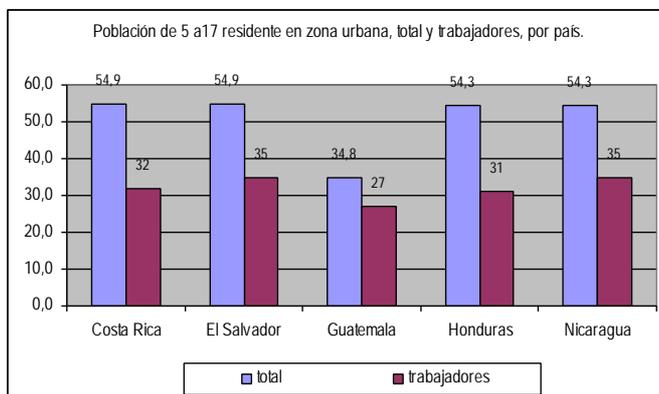
En orden de importancia, la agricultura ocupa en la región a más de 1 millón de niños, niñas y adolescentes; el comercio a cerca de 400 000; las industrias manufactureras cuentan entre sus trabajadores a más de 200 000 niños, niñas y adolescentes. De los 250 000 restantes, cerca de 150 000 se dedican a los servicios y poco más de 100 000 a otras actividades.

Prácticamente el 70 por ciento de los niños, niñas y adolescentes que trabajan en actividades relacionadas con la industria manufacturera son guatemaltecos y salvadoreños.

Zona

Otra característica común del trabajo infantil y adolescente en la región centroamericana es su carácter predominantemente rural. De cada 100 trabajadores centroamericanos entre 5 y 17 años, 70 residen en la zona rural (esto es cerca de 7.7 millones). Esto a pesar de que con la sola excepción de Guatemala, la mayor parte del total de población de 5 a 17 de la región reside en la zona urbana. Como se muestra en los siguientes gráficos.

Gráfico 12.



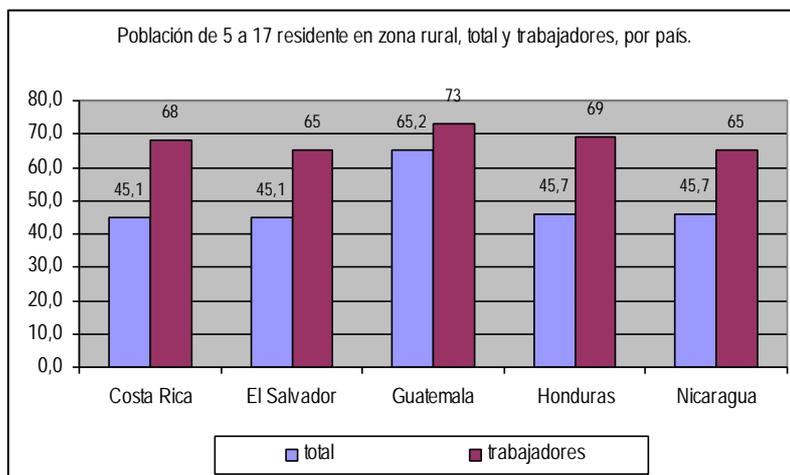
Fuente: IPEC/OIT, 2004.

Mientras el porcentaje de población de 5 a 17 que reside en las zonas urbanas ronda el 54% en cada uno de los países, en ningún caso esta misma zona “ aporta” más del 35% del total de trabajadores en ese rango de edad. Esta relación se mantiene incluso en el caso de Guatemala a pesar de ser el único país de la región que posee más población de 5 a 17 residiendo en zonas rurales que en urbanas. Esto implica una incidencia menor del trabajo infantil en las zonas urbanas que en las rurales como se ve a continuación.

En la zona rural, la relación anterior se invierte. Las zonas rurales concentran a cerca del 45 por ciento de la población de 5 a 17 años y sin embargo aportan más del 65% de la población trabajadora. Esta alta incidencia del trabajo infantil y adolescente en las zonas rurales se presenta en todos los países.

Destaca el caso de Guatemala, en donde las personas trabajadoras menores de edad residentes en zonas rurales constituyen el 73% del total.

Gráfico 13.



Fuente: IPEC/OIT, 2004.

Trabajo infantil y educación

Como se verá más adelante, desde una perspectiva de Derechos Humanos el trabajo infantil y adolescente no sólo constituye una violación a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sí mismo; sino que está asociado a otras múltiples violaciones dependiendo de las características de la actividad y las condiciones particulares del niño, niña o adolescente.

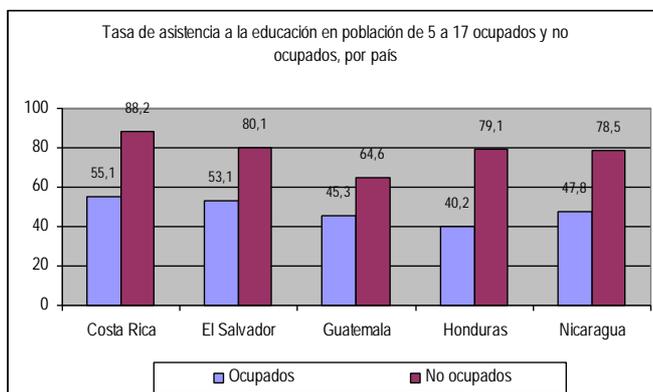
Sin que se establezca una relación de causalidad, es posible encontrar algunas relaciones importantes entre la condición de trabajador y la imposibilidad de ejercer otros derechos entre las personas menores de edad. No se trata necesariamente de que el trabajo provoque estas privaciones en los niños y niñas – porque en buena medida el trabajo es más bien una estrategia mediante la cual se pretende, sin mucho éxito, superar privaciones previas- sino más bien aparecen como características bastante comunes entre la población menor de edad trabajadora asociadas a las causas que les empujan a trabajar a edades tempranas y a la estrategia misma con las que las enfrentan, en este caso el trabajo infantil y adolescente. Es decir, condiciones de privación de derechos, falta de oportunidades y de acceso a servicios básicos y una creciente desatención por parte del sector público estatal, deja a las familias más empobrecidas enfrentando con sus propios y precarios medios una profunda problemática social. Las “ salidas” que encuentran las familias muchas veces resultan violatorias a sus propios derechos y, principalmente, de los derechos de los más “ débiles” dentro del grupo familiar. Así, no enviar a los niños a la escuela y/o incorporarlos al mercado de trabajo (muchos de ellos se insertan por su propia cuenta ante la conciencia de la situación) suelen ser de las primeras estrategias que desarrollan las familias para subsistir.

Así, diversos estudios han evidenciado una relación tendenciosamente excluyente entre trabajo infantil y educación, la cual además se reproduce en un interminable círculo vicioso: el trabajo infantil reduce los años de escolaridad, y la baja escolaridad está directamente relacionada con más trabajo infantil.

Mediante su Sistema de información Regional sobre Trabajo Infantil (SIRTI) el Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT plantea claramente: “ la asistencia escolar de los trabajadores adolescentes e infantiles es baja” (IPEC/OIT, 2004)

En el gráfico se muestra como para todos los países, la asistencia a la educación de los niños, niñas y adolescentes trabajadores es sustantivamente más baja que la de niños de su misma edad que no trabajan.

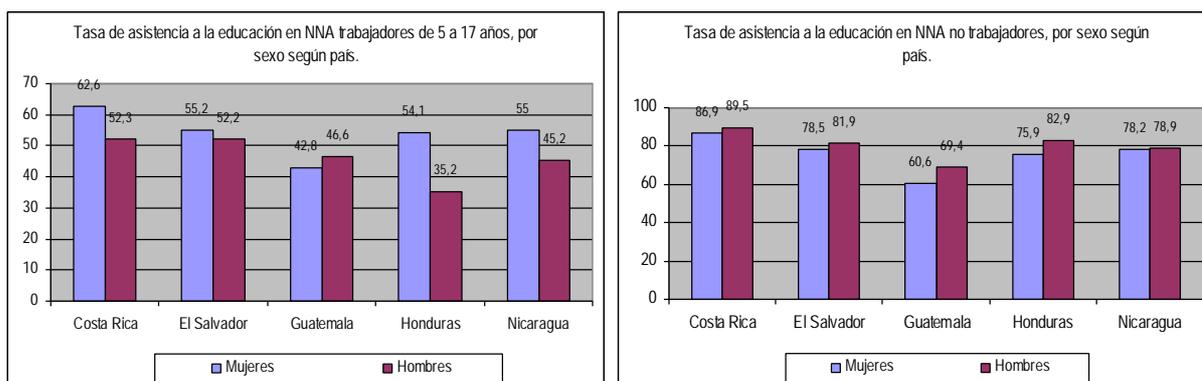
Gráfico 14.



Fuente: IPEC/OIT, 2004.

Esta relación excluyente entre trabajo infantil y adolescente y asistencia a la educación toma algunos matices interesantes cuando se analiza por sexo.

Gráficos 15 – 16.



Fuente: IPEC/OIT, 2004.

Entre los niños, niñas y adolescentes trabajadores, los hombres son los más afectados por la no asistencia a la educación (excepto en Guatemala), es decir, que a la hora de combinar trabajo con estudio las mujeres logran mantenerse más tiempo (y probablemente con más éxito) que los hombres en el sistema educativo.

Sin embargo, como lo muestra el gráfico de al lado, entre la población de la misma edad no ocupada la relación se invierte: las tasas de no asistencia a la educación son mayores entre las mujeres. Sin duda este es un elemento que requiere de mayor análisis, pero podría estar relacionado con el hecho de que estas niñas y adolescentes mujeres que se registran como no ocupadas, están en realidad desarrollando actividades no consideradas como trabajo, las cuales sin embargo tienen efectos análogos a éste, por ejemplo en lo relativo a las posibilidades de asistencia a la educación.

De hecho, diversos estudios han mostrado que conforme aumentan las horas dedicadas al trabajo, disminuyen las horas de asistencia a los centros educativos; y esto sucede tanto para actividades tradicionalmente contabilizadas como trabajo como en, por ejemplo, las actividades domésticas en el propio hogar en donde la presencia femenina es abrumadoramente mayor que la masculina.

Sobre este posible subregistro de la actividad laboral femenina nos hemos referido antes y se retoma con mayor detalle en la sección siguiente.

II. *El trabajo infantil en la normativa: ¿Conceptos y enfoques divergentes?*

Desde la CDN

Quizás uno de los principales problemas que se ha presentado a lo largo de estos años en las acciones tendientes a combatir el trabajo infantil, se centra en la dificultad de hacer una lectura uniforme de la CDN – en parte por su ambigüedad en algunos aspectos- y en parte por la coexistencia de diferentes interpretaciones en cuanto a lo que ésta normativa internacional señala al respecto del trabajo infantil².

Una de las razones que puede estar provocando lo anterior es la predominancia de un “ enfoque laboralista” a la hora de conceptualizar el problema y el abordaje del trabajo infantil. Dicha tendencia, en el caso de los gobiernos centroamericanos, resulta particularmente visible a partir del énfasis puesto en el establecimiento de normas que sancionan el trabajo de niños y niñas a temprana edad, en cuya aplicación se termina culpabilizando principalmente a las familias y poniendo al niño y a la niña trabajadores en una posición análoga a la de un infractor de la ley, sin que sea posible generar una respuesta integral que responda a las condiciones socioeconómicas y educativas en que viven estos niños y sus familias.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN), en su artículo 32 reconoce el derecho del niño a la protección contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer la educación del niño, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

Además de este artículo que asegura la protección del niño, niña y adolescente frente a la explotación económica, es necesario que el abordaje del trabajo infantil comprenda el resto – la totalidad indivisible- de los derechos humanos del niño, niña y adolescente, de forma tal que se logre propiciar el mejoramiento de sus condiciones de vida y un adecuado desarrollo personal, físico, e intelectual.

En este sentido, sin pretender separarlos del conjunto de derechos, cabe resaltar la importancia del derecho a la educación (artículos 28 y 29), al esparcimiento (art. 31) y a la protección (art. 31). El respeto y ejercicio plenos de los derechos humanos de las personas menores de edad coincide con la mejor definición de las condiciones mínimas requeridas, ampliamente acordadas en el nivel

² Hay grupos que sostienen que la CDN señala que el trabajo infantil es un derecho; otros que la CDN define que todo tipo de actividad laboral y económica realizada por los niños, niñas y adolescentes constituye una explotación, por lo que debe prohibirse y sancionarse.

internacional, para que los niños, las niñas y las personas adolescentes tengan un desarrollo saludable durante su infancia.

Pero mirar el trabajo infantil desde un enfoque de derechos humanos requiere no solo mirar la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos, sino que implica mirar además, y en conjunto, todos los tratados de derechos humanos, tanto internacionales como regionales que son complemento fundamental de la CDN, y entender que el espíritu de estas normas es el de promover y favorecer una socialización de los niños y niñas desde las familias, las escuelas y la comunidad, a partir del ejercicio pleno de sus derechos.

Asimismo, es importante recalcar que la responsabilidad central de garantizar el respeto y ejercicio plenos de los derechos humanos de las personas en general y en particular de los niños, niñas y adolescentes, le corresponde a los Estados³, y que la sociedad como un todo y las familias en último término, figuran como corresponsables.

La CDN garantiza una serie de derechos que aseguran el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. El trabajo desempeñado por el niño, niña y adolescente configura una situación de explotación cuando su realización impide u obstaculiza el pleno ejercicio de alguno de sus derechos. En este sentido, el pleno ejercicio de los derechos humanos en particular los derechos económicos, sociales y culturales del niño, niña y adolescente es considerado como un criterio fundamental para la definición del trabajo explotador y peligroso.

Los Estados parte tienen el deber de establecer normas que garanticen el derecho del niño al desarrollo integral. Asimismo, al ratificar la CDN, los Estados se comprometieron a armonizar su legislación nacional con los postulados y lineamientos de dicho instrumento internacional y en respuesta a esto se han promulgado diversos Códigos de la Niñez y Adolescencia.

Del Convenio 138 al 182

El C138, adoptado por La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 6 junio 1973 en su Quincuagésima octava reunión, tiene por objetivo regular la edad mínima de admisión al trabajo y está precedido de una serie de Convenios de la OIT que fijan edades y condiciones mínimas

³ Según como lo establece el artículo 36 de la CDN, los Estados parte protegerán al niño contra todas las (demás) formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar. Según el Artículo 28 de la CDN, los Estados han de asegurar que la educación primaria sea obligatoria y gratuita para todos, por medio de una legislación y políticas eficaces. La educación es un derecho esencial del niño y al mismo tiempo un factor importante en la erradicación del trabajo infantil.

⁴ Tomado de Benito Dura, Mauricio "Aportes para la reflexión : La sociedad civil frente al Convenio 182: Implicaciones socio-económicas de su ratificación", Defensa de Niñas y Niños – Internacional, DNI, 2004 - Pág. 35

para el trabajo en sectores específicos como son Convenio Sobre la edad mínima (industria), 1919; Convenio sobre la edad mínima trabajo Marítimo), 1920; Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921; Convenio Sobre la edad mínima (pañoleros y fogoneros), 1921; Convenio sobre la edad Mínima (trabajos no industriales), 1932; Convenio (revisado) sobre la edad Mínima (trabajo marítimo), 1936; Convenio (revisado) sobre la edad mínima (industria), 1937; Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1937; Convenio sobre la edad mínima (pescadores), 1959, y Convenio sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965.⁵

El convenio 138 de la OIT lleva impresa la marca de la época en que fue elaborado. Tras la Segunda Guerra Mundial y la reconstrucción de Europa, la pujante economía mundial permite un intenso crecimiento de los países desarrollados y una notable mejoría de las economías de los países en vías de desarrollo. En lo social, tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en vías de desarrollo, las sociedades del bienestar se establecen y crecen. Será en este contexto e influenciados por estas ideas que se discutirán los borradores que finalmente darán cuerpo al Convenio 138. Un Convenio que ve el momento coyuntural por el que se atraviesa (ver *dfY½ Vi `c*) como propicio a superar los convenios particulares sobre edad mínima por uno de carácter general.

Preámbulo. Considerando que ha llegado el momento de adoptar un instrumento general sobre el tema que reemplace gradualmente a los actuales instrumentos, aplicables a sectores económicos limitados, con miras a lograr la total abolición del trabajo de los niños.

Pero el convenio va más allá de fijar una edad mínima. Obliga a los estados miembros a dotarse de una *dc`EW' bUNcbU* (artículo 1) para asegurar la erradicación progresiva del trabajo infantil. O sea, centra el éxito de la aplicación de su convenio no en actuaciones puntuales si no en un proceso en el que el Estado deberá jugar un papel decisivo.

Al ver la Recomendación 146 volveremos a esto y veremos la importancia que se le da a la existencia de dicha política nacional.

Artículo 1. Todo Miembro para el cual esté en vigor el presente Convenio se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores.

⁵ <http://www.ilo.org>

En cuanto al fin primero del convenio 138, la definición de una edad mínima, lo hace en relación a cese de la obligatoriedad escolar (“ y en todo caso nunca antes de los 15 años”). Es importante esta forma de definir la edad de ingreso al mercado laboral porque refleja un pensamiento para el cual la prioridad de los niños y niñas es la educación. Se trata, sin duda, de una visión que prima lo social y lo humano sobre otros aspectos.

Artículo 2 párrafo 3. La edad mínima fijada en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a quince años.

Por último, cabe destacar la diferenciación de un tipo de trabajo que “ por su naturaleza o por las condiciones en que se realiza” se califica de “ peligroso” y se restringe su acceso a los menores de 18 años. Aquí una vez más se define a partir de una óptica más próxima al humanismo, una vez que la preocupación se centra en los efectos del trabajo sobre el niño, niña o adolescente.

Artículo 3 párrafo 1. La edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo 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 no deberá ser inferior a dieciocho años.

A pesar de sus buenos propósitos, del alto valor humanista y de la importancia que para la OIT tiene, el C138 pasa a ser uno de los de más baja ratificación. De 174 países miembros en 1992 cuando se pone en marcha el programa IPEC (Programa Internacional para la erradicación del Trabajo Infantil, en sus siglas en ingles) poco más de 40 lo han ratificado. A la fecha y tras ocho años de Programa IPEC y de hacer parte de los convenios fundamentales de la OIT su número de ratificaciones a crecido a 77, todavía muy lejos de los índices de ratificación de otros convenios. ¿A que se debe esa baja ratificación? La respuesta, aunque compleja, muy probablemente habrá que buscarla, entre otros aspectos, en la grave crisis económica que se generó en los años posteriores a su adopción y que para los países en vías de desarrollo o subdesarrollado representó la “ década perdida” de los años 80.

A la baja ratificación hay que añadir el hecho de que en la mayoría de los casos en que el convenio se ha ratificado no ha pasado de ser “ letra muerta” .

En la segunda mitad de la década de los noventa, coincidiendo con la constitución formal de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1994, el tema del trabajo infantil empieza a ganar un espacio en la agenda internacional.

Por otro lado, con la mejora de los sistemas de información (tal vez lo más correcto sería decir que la novedad radica en la existencia de mejores análisis de los datos suministrados por esos mismos sistemas) las cifras son cada vez más alarmantes. A las cifras le acompañan imágenes, reportajes y estudios que ilustran sus facetas más dramáticas. Cada vez son más las voces que se levantan contra esta lacra. La Cooperación Internacional, con distintos fines, apuesta cada vez más en la busca de soluciones.

Será en este marco que la OIT iniciará, en ese mismo año 96, el proceso de debate que concluiría con la adopción del Convenio 182. Pero hay un elemento que, -si no nuevo con relación al debate de 1973- ahora al menos se hará mucho más presente. Se trata de la importancia económica creciente que el trabajo infantil va ganando en un mundo cada vez más globalizado e integrado por el mercado. Pero su importancia no viene dada por la incorporación en los sectores de punta, en los sectores modernos de la economía, en los integrados en la globalización; su crecimiento se da fundamentalmente en el lado opuesto: En los sectores marginados por la globalización, entre los sectores tradicionales (agrícolas) empobrecidos, en el trabajo informal urbano. El trabajo infantil se constituye en una de las alternativas con que cuentan las familias empobrecidas para sobrevivir.

Por otro lado, desde los sectores económicos que absorben esta mano de obra prematura se ve con buenos ojos sus “cualidades comparativas” (bajos salarios, informalidad, sin derechos laborales, etc.)⁶.

Si el convenio 138 había sido forjado con los moldes de su época, el 182, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 1 de junio de 1999 en su octogésima séptima reunión, tendrá las señales de su tiempo.

A diferencia del convenio 138 que fijaba una edad mínima y la necesidad de una política nacional para abolir todas las formas de trabajo infantil el convenio 182 fijará la “principal prioridad de la acción nacional e internacional” en lo que se definirá como “peores formas” .

Ante la explosión del número de niños y niñas trabajando en el mundo como consecuencia de la crisis económica en la que viven sumergidos los países en vías de desarrollo y subdesarrollados (en algunos casos con aspectos crónicos); la precaria respuesta ante este problema por parte de los Estados Miembros más afectados; el desmantelamiento de cualquier forma de estado de bienestar y las consecuencias sociales de las políticas de ajuste económico, llevan a una situación donde los

⁶ Si bien y en el caso de América Latina de forma muy especial, la mayoría de los niños y niñas que trabajan lo hacen desde una perspectiva de trabajo familiar, como estrategia de subsistencia ante la pobreza. Están por tanto al margen del mundo globalizado no solo por no ser consumidores de ese mercado mundial sino por ni tan siquiera ser parte de la mano de obra que elabora los productos.

postulados del 138, 25 años después de adoptado son vistos como utópicos para buena parte de los países, fundamentalmente los más afectados. Los esfuerzos pasan a centrarse en identificar y erradicar las “ peores formas” ⁷.

Es de destacar, en el cuerpo del convenio 182, la ausencia a cualquier referencia a una dc`É]WU bUV]cbU` como motor, como eje articulador de este nuevo convenio y su substitución por una cada vez más presente VtcdYfUW] b`mUg]ghYbWU`]bYfbUW]cbU" Pareciera por tanto haber un cambio tanto en el objetivo que se persigue como en el ente rector que puede hacer que se logre el objetivo.

Preámbulo. Considerando la necesidad de adoptar nuevos instrumentos para la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, principal prioridad de la acción nacional e internacional, incluidas la cooperación y la asistencia internacionales, como complemento del Convenio y la Recomendación sobre la edad mínima de admisión al empleo, 1973, que siguen siendo instrumentos fundamentales sobre el trabajo infantil;

La acción que el convenio clama como inmediata, para erradicar las peores formas se centra sobre dos pilares fundamentales: la educación básica y gratuita y la inserción social y atención a las familias. En este punto, la debilidad del Convenio (ó de manera mas propia de la Recomendación 190) radica en no apuntar como se logra esa universalización en países que presentan sistemas educativos públicos descapitalizados (precarias infraestructuras, cuerpos docentes deficientes e insuficientes, reducción de los presupuestos destinados a educación) y donde la referencia, en la mayoría de los casos constitucional, al derecho a `U`YXi WUV] b`cV][Uhc]U` dÖV`]WU` m[fUhi]U a pasado a ser... una referencia.

Preámbulo. Considerando que la eliminación efectiva de las peores formas de trabajo infantil requiere una acción inmediata y general que tenga en cuenta la importancia de la educación básica gratuita y la necesidad de librar de todas esas formas de trabajo a los niños afectados y asegurar su rehabilitación y su inserción social al mismo tiempo que se atiende a las necesidades de sus familias;

La definición de “ peores formas” es bastante genérica, cabiendo a cada Estado Miembro completar dicha definición, de acorde a su realidad.

Por otro lado, y posiblemente como consecuencia de la presión ejercida por los países mas severamente afectados por el problema, temerosos de represalias comerciales, la definición de

⁷ Estas realidades, definidas como de “peores formas” son mas propias de algunos países asiáticos y africanos inmersos en situaciones graves de subdesarrollo y pobreza y donde consecuentemente las situaciones de explotación encuentran campo fértil. Talvez con excepción de Haití, no pareciera ser esa la realidad de América Latina.

“ peores formas” explicita actividades económicas que difícilmente pueden ser vistas como trabajo, si no, mas bien, como una violación de los derechos humanos (niños soldados, prostitución y pornografía infantil, comercio de drogas, etc.).

Con ello no queremos decir que la priorización sobre estas “ peores formas” no deben exigir una respuesta inmediata por parte del país. No obstante, consideramos que, quedarse en este nivel mínimo de la definición, en el caso concreto de los países centroamericanos, sería no solo insuficiente si no dar pasos atrás con relación a las metas nacionales ya definidas. Es preciso ampliar el concepto de peores formas como veremos mas adelante al tratar la Recomendación 190 a partir de la ultima caracterización descrita en el Artículo 3 del convenio: Y`hfUVU`c`ei Yž dcf` gi `bUhi fUYnU`c` dcf`Ug VtbX]McbYg`Yb`ei Y`gY`Yj U`U`WVcz`Yg`dfcVUVY`ei Y`XUj Y`U`gU`i Xž`U`gY`[i f]XUX`c`U`a cfU`]XUX`XY`cg b] cg .

Artículo 3. A los efectos del presente Convenio, la expresión `Ug` dYcfYg` žcfa Ug` XY` hfUVU`c`]bZUb]` abarca:

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;

la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;

la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y 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.

Una novedad importante de este Convenio, no solo con relación al 138, sino con relación a todos los convenios de la OIT es la posibilidad de que existan sanciones de otro tipo que no las de tipo a cfU`, como venía sucediendo hasta ahora. Si bien la redacción del párrafo 1 del artículo 7 no es muy clara en precisar sí, a las sanciones del Estado contra individuos o colectivos de su país, se le agregaría la posibilidad de sanciones por parte de uno ó varios Estados Miembros contra otros: El tema de las cláusulas sociales en los Tratados de Libre Comercio que se vienen dando en todo el mundo retomaran sin duda esta cuestión, como de hecho ya viene ocurriendo. (Creo que no hay que dejar pasar la hipocresía que representa la “ actual preocupación por el tema del trabajo infantil” en los países europeos y USA, junto con la necesidad de levantar barreras a la producción agropecuaria de los países subdesarrollados, protegiendo su propia producción agrícola)

Artículo 7 párrafo 1. Todo Miembro deberá adoptar cuantas medidas sean necesarias para garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivos de las disposiciones por las que se dé efecto al presente Convenio, incluidos el establecimiento y la aplicación de sanciones penales o, según proceda, de otra índole.

Por último, el párrafo 2 del artículo 7 reafirma la prioridad de la Educación en la estrategia del Convenio. La idea de dc`É]W' bUV'cbU' se ve substituida por la de a YX]XUg`YZW]j Ug y la educación es presentada no como un fin en sí mismo sino como medio para]a dYX]f la ocupación de niños en peores formas. De igual manera la asistencia social al niño y su familia deja de ser un derecho y pasa a ser vista como un medio para `]VfUf a los menores de las peores formas. La formación profesional, que en el 138 era presentada como una alternativa a todas las formas de trabajo ahora se restringe a las peores formas WUbXc' gYU' dcg]V'Y' m UXYWUXc" La educación básica gratuita pasa de ser un derecho universal a un aspecto a UgY[i fUf' U'hcXcg`cg' b] cg'ei Y \UmUb'g]Xc`]VfUXcg' XY`Ug' dYcfYg Zcfa Ug" Si los menores que no trabajan presentan grandes dificultades para permanecer en el sistema educativo no parece exagerado pensar que los que lo hacen en peores formas necesiten algo más que UWWVgc' U`U'YXi WVV] b' V½g]WV' m[fUhi]hU"

Existe una tendencia, bastante extendida, de ver al trabajo infantil únicamente como un problema en si mismo y no como, además, la manifestación de otros, entre ellos, el principal, la pobreza. Al ser un problema que parece originarse en si mismo las acciones se centran de forma casi exclusiva sobre el universo de niños y niñas trabajadores identificados en un determinado momento y sobre ellos actúan las medidas puestas en marcha para retirarlos del trabajo. No obstante, como el trabajo infantil no responde a ese momento estático sino que es manifestación de un proceso dinámico al que todos los días se incorporan nuevos elementos las acciones puntuales suelen tener poco éxito. Es necesario actuar desde el punto de vista de la persona afectada (niño o niña trabajadora) sobre la manifestación del fenómeno pero desde el punto de vista estructural sobre las causas. Entre ella la pobreza y la dificultad de acceder a servicios públicos básicos de calidad.

Artículo 7 párrafo 2. Todo Miembro deberá adoptar, teniendo en cuenta la importancia de la educación para la eliminación del trabajo infantil, medidas efectivas y en un plazo determinado con el fin de:

Impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil;

Prestar la asistencia directa necesaria y adecuada para librar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación e inserción social;

Asegurar a todos los niños que hayan sido librados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional;

Identificar a los niños que están particularmente expuestos a riesgos y entrar en contacto directo con ellos, y tener en cuenta la situación particular de las niñas.

De la comparación de estos dos convenios sobre trabajo infantil, más allá de sus diferencias, como consecuencia de sus diferentes objetivos, lo que llama especialmente la atención es la gran diferencia de enfoque con que cuentan.

Si bien el Convenio 182 llama la atención sobre una realidad muy grave existente en el mundo y sobre la necesidad de dotar de atención a una población que exige prioridad en la intervención, es insuficiente en su definición de peores formas y superficial en la proposición de políticas. Se tiene un enfoque del trabajo infantil como un hecho en sí mismo, cuantificado y limitado que hay que erradicar, solucionando con ello el mal y no como la manifestación de una realidad socioeconómica sobre la que hay que intervenir. Erradicar del trabajo una generación de niños es ineficiente al no impedir que a esa le sigan otra y otra. Es necesario intervenir sobre las múltiples causas que llevan al trabajo infantil entre las cuales destacan la pobreza y el deficiente sistema educativo y no apenas sobre sus manifestaciones.

De la Recomendación 146 a la Recomendación 190

Las diferencias de enfoque observadas entre los dos Convenios se hacen mucho más palpables al analizar las respectivas Recomendaciones que los acompañan.

La recomendación 146 desgana aspectos que deben de componer la Política Nacional señalada en el artículo 1 del convenio 138 y que constituye su estrategia para la abolición del trabajo infantil. En el primer párrafo de la recomendación se habla de *dfYj]g]l b y'gUhgZUWYl b'XY' bYWg]XUXYg* así como de *Yl H'bg]l b' dfc[fYg] U' mVt'cfX]bUXU'XY''Ug' X]j YfgUg'a YX]XUg'bYW'gUf]Ug' dUfU' UgY[i fUf' U''cg'a YbcfYg 'Ug'a Y'cfYg'Vt'bx]M]cbYg' dUfU' gi 'XYgUffc''c' Z]g]M' ma YbtU'. Vemos como el fin, la abolición del trabajo infantil, se persigue mediante la extensión, a ese sector de la población, de una serie de derechos que les permita, entre otras cosas, la satisfacción de necesidades básicas.*

1.- Para lograr el éxito de la política nacional a que alude el artículo 1 del Convenio sobre la edad mínima, 1973, las políticas y los planes nacionales de desarrollo deberían atribuir elevada prioridad a la previsión de las necesidades de los menores y a la satisfacción de dichas necesidades, así como a la extensión progresiva y coordinada de las diversas medidas necesarias para asegurar a los menores las mejores condiciones para su desarrollo físico y mental.

En el segundo párrafo de forma clara y concisa se señalan los cinco ejes que deben componer el Plan Nacional y que van a la raíz del problema: pleno empleo; combate a la pobreza; seguridad social (léase sociedad de bienestar); educación y protección al adolescente trabajador.

2.- A este respecto, debería concederse la mayor atención a ciertos aspectos de la planificación y la política nacionales, tales como los siguientes:

- a) el firme propósito nacional de lograr el pleno empleo, de acuerdo con el Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo, 1964, y la adopción de medidas que estimulen un desarrollo orientado a favorecer el empleo en las zonas rurales y urbanas;
- b) la extensión progresiva de otras medidas económicas y sociales destinadas a aliviar la pobreza dondequiera que exista y a asegurar a las familias niveles de vida e ingresos tales que no sea necesario recurrir a la actividad económica de los niños;
- c) el desarrollo y la extensión progresiva, sin discriminación alguna, de la seguridad social y de las medidas de bienestar familiar destinadas a asegurar el mantenimiento de los niños, incluidos los subsidios por hijos;
- d) el desarrollo y la extensión progresiva de facilidades adecuadas de enseñanza y de orientación y formación profesionales, adaptadas por su forma y contenido a las necesidades de los menores de que se trate;
- e) el desarrollo y la extensión progresiva de facilidades adecuadas para la protección y el bienestar de los menores, incluidos los adolescentes que trabajan, y para favorecer su desarrollo.

En el párrafo tres se hace mención expresa a los menores que conjugan el hecho de ser trabajadores con su situación de riesgo y la necesidad de atender sus demandas particulares.

3. Cuando fuere preciso, se deberían tener particularmente en cuenta las necesidades de los menores que no tienen familia o que, teniéndola, no viven con ella y de los menores migrantes que viven y viajan con sus familias. Las medidas adoptadas a tal efecto deberían incluir la concesión de becas y la formación profesional.

Por último destacaremos el 4° párrafo de la recomendación donde se hace énfasis en el derecho y la obligación de la educación como pilar fundamental de una política de abolición del trabajo infantil.

4. Se debería imponer y hacer cumplir la obligación de asistir a la escuela con horario completo o de participar en programas aprobados de orientación o formación profesional, por lo menos hasta la misma edad fijada para la admisión al empleo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del Convenio sobre la edad mínima, 1973.

Hemos destacado estos primeros cuatro párrafos por ser los más representativos. La recomendación, en su totalidad, se caracteriza por su alto contenido propositivo, donde existen importantes elementos a rescatar a la hora de elaborar una política de erradicación del trabajo infantil, incluyendo sus peores formas.

Siguiendo la lógica del Convenio 182, la Recomendación 190 va a centrar su actuación en intervenciones focalizadas y dirigidas a los grupos de niños y niñas trabajadores en las “ peores formas” mediante lo que se denominan “ programas de acción” .

En el segundo párrafo se detallan los cinco objetivos que perseguirán dichos programas: a) identificación y denuncia; b) protección, rehabilitación y reinserción; c) prioridad: pequeños, niñas y trabajo oculto; d) identificación de comunidades con presencia de “ peores formas” e) información, sensibilización y movilización. Como se puede ver ninguna mención a las causas estructurales. Una vez mas se observa al trabajo infantil como un fenómeno que parece explicarse en sí mismo y no como la manifestación de una realidad social que se prolonga y evoluciona a través de las generaciones.

2.Los programas de acción mencionados en el artículo 6 del Convenio deberían elaborarse y ponerse en práctica con carácter de urgencia, en consulta con las instituciones gubernamentales competentes y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, tomando en consideración las opiniones de los niños directamente afectados por las peores formas de trabajo infantil, de sus familias y, cuando proceda, de otros grupos interesados en la consecución de los fines del Convenio y de la presente Recomendación. Los objetivos de dichos programas deberían ser, entre otros:

- a) identificar y denunciar las peores formas de trabajo infantil;
- b) impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil o librarlos de ellas, protegerlos contra las represalias y garantizar su rehabilitación e inserción social con medidas que permitan atender a sus necesidades educativas, físicas y psicológicas;
- c) prestar especial atención:
 - i) a los niños más pequeños;
 - ii) a las niñas;
 - iii) al problema del trabajo oculto, en el que las niñas están particularmente expuestas a riesgos, y
 - iv) a otros grupos de niños que sean particularmente vulnerables o tengan necesidades específicas;
- d) identificar las comunidades en que haya niños particularmente expuestos a riesgos, y entrar en contacto directo y trabajar con ellas, y
- e) informar, sensibilizar y movilizar a la opinión pública y a los grupos interesados, incluidos los niños y sus familiares.

En el tercer párrafo se desarrolla un poco más los posibles tipos de “ peores formas” señaladas en el artículo 3 apartado d) del Convenio, que si obedecen más a una caracterización de trabajo como sinónimo de actividad económica.

Este será un párrafo que, la virtual ratificación del Convenio 182 por parte de Costa Rica, debería trabajar de manera especial, con el fin de tipificar todas las actividades económicas realizadas por menores en el país y que podrían agruparse bajo este concepto de peores formas por su naturaleza o por las condiciones en que se realizan.

II. Trabajo peligroso

3. Al determinar y localizar dónde se practican los tipos de trabajo a que se refiere el artículo 3, d) del Convenio, debería tomarse en consideración, entre otras cosas:

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

El párrafo 12 de la recomendación sugiere catalogar las “ peores formas” como acto delictivo y por tanto pasible de pena por parte del contratante.

12. Los Miembros deberían tomar disposiciones a fin de que se consideren actos delictivos las peores formas de trabajo infantil que se indican a continuación:

- 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;
- b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas, y
- c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular para la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, o para la realización de actividades que supongan el porte o el uso ilegales de armas de fuego u otras armas.

El párrafo 13 reafirma el carácter penal de las peores formas y la posibilidad de imposición de sanciones.

13. Los Miembros deberían velar por que se impongan sanciones, incluso de carácter penal, cuando proceda, en caso de violación de las disposiciones nacionales sobre la prohibición y la eliminación de cualquiera de los tipos de trabajo a que se refiere el artículo 3, d) del Convenio.

En el párrafo 15 se enumeran una serie de medidas encaminadas a la prohibición de las peores formas. De entre ellas destacamos la presencia del aspecto punitivo, la limitación de las acciones a los programas de acción en detrimento de una Plan Nacional, la importancia dada a la educación (infraestructura y calificación del cuerpo docente) y la escasa importancia otorgada al mejoramiento del empleo y los ingresos de los adultos:

15. Entre otras medidas encaminadas a la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil podrían incluirse las siguientes:

- d) permitir a todo Miembro que procese en su territorio a sus nacionales que infrinjan las disposiciones nacionales sobre la prohibición y la eliminación inmediata de las peores formas de trabajo infantil, aun cuando dichas infracciones se hayan cometido fuera de su territorio;
- j) adoptar medidas apropiadas para mejorar la infraestructura educativa y la capacitación de maestros que atiendan las necesidades de los niños y de las niñas, y
- k) en la medida de lo posible, tener en cuenta en los programas de acción nacionales la necesidad de:
 - i) promover el empleo y la capacitación profesional para los padres y adultos de las familias de los niños que trabajan en las condiciones referidas en el Convenio, y
 - ii) sensibilizar a los padres sobre el problema de los niños que trabajan en esas condiciones.

Como se había comentado anteriormente a la ausencia notoria del Estado como propulsor de una política nacional de combate a las peores formas se añade en el párrafo 16 a la cooperación internacional como medio para canalizar fondos para la consecución de los programas de acción

16. Una mayor cooperación y/o asistencia internacional entre los Miembros destinada a prohibir y eliminar efectivamente las peores formas de trabajo infantil debería complementar los esfuerzos nacionales y podría, según proceda, desarrollarse y hacerse efectiva en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esa cooperación y/o asistencia internacional debería incluir:

- a) la movilización de recursos para los programas nacionales o internacionales;

- b) la asistencia jurídica mutua;
- c) la asistencia técnica, incluido el intercambio de información, y
- d) el apoyo al desarrollo económico y social, los programas de erradicación de la pobreza y la educación universal.

III. Análisis crítico del abordaje conceptual del trabajo infantil

El Concepto detrás de los datos oficiales: ¿Quién es y quién no es una persona menor de edad trabajadora según las estadísticas?

Como se vio en apartados anteriores, la Convención sobre los Derechos del Niño protege al “niño” contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer” :

- ✓ la educación
- ✓ la salud
- ✓ el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

La fijación de una edad mínima para la admisión al empleo, la determinación de condiciones laborales (jornadas, horarios, etc.) y el establecimiento de sanciones por el incumplimiento de tales disposiciones, son sólo algunas de las medidas particulares que los Estados asumen tras la ratificación de la Convención. Además de esto, la CDN habla explícitamente de medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales que se deberán adoptar con miras a mantener a los niños alejados de la “ explotación económica” .

En el ámbito americano lo anterior se complementa con el artículo 19 de la Convención Americana, que dice:

"El niño tiene derecho a la educación, a la salud, a la recreación, a la cultura, a la participación en la vida cultural, científica, artística, deportiva, recreativa, social, económica y política de su comunidad, de su país y del mundo, de acuerdo a sus capacidades, intereses y necesidades, y a ser protegido contra toda explotación económica y toda explotación física, psicológica o sexual."

El Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales agrega en el artículo 16:

HcXc`b] c`gYU`WU`Z YfY`gi Z]UV] b`hYbY`XYfYWc`U`Ug`a YX]XUg`XY`dfcHYW] b`ei Y`gi `VtbX]W] b`XY a Ybcf`fYeI]YfYb`dcf`dUfY`XY`gi `ZJa]]Uz`XY`U`gcV]YXUX`mXY`9ghUXc` HcXc`b] c`h]YbY`XYfYWc`U`U YXi W]W] b` [fU]]U`mcV`][Uhc]Uz`U`a Ybcg`Yb`gi `ZJgY`Y`Ya YbHU`ž`mU`Vtb]bi Uf`gi `Zcfa UV] b`Yb`b] Y`Yg a ½g`Y`Y] UXcg`XY`g]ghYa U`YXi W]h] c`"

En el fondo se trata de la garantía de cumplimiento de los DESC a todas los niños, niñas y adolescentes mediante una alianza de corresponsabilidad entre Familias – Estado – Sociedad. Con respecto a tal cumplimiento el trabajo infantil y adolescente aparece, por un lado como una amenaza y, por otro, como una consecuencia.

Desde esta perspectiva, es decir, desde los Derechos Humanos, el trabajo infantil podría concebirse como:

HcXU` UV]]XUX` `UVcfUz` YVtb]a]W] c` Xca Āgh]W]ž` fYa i bYfUXU` c` bc` fYa i bYfUXUz` fYU`nUXU`dcf`i bU`dYfgcbU`Vtb`i bU`YXUX`]bZ]f]cf`U`U`a Ē]a U`Y[U`dUfU`gYf`UXa]h]XU`Yb i b`Ya d`Yc` f] U] cg` Yb` 7 cg]U` F]W] U` W`U`ž`dcf`gi g` X] YfgUg` W]fUW]f]g]W]gž`]a d]XYž` cVghUW`]nU`m] Yb]cf]dYW`Y`Y`YfYW]c`fYU``md`Ybc`XY`U`[i bc`XY`cg`XYfYW]cg` \i a Ubcg Ygh]di `UXcg`dUfU`YghU`dcV`UV] bž` Vta dfca Yh]YbXc` UgÉ`gi g` dcg]V]]XUXYg` XY`XYgUffc`c]bY[fU`"

En el caso de los y las adolescentes, a diferencia del trabajo infantil, la legislación regional reconoce el derecho al trabajo para esta población, derecho éste que se acompaña de una legislación tendiente a garantizar que las condiciones en que se desarrolla el trabajo no impidan al adolescente su pleno desarrollo ni comprometan sus derechos humanos y laborales.

De esta manera es posible que en la realidad existan al menos dos poblaciones de adolescentes trabajadores:

- quienes realizan un trabajo acorde con las disposiciones legales y en armonía con sus demandas y características derivadas de su estado de desarrollo, y
- las personas adolescentes que realizan trabajos excluyentes en términos de los derechos humanos y laborales correspondientes a su condición de persona en estado de desarrollo. Este grupo es el que interesa identificar, quedando en consecuencia definido de la siguiente manera:

⁸ Defensa de Niñas y Niños Internacional: "Aportes a la reflexión sobre Trabajo Infantil y Adolescente" Costa Rica, 2003.

HcXU' UVWj]XUX' UVcfU' m YVtbi a]W' c' Xca AgH]Wz fYa i bYfUXU' c' bc' fYa i bYfUXUz fYU]nUXU'dcf'i bU'dYfgcbU'YbfY'cg'%' m%+ Ul'cg'XY'YXUX'fdUfU'7cgHUF]Wz'U'WUz'dcf gi g'X] YfgUg'WfUWYfEgH]Wgž]a d]XYz cVgHUV]nU' m# 'YbHcfDYW'Y'Y'YfW]c' fYU' mid'Ybc XY'U[i bc'XY'cg'XYfYW'cg'\i a Ubcg'YgH]di 'UXcg'dUfU'YgH]dcV'UV] bžc'fYgi 'H]j]c'Uhc]c XY'Ug'X]gdcg]WcbYg'Y[U'Yg'Yb'a UHf]U'UVcfU'zWta dfca YH]YbXc'UgEgi g'dcg]V]XUXYg'XY XYgUffc'c']bH] fU" -

Visto de esta manera (con la única excepción de las personas adolescentes que trabajan por elección personal y de acuerdo, al menos, con los regímenes de protección al trabajador adolescente) todos los casos de trabajo infantil y adolescente constituyen una violación masiva a los DESC entre la población de personas menores de edad.

Dicha violación proviene en sentido concreto por dos vías:

- ✓ las consecuencias que las condiciones de trabajo y la naturaleza misma de las actividades realizadas tienen sobre derechos concretos como la salud, la educación, el descanso, el esparcimiento, el desarrollo físico, moral, espiritual y social, entre otros y,
- ✓ el hecho de que sea mayoritariamente la falta de provisión de estos derechos lo que las familias y los niños, niñas y adolescentes trabajadores buscan compensar mediante el trabajo. Esto es, tratando (generalmente de manera infructuosa) de resolver por sus propios medios lo que deben ser provisiones públicas para esta población. Se trata de un traslado de la gestión de los derechos humanos de la esfera pública a la privada.

El trabajo infantil y adolescente incluye entonces una amplia gama de estrategias desarrolladas por sectores excluidos del bienestar y del goce de los derechos humanos, por lo que la medición de sus dimensiones cuantitativas debe tomar justo los derechos humanos, en especial los DESC, como punto de partida.

No obstante, la visualización del trabajo infantil desde una perspectiva “laboralista” tiende a invisibilizar a ciertos grupos de personas menores de edad, por lo que la magnitud del problema se estaría subestimando.

⁹ Idem.

El criterio que sirve de guía en el reconocimiento de una actividad realizada por una persona menor de edad como trabajo infantil y/o adolescente, es el mismo que se utiliza para discriminar actividades realizadas por adultos, aumentando el riesgo de excluir del “ conteo” actividades generadoras de ingresos (directa o indirectamente) con consecuencias análogas al trabajo infantil reconocido, el cual hasta las mismas familias y los propios niños, niñas y adolescentes que las realizan no consideran en sentido estricto como trabajo.

Surgen entonces razonables dudas sobre la capacidad de los estudios cuantitativos para visibilizar el trabajo familiar, el trabajo ocasional, los/as trabajadores/as menores de edad en condición de desempleo y, claramente, el trabajo doméstico.

En este sentido, resulta de suma relevancia, resaltar la injerencia de un sesgo machista, inducido por el sistema patriarcal de organización social, en el reconocimiento de determinada actividad, primero como “ trabajo” y luego, por extensión, como “ trabajo infantil” .

Dicho sesgo se visibiliza al corroborar, por un lado, que existe una tendencia a reconocer como trabajo actividades realizadas por hombres en detrimento de actividades realizadas por mujeres, y por otro, de forma análoga, una tendencia a otorgar dicho reconocimiento a actividades que se suelen desarrollar en el espacio público, en detrimento de actividades que normalmente se realizan en espacios privados.

Las estadísticas normalmente establecen una discriminación entre “ población económicamente activa” y “ población económicamente inactiva” o “ dependiente” , que a pesar de tener base en un criterio de realidad objetivo como es la percepción de un ingreso, esconden una situación de asimetría social con graves consecuencias para la población femenina en general, y particularmente para la población femenina menor de edad, y específicamente de cara a la posibilidad real de ejercicio pleno de sus derechos humanos, que es el caso que aquí nos ocupa.

La posibilidad de obtener un ingreso económico a partir de la realización de una determinada actividad, y por ende, la posibilidad de que la realización de dicha actividad sea reconocida como trabajo, poco tiene que ver con su utilidad intrínseca, y más bien responde a un patrón de organización social que pondera de forma diferenciada actividades según se consideren “ productivas” o “ reproductoras” .

El caso de los llamados quehaceres domésticos, actividad “ reproductora” por antonomasia, representa el mejor ejemplo de esta distinción. Un ama de casa es registrada por una encuesta de trabajo como “ población económicamente inactiva” o “ dependiente” , a pesar de encargarse – de

forma sistemática y obligatoria- de la realización de una serie de actividades que implican dedicación y esfuerzo, y de las cuales más bien dependen el resto de miembros del núcleo familiar, tales como el cuidado, crianza, supervisión y apoyo del proceso educativo de los niños y las niñas, la preparación de alimentos, el mantenimiento y aseo en general (espacio habitacional, mobiliario, prendas de vestir), el mercado y la administración de la economía doméstica, etc.

Socialmente se ha considerado la realización de dichas actividades como parte del ámbito doméstico – privado-, y está institucionalizado que su realización forme parte del papel de la/s mujer/es a lo interno de la organización familiar. Bajo condiciones normales, está institucionalizado también que dichas actividades, cuando son realizadas por una miembro del grupo familiar, no impliquen la percepción de un ingreso.

Con el ingreso progresivo de las mujeres al mercado laboral que ha venido teniendo lugar a lo largo del siglo XX y continúa hoy día, la realización de los quehaceres domésticos ha sido reconocida como “ trabajo” – y aún éste como de segunda clase- únicamente en la medida en que conlleva la percepción de un ingreso, lo que casi equivale a decir, cuando es realizado por una persona ajena al grupo familiar. Esto de alguna forma ha evidenciado el carácter económico, si bien indirecto, que implica la realización de los quehaceres domésticos, y es que es a partir de que se encuentra resuelta su realización, que se hace viable la incorporación de los miembros adultos de una familia al mercado laboral, particularmente en el caso de las mujeres.

No obstante este hecho, la realización de las actividades domésticas, cuando queda a cargo de una persona del grupo familiar, sigue sin ser reconocida como “ trabajo” . De forma análoga, la realización de los quehaceres domésticos, cuando queda a cargo de una persona menor de edad del grupo familiar, sigue sin ser reconocida como “ trabajo infantil” o “ trabajo adolescente” . Más allá de las discusiones sobre econometría, que no vienen al caso en relación con el asunto que nos ocupa, interesa aquí enfocar en las consecuencias de la realización de dichas actividades por parte de una persona menor de edad, incluso independientemente de si se trata del hogar familiar o si recibe o no remuneración.

Está suficientemente comprobado y aceptado que la realización de las actividades domésticas en casa de terceros por parte de una persona menor de edad es una forma de trabajo infantil, de hecho existe una amplia base para el acuerdo de que se trata de una “ peor forma de trabajo infantil” . No obstante, cuando esas mismas actividades se desarrollan al interior del hogar familiar, no se reconoce como un trabajo, y esta población, eminentemente femenina y sumamente significativa (Cuadro 5) en términos de peso relativo estadístico, tampoco forma parte del grupo objetivo de los esfuerzos de erradicación del trabajo infantil.

Cuadro 5.
Porcentaje de nna que realizan actividades domésticas por sexo, grupo de edad y área de residencia, según país

País	Sexo		Grupo de edad			Área de Residencia		Total
	Mujeres	Hombres	5-9 años	10-14 años	15 a 17 años	Urbano	Rural	
Costa Rica	7.5	1.6	2.2	3.9	9.0	3.8	5.6	4.5
El Salvador	9.4	3.5	4.8	7.8	7.1	4.8	8.3	6.4
Guatemala	37.9	11.5	16.6	31.6	28.4	19.3	27.4	24.6
Honduras	34.9	23.1	29.9	30.5	24.0	24.2	32.5	29.0
Nicaragua	32.2	19.5	24.6	28.9	22.8	21.4	31.0	25.8

Es importante reconocer que existe una situación de relativa mayor vulnerabilidad cuando las personas menores de edad desarrollan trabajo doméstico en casa de terceros, en comparación de cuando lo hacen en su hogar familiar. No obstante, la peligrosidad intrínseca que conlleva la realización de dichas actividades, especialmente en lo que respecta al cuidado de personas dependientes, al manejo de sustancias y equipo peligroso – químicos, estufas, utensilios cortantes y punzantes-, supone una situación de riesgo suficiente como para ser considerada como análoga a otras formas de trabajo infantil.

Por otra parte, existen muchas evidencias que parecen indicar que la realización de actividades domésticas en la casa familiar de forma sistemática y bajo determinadas condiciones – principalmente en cuanto a extensión de la jornada-, generan consecuencias análogas a las que genera la realización de otros tipos de actividades que sí son consideradas como trabajo, especialmente de cara al ejercicio pleno del derecho a la educación. Como lo muestra el Cuadro 6.

Cuadro 6.
Porcentaje de nna que realizan actividades domésticas y horas promedio diarias dedicadas a actividades domésticas por asistencia escolar y participación en trabajo, según país

	Porcentaje de nna que realizan actividades domésticas				Horas promedio diarias dedicadas a actividades económicas				Total
	Asiste a la Escuela		Trabaja		Asiste a la Escuela		Trabaja		
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	
Costa Rica	55.5	44.5	9.7	90.3	3.8	5.5	4.9	4.5	4.5
El Salvador	68.3	31.7	9.8	90.2	3.2	4.0	4.1	3.5	3.5
Guatemala	58.9	41.1	18.9	81.1	5.2	6.9	5.8	5.9	5.9
Honduras	74.6	25.4	12.7	87.7	5.4	6.1	6.1	5.6	5.6
Nicaragua	72.9	27.1	12.1	87.9	3.5	4.4	4.1	3.7	3.7

No obstante el hecho de que la realización de actividades domésticas en el hogar familiar, particularmente por parte de niñas, constituye sin duda el caso más significativo estadísticamente de formas de trabajo infantil que se mantienen invisibilizadas, no es el único, y existen, aunque en menor número, tanto niños varones desarrollando este tipo de actividades, como otra gama de tareas, principalmente inscritas en los espacios privados, que permanecen pendientes de reconocimiento como formas de trabajo infantil y por lo tanto objeto de los esfuerzos de erradicación progresiva por parte de los estados.

El Trabajo infantil: fenómeno complejo

El trabajo infantil es un fenómeno multidimensional. Aunque resulta bastante evidente la relación entre trabajo infantil y pobreza, habría que poner en cuestión los análisis que postulan la existencia de una relación de causalidad unidireccional entre ambos.

No obstante, tampoco es cierto que no tengan ninguna relación, análisis más detenidos apuntan la existencia de varias situaciones familiares y contextuales asociadas con una mayor incidencia del trabajo infantil, entre ellas el nivel de ingresos. Si bien la incidencia del trabajo infantil aumenta en los grupos con menores ingresos, no es la única situación que la explica. Se ha observado una mayor frecuencia de casos de trabajo infantil en familias jefeadas por una mujer, y también en contextos en los que se dificulta el acceso a la educación, como las zonas rurales.

En realidad, el establecimiento de una hipotética relación de causalidad unidireccional, a juzgar por la complejidad con que el fenómeno se manifiesta en casos concretos, no resulta ser un buen modelo explicativo.

La relación que parece existir entre algunos de estos problemas asociados, parece tener más bien la forma de una relación de determinación recíproca, y aún así no necesariamente de correspondencia unívoca. Este es el caso de la relación que parece existir entre educación, trabajo infantil y pobreza.

En los casos concretos es prácticamente imposible señalar qué es consecuencia de qué, pero sí es posible observar cómo el acceso y permanencia en el sistema educativo se ve obstaculizado cuando la persona menor de edad paralelamente se ve en la necesidad de trabajar, cómo la necesidad de iniciarse muy temprano en el mundo del trabajo limita seriamente las posibilidades de empleabilidad futura, y cómo una inserción precaria en el mundo del trabajo dificulta seriamente la posibilidad de percibir ingresos suficientes como para evitar formar parte de las familias con problemas de pobreza.

A diferencia de una relación unidireccional, las relaciones entre estos elementos se pueden ver como influencias recíprocas, en unas y otras direcciones a la vez, sin que quede claro la existencia de una relación de causalidad, ni su dirección, pero sí la existencia de una relación de asociación, de mutua determinación recíproca entre los diferentes problemas.

Educación, pobreza y trabajo infantil se relacionan de forma tal que su vinculación se puede observar con más claridad en el estudio de casos en el largo plazo. La existencia de uno de estos problemas, parece traer aparejada la existencia de los otros dos, y si bien la relación no es unívoca y existen por supuesto sus excepciones, por lo general, para la mayoría de los casos, la asociación entre estos problemas es clara.

En este sentido, por ejemplo, es cierto que existen las personas que, habiendo sido niños trabajadores, lograron sacar adelante a su familia, evitando engrosar las filas de la pobreza, pero parecen ser casos excepcionales; por otro lado, se comprueba casi con total certeza, que el padre de un núcleo familiar que presenta casos de trabajo infantil, fue a su vez un niño trabajador.

Se estima que en América Latina la mitad de todos los niños y niñas son pobres. Es decir, viven en condiciones sociales donde el trabajo infantil es siempre una posibilidad o un riesgo.¹⁰

Entre otras relaciones sugeridas por diversos estudios se señala: Hogares en los que los padres o madres trabajan solo tiempo parcial o de forma irregular o intermitente presentan una mayor incidencia de trabajo infantil; Hogares en los que uno de los padres está muerto o ausente, son más propensos a tener niños y niñas trabajadores; Hogares con un mayor número de miembros, cuando el ingreso familiar es insuficiente para cubrir las necesidades, suelen ser más propensos a tener niños y niñas trabajadores entre sus miembros¹¹.

El estudio de los factores que influyen en la existencia de trabajo infantil en América Latina muestra que la pobreza es el factor más importante. Los hogares con menor ingreso per cápita tienen una mayor proporción de niños y niñas trabajadores. Además, la falta de servicios básicos como agua potable, electricidad y saneamiento también influyen en la existencia de trabajo infantil. Los hogares con mayor número de miembros y menor ingreso por miembro también tienen una mayor proporción de niños y niñas trabajadores. La falta de educación de los padres también influye en la existencia de trabajo infantil. Los hogares con padres que no tienen educación primaria o secundaria tienen una mayor proporción de niños y niñas trabajadores.

¹⁰ Citado por Alarcón, Walter: Citado por Alarcón Walter, "Reflexiones sobre procesos de erradicación del trabajo infantil en América, Revista El Catoblepas, número 30, 2004.

¹¹ Murillo Virginia, Rodríguez Iván, Cappa María José: " Manual escuelas inclusivas y Trabajo Infantil" Defensa de Niñas y Niños – Internacional, DNI 2005

dcXYf' dc' h' V' d' U' W' a' V' U' f' U' g' h' U' V' b' d' c' f' g' E' g' c' g' " @ U' j' i' b' y' f' U' V'] X' U' X' g' Y' f' y' U' V' c' b' U' V' e' b' U'] b' g' Y' [i' f'] X' U' X' ei' Y' Y' b' Z' Y' b' h' U' b' ' c' g'] b' X']] X' i' c' g' U' b' h' Y' V'] g'] g' c' V' X' c' e' i' Y' g' X' Y' X'] Z' Y' f' y' b' h' Y' b' U' h' f' U' Y' n' U' f' Y' V' e' b' i' a'] V' e' g' z' g' c' V'] U' Y' g' z' U' a' V'] Y' b' h' U' Y' g' z' Y' V' V' z' ei' Y' d' Y' f' d' Y' h' U' b' U' ' c' g' d' c' V' f' Y' g' Y' b' g' i' g'] h' U' V' i' b' z' d' Y' f' c' ei' Y'] b' V' i' g']] Y' d' i' Y' X' Y' b' U' f' f' U' g' h' U' f' U' U' ' U' d' c' V' f' Y' n' U' U' '] b' X']] X' i' c' g' ei' Y' z' U' b' h' Y' g' X' Y' Y' g' U' g' V'] g'] g' c' V' X' c' e' i' Y' g' z' b' c' i' g' Y' Y' b' V' e' b' h' f' U' V' U' b' Y' b' Y' g' U' g'] h' U' V' i' b' " 9' g' U' g' h' Y' g' X' Y' V']] X' U' X' Y' g' g' Y' d' f' Y' g' Y' b' h' U' b' X' Y' a' U' b' Y' f' U'] b' X' Y' d' Y' b' X'] Y' b' h' Y' c' V' e' b' i' b' h' U' a' Y' b' h' Y' z' m' i' Y' i' g' h' Y' i' b' U' U' a' d'] U' W' i' g' U'] X' U' X' Y' b' h' Y' Y' ' U' g' z' U' W' U' ' g' Y' ' X' U' Y' b' h' c' X' c' g' c' g' Y' b' h' X' c' g' z' X' Y' a' U' b' Y' f' U' ei' Y' b' c' Y' g' d' c' g'] V' Y'] X' Y' b' h'] W' i' f' c' g' Y' i' U' f' U' [i' b' U' X' Y' ' U' g' X'] a' Y' b' g'] c' b' Y' g' V' e' a' c' d' f'] c' f'] h' U' f'] U' c' [Y' b' Y' f' U' X' c' f' U' X' Y' ' d' f' c' V' Y' a' U' %&*

Desde cualquier perspectiva e independientemente de la metodología utilizada para la medición, resulta innegable que la región centroamericana sufre una alta incidencia de la pobreza, asociada con estructuras sociales altamente desiguales e inequitativas que han venido sostenidamente aumentando las brechas sociales tanto a lo interno de los países de la región como entre ellos.

Cuadro 7.
Centroamérica: Incidencia de la pobreza total y extrema, cerca del año 2000.
porcentaje de población bajo las líneas de pobreza respectivas

	Región (2001)	Costa Rica (2001)	El Salvador (2000)	Guatemala (2000)	Honduras (2002)	Nicaragua (2001)
Pobreza total (%)						
Total	49.7	22.9	45.5	56.2	71.6	45.8
Área urbana	35.6	18.6	35.3	27.1	63.4	30.1
Área rural	65.4	28.5	59.9	74.5	78.5	67.8
Pobreza extrema						
Total	22.5	6.8	19.8	15.7	53.0	15.1
Área urbana	12.3	3.9	11.1	2.8	32.5	6.2
Área rural	33.8	10.5	31.9	23.8	70.4	27.4

Fuente: Democracia, pobreza y desigualdades en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

La mitad de la población centroamericana vive bajo la línea de pobreza y 22 de cada 100 viven en pobreza extrema. En países como Guatemala y Honduras, la pobreza afecta a la mayoría de la población. En este último, más de 7 de cada 10 ciudadanos son pobres y más de la mitad no perciben ingresos suficientes para cubrir sus necesidades de alimentación y otros servicios básicos.

La distribución de la riqueza social es altamente desigual, la brecha en términos de participación en el ingreso es un elemento que profundiza e intensifica la pobreza en la región. El país menos desigual, Costa Rica, distribuye el 14.5% del ingreso total entre el 40% más pobre de la población, mientras el 10% más rico concentra casi la tercera parte del ingreso total. En este país la pobreza total afecta al 22.9% de la población en el año 2000.

¹² Barahona, et al. "Democracia, pobreza y desigualdades en Centroamérica, Panamá y República Dominicana". Guatemala, 2004.

Cuadro 8.
 Centroamérica: Participación en el ingreso total, 2000.

	40% más pobre	30% siguiente	20% siguiente	10% más rico
Costa Rica	14.5	25.6	29.7	30.2
El Salvador	13.4	24.6	28.7	33.3
Guatemala	14.2	22.2	26.8	36.8
Honduras	11.3	21.7	27.6	39.4
Nicaragua	12.2	21.5	25.7	40.7

Fuente: Democracia, pobreza y desigualdades en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

La distribución más desigual ocurre en Honduras y Nicaragua, ambos afectados profundamente por la pobreza tanto total como extrema. El PIB per cápita de la región es de US\$ 1938. Sólo Costa Rica y El Salvador tienen al año 2000 un PIB per cápita superior al valor regional. Nicaragua presenta en este rubro apenas US\$ 472.

Cuadro 9.

Centroamérica: porcentaje de hogares con NBI según la estimación básica, alrededor del 2000.

	Región	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Todos los hogares	51.3	14.9	54.5	66.4	48.9	74.3
Una NBI	25.5	11.4	24.5	30.7	25.2	29.8
Dos NBI	15.1	2.8	16.7	20.8	13.9	22.9
Tres o más NBI	10.7	0.7	13.3	15.0	9.8	21.7
Hogares urbanos	42.4	11.0	44.9	53.2	42.0	74.2
Una NBI	20.6	8.3	18.3	23.1	23.9	25.4
Dos NBI	11.9	2.1	13.1	15.2	10.9	22.6
Tres o más NBI	9.9	0.6	13.4	14.8	7.2	26.3
Hogares rurales	62.9	20.7	70.7	76.7	55.4	74.5
Una NBI	31.9	16.0	34.8	36.5	26.5	35.6
Dos NBI	19.4	3.9	22.8	25.1	16.7	23.2
Tres o más NBI	11.6	0.8	13.0	15.1	12.2	15.7

Fuente: Democracia, pobreza y desigualdades en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Medida en términos de Necesidades Básica Insatisfechas la incidencia de la pobreza aumenta levemente y se profundizan las diferencias tanto internas como externas entre los países.

A pesar de las grandes brechas en cuanto a la incidencia de la pobreza entre los países de la región, el estudio de Barahona, et al. destaca algunas características comunes del fenómeno en la región:

- ✓ La pobreza es mayor entre la población rural
- ✓ La población indígena es básicamente pobre
- ✓ Los hogares pobres tienen más miembros, los hogares rurales son más grandes
- ✓ La dependencia demográfica es mayor en los hogares pobres
- ✓ La incidencia de la pobreza no es mayor entre las mujeres
- ✓ Los pobres tienen menor educación
- ✓ Los pobres tienen menor acceso a los servicios básicos
- ✓ Los pobres se ocupan principalmente en el sector informal no agropecuario y en el agropecuario tradicional

- ✓ La pobreza afecta principalmente a la niñez

Al igual que con la educación, la relación entre trabajo infantil y pobreza más que causal es dialéctica, aparecen como fenómenos que se retroalimentan permanentemente. La relación es de mutua determinación.

Las caracterizaciones realizadas sobre las familias pobres y sobre las familias en las que existen personas menores de edad trabajadoras presentan similitudes que tornan muy convincente la idea de que sean básicamente las mismas.

El Trabajo infantil como parte de una estrategia familiar de subsistencia

La pobreza se traduce en la negación de los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas. Centroamérica es una región con muchas riquezas pero con altos índices de pobreza y profundas desigualdades que han generado e intensificado largos conflictos armados. Se suman a la problemática desastres siconaturales y gobiernos que no siempre favorecen el desarrollo de políticas sociales y de desarrollo.

En el contexto centroamericano el trabajo infantil ha sido históricamente, y continúa siendo hoy, percibido socialmente en la práctica más como una “ solución” que como un problema, en particular al seno de aquellos grupos de población en donde su incidencia es mayor. Esto por cuanto la realización de trabajo por parte de personas menores de edad ha sido, con mucha frecuencia, un componente de estrategias familiares de subsistencia que se han desarrollado precisamente como respuesta a condiciones de vida casi intolerables.

En el caso centroamericano, grandes segmentos de población se han visto obligados a lidiar históricamente con condiciones adversas de existencia, en las que se conjugan la falta de acceso a los servicios básicos con la falta de oportunidades efectivas para superar situaciones de pobreza, marginalidad y otras formas de exclusión social.

En palabras de Eric Edmonds, “ @Ug'Ui hcf]XUXYg' fYgdcbgUV'Yg'ei Y' dfcW'fUb' UWVUf' Vt'b' Y'' hfUVU'c]bZJbh]' XYVyb' UVcfXUf' U'dcVfYnU'ei Y'a i mZYW'YbhYa Ybh' Yg' U'Wli gU'XY' dfcV'Ya U''G] V]Yb' Y'' hfUVU'c]bZJbh]' UVi gj' c' YI]gh' mXYVY' gYf' Y'a]bUXcz' cg' Ubh'W'XYbh'g']bX]Wb'ei Y' Y' h'd]Vt' hfUVU'UXcf']bZJbh]' hfUVU' Vt'b' gi' dUXfY' m' Um' XU' U' gi' ZJa]]U' U' gU'h]gZUWf' gi' g' bYW'g]XUXYg' a ½g' V½g]WUg'' @cg

UbHYWXYbHYg'fYj Y'Ub'fUa VJAb'ei Y'YI jghY' i bU'včffY'UVf' b'WUfU'YbHY'U'XYWjbuVf' b'XY'U'dcVfYnU'mY' bČa Yfc'a Ybcf'XY' b] cg'ei Y'fUUVU'ubž m'gi [jYfb'ei Y'Y'fUUVU'č' jbzubh] cWffY'a ½g'ZYWYbHYa YbHY WUbXc'cg'dUXfYg'm'cg'b] cg'WfYWb'XY'U'fYfbUHj Ug'df'WfWUg'c'j j] Yb'Yb'i [UfYg'ei Y'bc'cZYWb'U'cg'b] cg'YgWY'Ug'UXYW'UXUg'c'U'gi 'U'WUbW'YVčb' a jVč' Dcf'c'fUbtčžgc'Ua YbHY'gY'di YXY'Zfa i 'Uf i bU'dc'fjW'YZWh'dUFU'UWVUf'Včb'Y'fUUVU'č' jbzubh] XYbfc'XY'VčbHYI hč'XY' i bU'YgfhUH [jU'hcU'XY XYgUffc'c'XY' i b'dUčžm'U'a jga U'XYVY'Včbg]XYfUf'g]Y'a jbu'U'bYWg]XUX'XY'ei Y'cg'b] cg'fUUVU'Yb'm'c'ei Y'cg'b] cg'\Uf'U'bc'\UVYf'fUUVU'č' "%

Se revelan entonces sólidos nudos entre el fenómeno visible del trabajo infantil y tendencias estructurales en la región como el decreciente y desigual acceso a servicios básicos (y por lo tanto a derechos); el retiro del Estado de importantes funciones sociales relacionadas con la inversión social y la redistribución; la fragilidad de las instituciones encargadas de enfrentar estos complejos fenómenos; las tasas crecientes de desempleo, la informalidad y la insuficiencias de los salarios entre los trabajadores adultos; por nombrar quizás la principales.

Ahora, si bien el subdesarrollo y la pobreza explican en buena medida las altas tasas de trabajo infantil y adolescente y, a la vez la descapitalización de la fuerza de trabajo producto del ingreso temprano y sin calificación de miles de trabajadores constituye un factor más del mismo subdesarrollo; lo cierto es que ni el subdesarrollo ni la pobreza “ justifican” el trabajo infantil tal y como lo hemos conceptualizado.

La erradicación del trabajo infantil no vendría necesariamente tras la disminución de la pobreza, más bien deberían incorporarse la igualdad, la equidad, la educación, el empleo de calidad y la democracia social como factores de desarrollo.

El difícil acceso a servicios básicos de educación, esparcimiento, recreación y cultura, salud; incentivan de muchas formas el trabajo infantil, ya que en la práctica el no trabajar siendo un niños, niña y adolescente no se traduce automáticamente en estudiar, jugar y descansar. Además de ser una estrategia que alivia la pobreza en el plazo inmediato, el trabajo para las personas menores podría significar una de las pocas alternativas reales de incorporación. 5 [i bUg'j YWgž'chfcg'UgdYVčg'XY' Ybčfbc'XY' i b'b] c'c'cV][Ub'U'fUUVU'fz'Učb'W'Ubc'gi'g'dUXfYg'YgVč[YfčU'gi' Ug]ghYbVU'U'U'YgWY'U'g]YgU'cdVf' b'YI jghYfU' %"

¹³ Edmonds, E. "Como comprender el trabajo infantil. Tendencias, tipos y causas"
¹⁴ Idem.

T.H. Marshall¹⁵, plantea que la "política social usa el poder político para remplazar, completar o modificar operaciones del sistema económico, con el fin de alcanzar resultados que el sistema económico no lograría por sí mismo, y al hacer esto, lo hace orientado por valores distintos a los de las fuerzas del libre mercado"

Fernández (1998) destaca cuatro elementos fundamentales de una política social entendida de esta manera:

- ✓ El Estado como sujeto activo de la política social
- ✓ La política social como posibilidad real de incidir, de provocar cambios
- ✓ La negación de la inexorabilidad de las consecuencias del sistema económico como principio que da el sentido mismo a la política social
- ✓ La solidaridad como valor guía de la política social.

Desde esta perspectiva, la política social no constituye un simple mecanismo para hacer sostenible la pobreza y las privaciones de la población. Constituye más bien una serie articulada de mecanismos que, en permanente retroalimentación positiva con la política económica, determina una direccionalidad particular del desarrollo y un relacionamiento específico e intencionado entre el Estado y la sociedad.

Conviene aquí reseñar algunos elementos destacables de la política social realmente aplicada en la región hacia la población menor de edad que desarrolla estrategias de subsistencia.¹⁶

Algunos de los principales retos que enfrentan los países:

- Se ha visto que la cobertura es poco y que se los Estados deben plantearse como llegar a mas población o a la totalidad de la población menor de edad trabajadora.

¹⁵ T.H. Marshall, Social Policy in the Twentieth Century., Citado por Oscar Fernández en: Lo social y la política social.

¹⁶ La presente caracterización formó parte de una evaluación realizada por Defensa de Niñas y Niños Internacional sobre la política social aplicada en el caso costarricense. No obstante, el texto presente ha incorporado ajustes que creemos representan la realidad de la región.

- Los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes no son prioridad ni están incluidos transversalmente en las políticas y presupuesto de Estado en los diferentes niveles, ni mucho mejor problemáticas como el trabajo infantil y adolescente.
- Disminuir pobreza y generar empleo digno para las familias y crear un ambiente económico, social y familiar favorable para los niños, niñas y adolescentes
- Crear entorno familiar económico y social y familiar favorable para los niños, niñas y adolescentes

IV. Balance de esfuerzos realizados en la región para erradicar el Trabajo Infantil

Sin ánimo de subestimar los esfuerzos diversos que los países han hecho en esta última década, no sólo para aplicar la CDN, sino para combatir el trabajo infantil, las muchas experiencias de intervención llevadas a cabo, y el nada despreciable número de niños y niñas que han sido retirados del trabajo producto de dichas acciones¹⁷, resulta evidente que actualmente no se esté logrando cubrir sino un pequeñísimo porcentaje del total de la población objetivo¹⁸.

En este sentido, los resultados de los esfuerzos realizados apuntan a la existencia de un serio problema en cuanto a la expansión de la cobertura efectiva de las acciones dirigidas a la erradicación del trabajo infantil, e incluso sugiere la falta de una adopción de las lecciones aprendidas y de las buenas prácticas desarrolladas en el marco de las experiencias de intervención, por parte de la política social del Estado. Pareciera que las experiencias de intervención llevadas a cabo en los últimos años no están siendo entendidas como experiencias piloto, sino tan sólo como intervenciones focalizadas aisladas.

Se evidencia una dependencia muy fuerte a la cooperación internacional para avanzar o no en las acciones nacionales tanto para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes como para combatir el trabajo infantil.

Las características geográficas, socioeconómicas, políticas y los compromisos comerciales-económicos son factores que ponen en riesgo a la población menor de edad y la pobreza, los débiles

¹⁷ Citado por Alarcón, Walter. "Reflexiones sobre procesos de erradicación del trabajo infantil en América" en Revista El Catoblepas, número 30, 2004, página 12.

¹⁸ Citado por Alarcón: Según datos de la OIT para el año 2000 en América Latina habían cerca de 18 millones de niños y niñas trabajadores. Si a estos se añaden los adolescentes trabajadores con edades entre 15 y 17 años, es bastante probable que en nuestra América se alcancen los 30 millones de personas menores de edad trabajadoras. Tan sólo en Centroamérica, el total de personas menores de edad trabajadoras se calcula en una cifra oficial apenas un poco inferior a los 2 millones, aunque se llama la atención en relación a que los sectores invisibilizados no forman parte de este total.

modelos educativos y los patrones culturales son factores muy fuertes en la región que promueven la participación temprana de niños, niñas al mundo del trabajo y la participación en actividades peligrosas y explotadoras.

La adopción de normativa internacional y nacional ha sido un ejemplo en muchos de los países y las contradicciones de la normativa nacional para con la misma Convención Internacional de los Derechos del Niño. Sin embargo existen graves dificultades de armonización de la legislación con los convenios internacionales y de aplicación de la norma y de reforma de las instituciones para que ellas puedan aplicar adecuadamente la ley.

A pesar de que se ha venido señalando que los planes nacionales son el resultado de la puesta en práctica del Convenio 138 que además de establecer la edad mínima de admisión al empleo, promueve el desarrollo de políticas sociales; se puede observar una tendencia en los planes nacionales de ser planes focalizados, con un número específico de población a atender y con acciones de coordinación entre las instituciones. Pero pareciera que la visión general de los planes nacionales no logran dar una mirada mas allá de la atención focalizada a diferentes sectores denominados como de peores formas de trabajo infantil, y tampoco logran desarrollar políticas públicas para combatir la pobreza, generar empleo digno para las familias y sostenible, combatir las deficiencias del sistema educativo y cambiar entre otros patrones culturales.

Además la puesta en marcha de los planes nacionales no logra en algunos países contar con un presupuesto real para operacionalizar lo propuesto, sino se depende de las acciones de coordinación que entre las instituciones se logre realizar.

Los planes nacionales así como las diversas acciones no se articulan a los planes de desarrollo nacional (o al menos cuesta visualizarse) y no se trabajan los presupuestos nacionales y la inversión en niñez y adolescencia como una de las estrategia de los planes.

No se omite que cada uno de los países a su manera y con el apoyo de la cooperación internacional ha dado pasos para combatir el trabajo infantil y proteger a las personas adolescentes trabajadoras y ha ido involucrando a diferentes sectores. Se ha sensibilizado y realizado material muy valioso y uno de los logros centrales ha sido contar con mayor información fidedigna que permitan dimensionar y conocer la situación del trabajo infantil en cada uno de los países y los sectores en donde participan. Así como se han hecho ensayos, programas directos con población menor de edad trabajadora y logrado retirar un número pequeño de niños, y niñas.

Los comités nacionales dependen en su mayoría de los Ministerios de Trabajo lo que dificulta dar una mirada más integral desde la perspectiva de derechos y asimismo se dificulta la articulación con las instancias rectoras en materia de derechos de niñez y adolescencia en los países.

Al centrarse en los Ministerios de Trabajo se fortalece la inspección nacional, el trabajo tripartito promovido en la conformación misma de la OIT, y mucho el trabajo en el sector estructura dejándose de lado el sector no estructurado (no formal) en donde se concentra la mayoría de los niños, niñas y adolescentes trabajadores y donde por su informalidad el trabajo es más riesgoso y explotador.

En este sentido y a la luz tanto de la CDN, como de los Convenios de OIT, debería de definirse la existencia de una situación de trabajo infantil a partir del momento en que la realización de una actividad laboral por parte de una persona menor de edad entra en conflicto o amenaza el respeto y ejercicio pleno de sus derechos, tal y como están establecidos en la CDN. Cabe destacar que frente a esta situación el único abordaje válido coherente con un enfoque de derechos consistiría en una intervención dirigida específicamente a proteger la integralidad de los derechos de la persona menor de edad trabajadora.

No obstante lo anterior, es posible observar cómo en el proceso de implementación de los Convenios de OIT, los gobiernos han favorecido un abordaje normativo, laboralista y represor del trabajo infantil, en detrimento de acciones de carácter más integral.

El énfasis normativo se refiere a la pretensión de que básicamente a través de una adecuación de la normativa interna se logra un efecto sobre la situación del trabajo infantil. Dicha pretensión obvia el hecho de que el trabajo infantil tiene lugar principalmente en el marco de la economía informal, y esto es, por definición, fuera del alcance de las leyes y otras formas de control estatal.

El sesgo laboralista, hace referencia a que el trabajo infantil es usualmente concebido, por parte de las autoridades en las que por lo general descansa la responsabilidad de las supervisiones / intervenciones, como un problema de orden laboral, no de derechos humanos. En este sentido, es común ver intervenciones dirigidas a identificar y sancionar a los patronos – por demás muchas veces inexistentes por tratarse de estrategias familiares de subsistencia- y que no tienen alcance más allá del que tendría una intervención por parte de un inspector laboral frente a un caso de contratación ilegal. Intervenciones en esta línea acaban con la disolución de la relación laboral y no necesariamente con la garantía del respeto y ejercicio plenos de todos los derechos de la persona menor de edad implicada.

El enfoque represivo hace referencia a que la mayoría de los esfuerzos realizados van dirigidos no a prevenir la aparición de nuevos casos, sino a lidiar con los casos que ya existen.

Como ya se mencionó, la prohibición que se establece por medio de los Convenios de la OIT al trabajo infantil, no debería ponerse en práctica en forma de sanción o persecución hacia los niños y niñas trabajadores y sus familias, especialmente cuando la realización de dicho trabajo forma parte de una estrategia familiar de subsistencia.

Al tocar el problema de la pobreza y su relación con la educación, es inevitable abordar el tema del trabajo infantil. La relación entre trabajo infantil, educación y pobreza es muy compleja e involucra muchos factores; no se puede establecer una causalidad unidireccional. No obstante resulta evidente el concurso de estas tres variables en la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Sólo tomando en cuenta la dimensión económica del problema del trabajo infantil y adolescente, para llevar a cabo una intervención viable y con enfoque de derechos con el propósito de retirar del trabajo a un solo niño trabajador en el marco de una estrategia familiar de subsistencia, debe transformarse la capacidad económica de su familia de manera tal que se genere de forma alternativa un monto igual a la suma de la contribución económica de este niño por concepto de trabajo y los costos asociados en su caso para acceder a la educación, cuando menos.

No es extraño encontrar familias en las que estas transformaciones estén más allá de sus capacidades reales, por lo que se hace indispensable la participación de otros actores y el concurso de recursos adicionales con miras a hacer viable una erradicación paulatina del trabajo infantil. En este sentido, el papel del Estado como garante de los derechos de las personas menores de edad, cobra particular relevancia, específicamente en la contención económica y en la creación de condiciones para la generación alternativa de ingreso de familias en estas situaciones.

V. Conclusiones

Al menos el 17% de los niños, niñas y adolescentes centroamericanos con edades entre 5 y 17 años se cuenta oficialmente entre la población trabajadora, lo que representa cerca de 2 millones de niños, niñas y adolescentes. Si con fines ilustrativos se utiliza el supuesto de que las tasas de participación por grupos de edad actuales se mantendrán invariables, se tiene según las proyecciones de crecimiento poblacional, que a éstos 2 millones se sumarían cerca de 400 000 nuevos casos en los próximos diez años.

Si bien el panorama que presentan los datos oficiales es ya de por sí intolerable, hay certeza de que se está subestimando de forma muy importante la magnitud de este fenómeno en la región. Las causas de tal subestimación, más que técnicas, son conceptuales, por lo que no sólo existe un sesgo en la medición, sino también en el abordaje del trabajo infantil emprendido en cada uno de los países.

A la fecha en la región han predominado enfoques “ laboristas y normativos” junto con abordajes represivos y focalizados del trabajo infantil. Todo en detrimento de un enfoque, que aquí se propone, que entienda el trabajo infantil como causa y consecuencia, a la vez, de la violación de los DESC y, en este sentido, como una estrategia que desarrollan las familias y los propios niños, niñas y adolescentes para compensar tales desatenciones ante la falta de mejores alternativas.

Como fenómeno complejo, el trabajo infantil se encuentra sólidamente vinculado a determinantes estructurales que se confirman en la región: pobreza, frágil democracia política y social, insuficiente y desigual acceso a bienes y servicios básicos, debilidad de las instituciones del sector público estatal con funciones sociales, modelos de desarrollo incapaces de incluir con equidad a toda la población, desigual distribución tanto del bienestar como de la crisis, entre otros.

Así, la erradicación del trabajo infantil implica la reconfiguración de estructuras políticas, económicas, sociales y culturales tristemente consolidadas en la región. No obstante, dicha erradicación no debe entenderse como un producto U'dcghf[cf] del desarrollo, sino como un factor del mismo.

En este sentido, la propuesta que se impulsa se aleja de posiciones que “ justifican” el trabajo infantil como algo “ natural” e inexorablemente asociado al subdesarrollo. En materia de trabajo infantil importantes acciones – con un gran potencial de impacto- están al alcance de diversos actores, con miras a la construcción de las condiciones propicias para la erradicación, más que a su paciente espera.

Propuestas concretas

- Revisión conceptual y metodológica de lo que, tanto en las encuestas como de cara a su abordaje, se está considerando actualmente “ trabajo infantil” en los países de la región, verificando sean incluidos de forma exhaustiva todos aquellos niños, niñas y adolescentes que realizan actividades tanto en los sectores no estructurados de la economía, como de naturaleza reproductiva a lo interno de sus propios hogares.
- Elaboración y / o adecuación de Planes Nacionales de Erradicación del Trabajo Infantil que, incorporando la concepción del trabajo infantil como problema multifactorial, causa y consecuencia a la vez de la violación de los DESC, contemplen, especifiquen y regulen la articulación interinstitucional e intersectorial de esfuerzos según competencia, por un lado, y por otro, la realización de acciones dirigidas a la erradicación del trabajo infantil en los niveles tanto preventivo como de atención.
- A partir del relativo retraso en la adecuación de las instituciones de cara a lograr la aplicación de la normativa en materia de derechos humanos de las personas menores de edad, se hace patente la necesidad de redoblar esfuerzos tendientes a: a) Modificar los reglamentos institucionales para que incorporen las responsabilidades específicas conferidas a cada instancia por ley, b) Elaborar y / o adecuar los protocolos de atención para que contemplen tanto la articulación interinstitucional de esfuerzos como criterios de efectividad basados en el respeto y ejercicio de los derechos de las personas menores de edad, c) Capacitar a los funcionarios/as operadores de la política social en materia de niñez y adolescencia, y d) Dotar de los recursos presupuestarios de forma oportuna y suficiente de cara a lograr una cobertura adecuada de las necesidades presentes en cada país.
- Revisión conceptual y metodológica de los protocolos de abordaje del trabajo infantil de los países de la región, para que reconozcan el origen del problema en tanto estrategia familiar de subsistencia, y armonicen su intervención como parte de un abordaje multifactorial que incorpora, tanto la acción sobre la exclusión educativa, como la construcción de alternativas ante la insuficiencia en la capacidad de las familias para generar los ingresos necesarios.
- Recuperación de las lecciones y buenas prácticas desarrolladas en el marco de los programas piloto de erradicación del trabajo infantil, con miras a su replicación y adopción institucional y a la ampliación de la cobertura, el incremento de la efectividad y el fortalecimiento del impacto de los esfuerzos realizados en la materia.

- Aumento real y sostenido de la inversión social per cápita, principalmente en lo relativo a los servicios de educación, salud, esparcimiento, recreación y cultura, como modo de encaminarse a la universalización de estos derechos y, a la vez, como mecanismos de generación de alternativas que desincentiven el trabajo infantil.
- Como se ha visto a lo largo del documento, la necesidad de complementar los ingresos familiares es una de las principales elementos explicativos del trabajo infantil. Por tal motivo una política de erradicación del trabajo infantil debería incluir una política de empleo que disminuya el desempleo y subempleo entre los adultos y aumente, o mantenga, los niveles de bienestar asociados al empleo. El mejoramiento del perfil de empleabilidad de la población más joven resulta clave en este sentido.

VI. *Petitorias*

En vista de lo anterior, nos permitimos solicitar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos las siguientes peticiones:

- Solicitamos a la Comisión que, en su comunicado de fin de audiencias, se pronuncie en cuanto al número alarmante de niños, niñas y adolescentes trabajadores en la región, - principalmente en los sectores no estructurado, rural y doméstico – y acerca de la urgente necesidad de que los Estados Centroamericanos continúen realizando acciones en estrecha articulación con todos los actores públicos y privados y, que éstas incidan en las causas que propician la participación temprana de esta población en el mundo del trabajo y que violentan los derechos humanos de esta población.
- Solicitamos a la Comisión, que en el informe acerca de la situación de los derechos de la niñez y adolescencia en la región -que se encuentra en proceso de preparación a raíz de las diversas visitas realizadas de la Relatoría de los derechos de la niñez- se incorpore el tema del trabajo infantil y, en particular, que se profundice en la visibilización del trabajo infantil doméstico, trabajo de niños, niñas y adolescentes en el sector informal, en la zona rural y en el desempleo y subempleo entre las personas adolescentes.
- Solicitamos que las diversas Relatorías de la Comisión Interamericana, en específico las de derechos de la mujer, indígenas y migrantes, incorporen el tema del trabajo infantil y adolescente como eje transversal, con miras a poder visibilizar las características particulares que el trabajo infantil asume y las formas en que vulnera a estos grupos específicos.
- Solicitamos a la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez que lleve a cabo un estudio acerca de la aplicación de la normativa nacional e internacional, de la reforma de las instituciones y de la inversión que se hace por parte de los Estados para prevenir el trabajo infantil y proteger a toda persona menor de edad trabajadora de cualquier forma de explotación laboral.
- Solicitamos a la Comisión que llame la atención a los Estados Centroamericanos sobre los siguientes aspectos:
 - Que realicen todas las acciones necesarias y de manera efectiva para garantizar los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes y en particular de los

niños, niñas y adolescentes trabajadores con énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales.

- Que la inversión social para garantizar los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes y en particular aquella dirigida a la erradicación del trabajo infantil y protección de las personas adolescentes trabajadoras, no se considere un gasto sino una inversión para el desarrollo, y que dicha inversión se refleje en las agendas políticas y presupuestos de los Estados en sus diferentes niveles, de forma proporcional a la magnitud del problema.
- Que se amplíe la cobertura de las acciones que se llevan a cabo a fin de lograr llegar y atender de manera integral, eficiente y efectivamente a un número más cercano de población menor de edad trabajadora y sus familias similar al número que las estadísticas reflejan.
- Que se detecte, se caracterice, se reconozca y se dé respuesta efectiva a la población menor de edad que trabaja principalmente en el sector no estructurado y doméstico, involucrando a todos los actores públicos y privados.
- Que para dar una respuesta efectiva a la problemática del trabajo infantil y adolescente en la región, urge que los Estados superen las intervenciones focalizadas y aisladas, de manera que se aborde la problemática desde una perspectiva más integral, atendiendo la complejidad que el fenómeno presenta en la región.

Por último, y como punto adicional y para su consideración queremos solicitarle lo siguiente:

En vista de la importancia que para nuestra organización, que trabaja por la defensa de los Derechos Humanos de los niños, niñas y adolescentes, representa recurrir al Sistema Interamericano de Derechos Humanos y dada la amplia experiencia que tenemos en el trabajo por fortalecer sistemas especializados en la Justicia Penal Juvenil en América Latina, como opción adecuada para hacer frente a la denominada violencia juvenil (maras, pandillas etc.) les solicitamos una audiencia en el próximo período de sesiones, para presentar la situación de la Justicia Penal Juvenil en América Latina y en particular la situación de los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal, así como las medidas que los Estados adoptan violentando los Derechos Humanos de esta población.