

Combatiendo las peores formas de trabajo infantil: Manual para inspectores



**Oficina
Internacional
del Trabajo**

**Programa Internacional
para la Erradicación
del Trabajo Infantil (IPEC)**

**Programa Infocus de Seguridad
y Salud en el Trabajo y
Medio Ambiente (SafeWork)**

**Asociación Internacional de la
inspección del Trabajo (AIIT)**

**Programa Internacional
para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)**

**4, Route des Morillons
CH -1211 Ginebra 22
Suiza**

**Tel: +41 22 / 799 81 81
Fax: +41 22 / 799 87 71
Correo Electrónico: childlabour@ilo.org
www.ilo.org/childlabour**

ISBN 92-2-313348-3

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2003

San José, 2003

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

Oficina Internacional del Trabajo (IPEC)
“Manual para Inspectores: Combatiendo las peores formas de trabajo infantil”.
San José. Oficina Internacional del Trabajo, 2003
88 p.
ISBN: 92-2-313348-3

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en OIT/San José, Ofi plaza del Este, Edificio B, tercer piso.

Tel. (+506) 207-8700. Fax (+506) 224-2678. Apartado 10170-1000, San José. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: sanjose@sj.oit.or.cr

Vea nuestro sitio en la red: www.oit.or.cr

Impreso en Costa Rica por:
Litografía e Imprenta LIL, S.A.

Prefacio

Los inspectores del trabajo han desempeñado desde siempre un papel fundamental en la erradicación del trabajo infantil. Hoy día, ese papel ha cobrado mayor importancia y nuevas dimensiones tras la adopción de instrumentos jurídicos como el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (núm. 182) e instrumentos técnicos como el presente Manual para inspectores del trabajo, que permite identificar las situaciones de trabajo infantil más peligrosas, establecer prioridades y abordarlas con la máxima eficacia.

Este Manual será un instrumento sumamente útil para los inspectores del trabajo, ya que muestra el panorama general de su cometido en relación con el trabajo infantil e indica el modo de afrontar ese problema, no sólo en las fábricas o los establecimientos urbanos, sino también en talleres, comunidades rurales y explotaciones agrícolas del sector informal.

Con esta obra se pretende dotar a los inspectores del trabajo de una herramienta útil para detectar y abordar situaciones contrarias a las normas internacionales del trabajo o la legislación de cada país en materia de trabajo infantil e inspecciones del trabajo. Asimismo, pone en práctica en el ámbito del trabajo infantil, las directrices dictadas en el Convenio sobre la inspección del trabajo (núm. 81) –uno de los Convenios de la OIT más ratificados– cuya aplicación constituye una meta prioritaria. En el Manual se indica el modo en que un organismo público eficiente, la inspección del trabajo, puede realizar un seguimiento y un análisis profesionales, así como velar equitativamente por el cumplimiento de la legislación, no sólo imponiendo sanciones, sino también brindando un asesoramiento y una asistencia de calidad. Además, se señala la complementariedad que existe entre la acción de los inspectores del trabajo y sus colegas de los ministerios de educación, protección social y sanidad; y se recomienda un enfoque de equipo que incluya a los empleadores, los trabajadores, el personal docente y la comunidad con el fin de reducir y eliminar el trabajo infantil.

Este Manual es un útil complemento de otra publicación de la OIT titulada *Children at Work: Health and Safety Risks*, de la Sra. Valentina Forastieri, en la que se muestran los efectos nocivos de la exposición y los riesgos asociados al trabajo para la salud de los niños y las niñas, así como el modo de detectar esos peligros y riesgos en el entorno laboral.

Además de esas publicaciones, la OIT está llevando a cabo muchas otras actividades para ayudar a los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores a tomar medidas eficaces para luchar contra el trabajo infantil, en especial a través de su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). En cuanto a la salud y la seguridad, existe una estrecha cooperación entre el IPEC y los programas de Trabajo sin Riesgo (SafeWork) de la OIT para aprovechar al máximo los conocimientos y la experiencia de ambos (de lo cual es un ejemplo esta publicación). Se están preparando documentos especializados y directrices sobre las diversas actividades y ocupaciones en las que se emplea mano de obra infantil. Asimismo, se están estableciendo redes de organismos e institutos técnicos en todas las regiones del mundo. Esas iniciativas van a proseguir con carácter urgente durante los próximos dos años con miras a crear herramientas idóneas para el ingente número de países –más de un centenar en cada caso– que han ratificado los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT sobre trabajo infantil.

En lugar de trabajar largas jornadas, los niños y las niñas deberían ir a la escuela y realizar las actividades más adecuadas que les preparen para una vida laboral digna cuando sean adultos: así es como se asegura su interés superior. Si bien se necesitará tiempo para alcanzar plenamente esa meta, es inaceptable e intolerable

que el futuro de los niños y las niñas se vea comprometido por unas condiciones de trabajo peligrosas e insalubres. En pos de ese objetivo, el IPEC y "Trabajo sin Riesgo" se complacen en ofrecer "Lucha contra el trabajo infantil: Manual para inspectores del trabajo", un instrumento útil tanto para las personas que deben elaborar políticas como para las que deben ponerlas en práctica.

Jukka Takala
Director
SafeWork

Frans Roselaers
Director
IPEC

Nota de agradecimiento

El presente Manual ha sido preparado, a petición del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), por el Sr. J. D. G. Hammer, ex director general adjunto de la Dirección de Salud y Seguridad del Reino Unido y presidente, durante mucho tiempo, de la Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo. Esta obra se ha elaborado bajo la dirección de la unidad técnica del IPEC encargada del trabajo infantil en condiciones peligrosas, dirigida por la Sra. Susan Gunn, en estrecha colaboración con el Sr. Wolfgang von Richthofen, especialista superior en inspección del trabajo, del programa InFocus "Trabajo sin Riesgo" (SafeWork) de la OIT. Está basado en gran parte en el manual Sourcebook for Labour Inspector Training, preparado por el Sr. Jean Maurice Derrien (que trabajó anteriormente en el Servicio de Administración del Trabajo de la OIT) y revisado por el Sr. G. Thijs y el Sr. L. Heron, de OIT-EASMAT. También se han utilizado especialmente como referencia el documento preparado por el Sr. von Richthofen y otros textos citados en la bibliografía (anexo 1), en particular el documento del Servicio de Administración del Trabajo de la OIT N° 56 New Prevention Strategies for Labour Inspection y los dos informes de la reunión internacional tripartita sobre la inspección del trabajo y el trabajo infantil celebrada en septiembre de 1999.

Creado por la OIT en 1992, el IPEC es un programa cuyo objetivo es la eliminación progresiva del trabajo infantil en todo el mundo, haciendo hincapié en la erradicación, lo antes posible, de las peores formas del mismo tales como la esclavitud, el trabajo forzoso, el tráfico de niños, la servidumbre por deudas, la condición de siervo, la prostitución, la utilización de niños en los conflictos armados y otras formas de trabajo peligroso en condiciones de explotación. El IPEC ofrece asistencia técnica a los países con el fin de propiciar reformas políticas o legislativas y poner en práctica medidas concretas para eliminar el trabajo infantil, con las peores formas como máxima prioridad. Además, realiza campañas nacionales e internacionales destinadas a modificar actitudes sociales y a promover la ratificación y la aplicación efectiva de los convenios de la OIT en materia de trabajo infantil. El IPEC efectúa investigaciones básicas y aplicadas, análisis y evaluaciones de proyectos y es además, un centro de información y asesoramiento jurídico especializado en trabajo infantil. Mediante actividades en el terreno y Programas de Duración Determinada, el IPEC ayuda a los países a formular políticas y programas nacionales generales para erradicar las peores formas de trabajo infantil en un plazo concreto.

La base indispensable de la acción de la OIT-IPEC es la voluntad política y el compromiso individual de cada gobierno de acabar con el trabajo infantil y forjar alianzas eficaces con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros organismos de carácter social para llevar a cabo actividades concretas. Desde la creación del IPEC, los programas realizados en más de 60 países han permitido retirar a centenares de miles de niños y niñas del lugar de trabajo y aumentado significativamente la sensibilización de la comunidad sobre el flagelo del trabajo infantil en el mundo.

Índice

Prefacio.....	iii
Nota de agradecimiento.....	v
Introducción.....	1

SECCIÓN I - HECHOS SOBRE EL TRABAJO INFANTIL

Capítulo 1. Alcance y naturaleza del trabajo infantil	3
1.1 Noción de trabajo infantil	3
1.2 Magnitud del problema	3
1.3 Causas del trabajo infantil	4
1.4 Peores formas de trabajo infantil.....	4
1.5 Tipos de relaciones de empleo.....	5
Capítulo 2. El derecho internacional y el derecho interno.....	8
2.1 Tendencias históricas en la legislación y las políticas sobre trabajo infantil	8
2.2 El Convenio núm. 138 y la Recomendación núm. 146.....	9
2.3 El Convenio núm. 182 y la Recomendación núm. 190.....	12
2.4 Convenios sobre las inspecciones del trabajo	13

SECCIÓN II – RETOS Y RESPUESTAS

Capítulo 3. Retos actuales para una inspección eficaz del trabajo infantil	16
3.1 Falta de una legislación clara.....	16
3.2 Falta de voluntad política.....	17
3.3 Inspecciones del trabajo fragmentadas.....	18
3.4 Falta de acceso a la economía informal.....	18
3.5 Aspectos culturales.....	19
3.6 Cuestiones económicas.....	20
Capítulo 4. Nuevos enfoques prometedores.....	22
4.1 Creación de una "cultura de prevención".....	22
4.2 Organización de sistemas de monitoreo del trabajo infantil	23

SECCION III - PROCESO DE INSPECCIÓN

Capítulo 5. Creación de cimientos	27
5.1 Creación de una base jurídica y administrativa adecuada.....	27
5.1.1 Reforma de la legislación y las políticas nacionales en materia de trabajo infantil.....	27
5.1.2 Establecimiento de una política de inspección en relación con el trabajo infantil.....	28

5.1.3	Precisiones sobre la política de aplicación	29
5.1.4	Precisiones sobre la gestión y el uso de facultades discrecionales	29
5.2	Obtención y puesta en común de información.....	29
5.3	Planificación y establecimiento de prioridades	30
5.4	Preparación para nuevos cometidos: una nueva visión	32
Capítulo 6. Realización de las inspecciones.....		33
6.1	Contacto inicial.....	33
6.2	Entrevistas a los niños que trabajan	35
6.3	Evaluación de los riesgos para la seguridad y la higiene en el trabajo	37
6.4	Conclusiones de la visita	40
Capítulo 7. Medidas de seguimiento.....		44
7.1	Análisis	44
7.2	Negociación de una solución	48
7.3	Rehabilitación y seguimiento	49
7.4	Protección y mejora de las condiciones de trabajo	50
7.5	Observancia de las disposiciones legales.....	50

SECCIÓN IV – PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA LAS INSPECCIONES DEL TRABAJO INFANTIL

Capítulo 8. Proceso de formación.....		52
8.1	El inspector del trabajo como pieza clave	52
8.2	Formación para un nuevo papel	52
8.3	Consecuencias para las inspecciones del trabajo	53
8.4	Etapas del programa de formación.....	53
8.5	El aprendizaje basado en la experiencia, no en la instrucción.....	54
8.6	Elementos clave de una formación provechosa	55
8.7	Aspectos del trabajo infantil que deben conocer los inspectores del trabajo.....	56
8.8	Evaluación	58

ANEXOS

Anexo 1: Bibliografía	59
Anexo 2: Reunión de expertos sobre inspección del trabajo y trabajo infantil	61
Anexo 3: Guías de observación y formularios para proporcionar información.....	67
Guía de observación y formulario de información resumido (1).....	67
Guía de observación y formulario de información resumido (2).....	69
Guía de observación y formulario de información resumido (3).....	73
Guía de observación y formulario de información resumido (4).....	75
Anexo 4: Guía para la toma de decisiones	76

Blanca

Introducción

En el presente Manual se proporciona a las personas que trabajan en el ámbito de las inspecciones del trabajo, información básica para comprender las situaciones de trabajo infantil que entrañan peligro, se realizan en condiciones de explotación o comprometen el futuro de los niños, y plantea la adopción de medidas tendientes a combatirlas. Además, se hacen sugerencias a los inspectores en el terreno sobre el modo de evaluar los abusos y riesgos, y las situaciones concretas de manera holística, para tomar decisiones orientadas a la acción. Se presta asesoramiento sobre el proceso de formación y los elementos que deben incluirse en todo programa de capacitación y por último, se describen instrumentos que pueden ser de utilidad a los inspectores del trabajo en la evaluación de los problemas asociados al trabajo infantil.

El Manual está estructurado en cuatro grandes secciones. En la primera se destacan algunos de los hechos básicos sobre el trabajo infantil, en particular las formas peligrosas que son las que más preocupan a los inspectores del trabajo, y se presentan los convenios de la OIT sobre trabajo infantil e inspecciones del trabajo, que conforman el marco jurídico internacional en que se desarrolla la acción contra el trabajo infantil. En la segunda sección, dividida en dos partes, se examinan por un lado los retos a los que se enfrentan las inspecciones del trabajo tanto a nivel internacional como local y por otro, dos nuevos enfoques de esos problemas que podrían constituir una nueva forma de abordar el trabajo infantil en las inspecciones del trabajo. Desde esa perspectiva, se describe más detalladamente, en la sección siguiente, la puesta en práctica de esos enfoques partiendo de las condiciones o los fundamentos necesarios para aplicarlos (Capítulo 5), examinando después los elementos de las actividades de inspección (Capítulo 6) y abordando por último el seguimiento necesario para verificar que realmente mejora la situación de los niños que trabajan y a los que están destinadas las medidas (Capítulo 7). En esas secciones se traza pues un sencillo mapa del "antes, durante y después", que podría ser de utilidad a los inspectores del trabajo. En la cuarta y última parte se describen los posibles elementos de programas de formación para que los inspectores y sus interlocutores puedan aplicar estos enfoques.

El Manual y los planteamientos que se proponen en él, se basan en la preocupación que han sentido los inspectores del trabajo desde hace mucho tiempo con respecto al trabajo infantil peligroso, y se reafirma el interés por ese tema. En 1802, el Parlamento británico promulgó una ley "para preservar la moral de los aprendices". En su definición de "moral" se incluye lo que se denominaría hoy seguridad, higiene y bienestar en el trabajo, y los "aprendices" eran, de hecho, tan sólo niños que trabajaban en diferentes sectores; sobre todo en minas, industria textil, limpieza de chimeneas, etc. La aplicación de esta primera ley de protección de los niños en el trabajo se confió a comités de "hombres respetables". Ahora bien, dado que su cumplimiento era plenamente voluntario, la supervisión resultó ineficaz. Por consiguiente en 1833, el gobierno de Su Majestad designó a cuatro inspectores de fábricas para que controlasen los horarios excesivamente prolongados de los niños y adolescentes. El origen de la inspección del trabajo está pues vinculada históricamente con la necesidad de vigilar y combatir eficazmente los peores abusos practicados contra los niños en el mundo laboral y proteger su salud.

Esta conexión entre la inspección del trabajo y el trabajo infantil se ve resaltada por el hecho de que, en la primera Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT en 1919 (año de su creación), la comunidad de Miembros de la OIT aprobó nuevas normas internacionales sobre la inspección del trabajo y la protección del trabajo infantil: el Convenio núm. 5, que prohíbe el trabajo de niños menores de catorce años en la industria, y la Recomendación núm. 5, en la que se insta a los Estados Miembros a crear sistemas nacionales de inspección del trabajo. Esa estrecha relación se confirma en trabajos normativos posteriores de la OIT.

Así pues, tanto los Convenios fundamentales de la OIT sobre trabajo infantil (núms. 138 y 182) como las Recomendaciones que los acompañan (núms. 146 y 190) constan de disposiciones sobre la aplicación de la legislación por los sistemas de inspección y análogamente el Convenio de la OIT sobre inspección del trabajo (núm. 81); que engloba la industria, el comercio, así como las empresas mineras y de transportes; y el Convenio núm. 129, que abarca todo tipo de actividades agrícolas, señalan que el principal deber de los inspectores del trabajo es velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas al empleo de menores.

Juntos, esos dos factores –la relación histórica entre el trabajo infantil y la inspección del trabajo y los diversos instrumentos de la OIT en los que se abordan esos temas– nos han proporcionado unos cimientos sociales y jurídicos sumamente sólidos. Las inspecciones del trabajo pueden ahora elegir qué es lo que agregarán a esa base. Si se tiene en cuenta su escaso número y las crecientes restricciones presupuestarias que experimentan, las inspecciones pueden pensar que es mejor adoptar un enfoque conservador y concentrar la atención en metas estándar –principalmente las empresas urbanas. Otra opción es aprovechar la preocupación cada vez mayor de la opinión pública en torno a los niños que trabajan y que éstas amplíen su ámbito de trabajo con nuevas metas; por ejemplo el extenso y poco regulado sector informal, aplicando nuevos conceptos como el monitoreo del trabajo infantil o la cultura de prevención. La gravedad de la situación del trabajo infantil, especialmente la de los niños afectados por las peores formas del mismo, inclina la balanza hacia la segunda opción. Pero para que sea viable, las inspecciones del trabajo deben conjugar sus esfuerzos con los de otros interlocutores no tradicionales y diseñar planteamientos integrados que les permitan ampliar su alcance.

En las páginas siguientes los lectores descubrirán los hechos básicos del trabajo infantil y las nuevas corrientes de pensamiento sobre la inspección del trabajo que deberían ayudar a los inspectores a escoger su camino.

SECCIÓN I - HECHOS SOBRE EL TRABAJO INFANTIL

Capítulo 1. Alcance y naturaleza del trabajo infantil

1.1 Noción de trabajo infantil

En algunas sociedades, la integración de los niños en la vida social y laboral puede producirse de forma tan gradual que no se distingan las diferentes fases. En otras, el paso de la infancia a la etapa adulta está marcado por ciertos ritos y obligaciones sociales, o por el hecho de alcanzar una edad determinada. En los instrumentos internacionales suele ser la edad lo que define la niñez; es decir se considera "niños", a los efectos de derechos y protección, a todas las personas menores de 18 años (Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y Convenio de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, núm. 182) y se establece la edad mínima para el empleo en quince años (Convenio de la OIT sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)).

No todos los tipos de trabajo son perjudiciales para los niños. Desde la más tierna infancia, muchos niños colaboran en las tareas domésticas, hacen recados o ayudan a sus padres en el campo o el negocio familiar. A medida que crecen, realizan trabajos ligeros o aprenden oficios tradicionales importantes. De ese modo, adquieren habilidades y actitudes que necesitarán más adelante como trabajadores y miembros útiles de la comunidad. Bajo una estricta supervisión, los trabajos ligeros pueden ser una parte esencial del proceso de socialización y desarrollo de los niños, ya que les permiten aprender a asumir responsabilidades y enorgullecerse de sus propios logros. Aunque estos trabajos pueden entrañar riesgos, no son lo que suele entenderse por trabajo infantil.

Se considera trabajo infantil aquel que por su naturaleza o intensidad es perjudicial para la escolarización de los niños o perjudica su salud y desarrollo. Lo que preocupa son las consecuencias para los niños a los que se les niega su infancia y un futuro, que trabajan a una edad demasiado temprana, que trabajan muchas horas a cambio de un salario exiguo, que lo hacen en condiciones nocivas para su salud y para su desarrollo físico y mental, que están separados de su familia o que no tienen acceso a la educación. Ese trabajo infantil puede causar daños irreversibles al niño y es contrario no sólo a la legislación internacional sino también, normalmente, a la nacional.

1.2 Magnitud del problema

Según las estimaciones de la OIT, hay cerca de 250 millones de niños en el mundo de edades comprendidas entre los cinco y los catorce años trabajando, sobre todo en los países en desarrollo. De ellos, casi la mitad (unos 120 millones) trabajan todos los días del año a tiempo completo. Aproximadamente 50-60 millones tienen entre cinco y once años. Los datos disponibles apuntan a que hay más niños que niñas trabajando, pero posiblemente no se haya incluido en esas estadísticas a las niñas que realizan tareas domésticas o cuidan a otros niños. El trabajo en los primeros años de la infancia quizás tenga efectos más significativos en las niñas, acentuando la discriminación entre los géneros e impidiendo su acceso a la educación y a otras oportunidades.

1.3 Causas del trabajo infantil

El trabajo infantil es básicamente, uno de los síntomas de un problema subyacente de pobreza generalizada y desigualdad social. Pero es también una causa de ella y, en ese contexto, se perpetúa a sí mismo. La pobreza es un mal con profundas raíces y las catástrofes naturales, los desastres provocados por el hombre (la guerra y los conflictos civiles), el analfabetismo, la falta de poder y la ausencia de opciones viables, exacerban aún más las privaciones a las que se ven sometidas familias necesitadas que se ven obligadas a hacer trabajar a los niños. Sin embargo, la pobreza no es el único factor que influye en el trabajo infantil ni justifica todos los tipos de trabajo y de servidumbre.

Si los padres pasan penurias, pueden pensar que los ingresos a corto plazo y las habilidades que adquirirán los niños en el trabajo superan las ventajas de la educación a largo plazo. La educación de niños pobres puede resultar onerosa, inaccesible, de poca calidad o ser considerada irrelevante. Muchas familias dependen del trabajo de las niñas en el hogar para que los adultos puedan trabajar en el exterior.

Los niños pueden decidir trabajar porque saben que su familia necesita dinero o debido a la influencia de amigos y compañeros con los que se reúnen en la calle o en otros lugares.

Existe demanda de mano de obra infantil porque los niños suelen ser dóciles, obedientes, más baratos que los adultos y se puede prescindir fácilmente de ellos si las necesidades de personal fluctúan. No es necesario realizar inversiones a largo plazo en seguros o seguridad social y podría percibirse el trabajo infantil poco costoso como un elemento importante para las industrias que quieren tener una ventaja competitiva en los mercados nacionales e internacionales. Los niños están desprotegidos, no tienen poder y no defienden sus derechos como trabajadores. A menudo, las industrias que requieren mucha mano de obra trabajan con tecnología rudimentaria y se basan en actividades laboriosas o repetitivas durante muchas horas, prefieren utilizar niños. Persiste el mito de que en determinadas industrias, como las de tejido de alfombras o recogida de flores, se necesita a niños porque sus pequeños dedos son muy hábiles, aunque se ha demostrado que no siempre es verdad. El trabajo infantil persiste porque la legislación vigente no se aplica de manera estricta y porque los esfuerzos sociales y políticos no son contundentes.

1.4 Peores formas de trabajo infantil

Hay cuatro tipos de trabajo infantil y explotación que la comunidad internacional¹ ha declarado particularmente abominables: la esclavitud, la explotación sexual, las actividades ilícitas y los trabajos peligrosos. Es probable que los tres primeros sean ilegales e incumban principalmente a las autoridades policiales. Los inspectores del trabajo tendrán que ocuparse en especial de la última categoría, aunque dado que forman parte de equipos más amplios y con un enfoque más general, deberán ocuparse de todos esos tipos de trabajo.

Un ingente número de niños realizan trabajos con mucho riesgo o en condiciones peligrosas en sectores como la construcción, la minería, las canteras y la pesca submarina.

¹ Mediante los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT.

Algunos se encuentran en una situación de verdadera esclavitud, comprados y vendidos para saldar deudas de los padres; hay veces en las que son objeto de tráfico transfronterizo y la explotación sexual de niños con fines comerciales va en aumento. El empleo de niños de muy corta edad es un problema especialmente alarmante; cuanto menor sea su edad, más vulnerables serán a los peligros en el lugar de trabajo y a la explotación económica. Las encuestas de la OIT revelan que, en algunas zonas, hasta el 20% de los niños trabajadores tiene menos de diez años. La situación de las niñas pequeñas merece especial atención debido a la naturaleza de su trabajo y a las condiciones en que lo llevan a cabo. Por ejemplo, el trabajo que se oculta de la vista de los demás, como el servicio doméstico (uno de los principales sectores de empleo de niñas), puede mantenerlas aisladas de otros niños y exponerlas a violencia y abusos sexuales. Los niños que hacen trabajo a destajo en su domicilio suelen trabajar muchas horas para obtener unos ingresos exiguos y son pocos los que tienen la posibilidad de jugar algún rato.

No es fácil señalar un sector o una ocupación concretos y afirmar que constituye la "peor forma" de trabajo. Aun cuando los niños no sufran las peores formas de abuso que acabamos de mencionar, muchos se ven obligados a trabajar sin descanso suficiente, en espacios reducidos, con una iluminación deficiente, sentados en el suelo, con herramientas demasiado grandes para ellos, con escasa agua potable, sin letrinas y –lo más grave para su futuro– sin la posibilidad de ir a la escuela. Incluso los millones de niños que trabajan en la agricultura tradicional en el ámbito de la unidad familiar se ven expuestos a infinidad de riesgos de diferentes tipos.

1.5 Tipos de relaciones de empleo

El hecho de que se clasifique a los niños por sectores o tipos de trabajo dice poco sobre su relación con las personas que, de una forma u otra, les dan trabajo (clientes, empleadores o miembros de la familia). Así pues, en el sector agropecuario que es tan diverso e incluye infinidad de posibilidades, desde las multinacionales hasta la unidad familiar, los niños que trabajan pueden hacerlo de forma permanente, estacional, a destajo, como esclavos o como trabajadores familiares.

En el sector informal, que comprende un amplio espectro de negocios tradicionales, no estructurados, familiares, artesanales y por lo general no registrados; los niños pueden ser trabajadores asalariados, "aprendices", trabajadores no asalariados sin contrato, empleados domésticos, trabajadores a domicilio o subcontratistas.

En el sector formal, formado por empresas privadas, semipúblicas o públicas de diverso tamaño, puede emplearse a niños como trabajadores permanentes, estacionales o jornaleros, aprendices con o sin contrato, sin olvidar los niños que se encuentran en las instalaciones acompañando a uno de los progenitores y a los que se les pide a veces que colaboren.

Por último, hay sectores al margen de la sociedad que consisten en actividades ilegales o casi ilegales, en los que los niños pueden ser remunerados con una parte de los beneficios o en especie, o tener un "contrato" con un proveedor o manager.

Estas clasificaciones pueden ayudar a evaluar las limitaciones que sufren los niños como consecuencia de su relación de empleo y establecer prioridades de acción en las que se tenga en cuenta la presión que experimentan a causa de su dependencia jurídica o económica. También es importante clasificar y comprender la situación concreta de empleo de los niños para desenmarañar las ficciones jurídicas que suelen aducirse para negar la utilización de mano de obra infantil. Por lo tanto, es necesario que los

inspectores del trabajo sean capaces de identificar la situación concreta de empleo de los niños que trabajan y a los que observan durante sus visitas de inspección a fin de tomar las medidas oportunas en cada caso.

Otra forma de establecer categorías de trabajo infantil es atendiendo a su visibilidad. El hecho de que ese trabajo se oculte detrás de cuatro paredes o se realice a la luz pública, repercute en la posibilidad de localizar a los niños que trabajan. Y el hecho de que trabajen solos o en grupo será un factor determinante en la forma de abordar su situación. (En el cuadro que figura a continuación se agrupa a los niños siguiendo ese criterio).

Situaciones de trabajo infantil		
	Visible	Invisible
Concentrado:	<p><i>El trabajo infantil concentrado y visible concierne a los niños que trabajan en un lugar, son fácilmente observables y cabe la posibilidad de que una persona del exterior hable con ellos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Costureros, sastres, niños que cosen balones de fútbol, trabajadores metalúrgicos, trabajadores de la madera (y sus ayudantes en talleres con empleados sindicados y no sindicados) • Panaderos, pasteleros, cocineros (y pinches) que preparan comida para transeúntes • Niños que trabajan en pequeños talleres de reparación, p. ej. de automóviles • Niños que prestan servicios en zonas concurridas, p. ej. limpiabotas y niños que lavan vehículos o vigilan automóviles • Niños que ayudan en supermercados, venden, hacen portes, limpian, trabajan de cajeros • Canteros y picadores de bloques en carreteras y obras • Trabajadores en plantaciones (caña de azúcar, café, hortalizas), solos o con familiares • Niños que trabajan en producciones o cosechas familiares para uso doméstico o exportación • Niños que trabajan en la elaboración de productos agrícolas o piscícolas 	<p><i>Los niños que se encuentran en estas situaciones trabajan juntos o cerca unos de otros pero no pueden ser vistos o son inaccesibles para personas del exterior.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Niños que hornean ladrillos o trabajan en canteras • Carpinteros, ayudantes y porteadores en obras de construcción • Trabajadores o ayudantes en fábricas de cerámica, vidrio y cristal, productos metálicos, artículos de plástico, joyas, etc. • Trabajadores en fábricas de elaboración de alimentos • Tejedores tradicionales de alfombras y artículos textiles en grupos de familias o pequeños talleres • Niños que fabrican cigarrillos • Trabajadores en fábricas de fósforos, material explosivo y fuegos artificiales • Niños que trabajan en minas de carbón o minerales • Trabajadores en buques-factoría o en flotas o plataformas pesqueras

Situaciones de trabajo infantil

	Visible	Invisible
Dispersado:	<p><i>Son los niños de los que menos se sabe y más difíciles de localizar y contactar; trabajan en zonas remotas, aislados e impotentes.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Empleados domésticos • Niños que trabajan en industrias familiares, como las de artesanía • Niños que contribuyen a la subsistencia mediante actividades de caza, recogida de frutos y raíces, pesca y agricultura • Niños que se desarrollan en ambientes delictivos y se ven abocados a cometer hurtos a cometer hurtos, carteristas, contrabandistas, niños explotados en la industria de la droga o la pornografía • Niños explotados sexualmente • Niños que viven en condiciones de esclavitud o servidumbre • Niños reclutados por grupos armados o que prestan servicios en situaciones de conflicto armado 	<p><i>Estos niños trabajan solos y son, o parecen, trabajadores independientes.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Repartidores, mensajeros y recaderos • Niños que prestan servicios o venden artículos en la calle, p. ej. limpiabotas o vendedores de flores • Niños que trabajan en hoteles, restaurantes y cafeterías sirviendo a los clientes, lavando los platos y limpiando los locales • Artistas y bailarines que trabajan en una compañía fija o ambulante, hacen espectáculos con camellos o números de circo • Mendigos profesionales • Ayudantes en transportes de larga distancia (autobuses, buques de vapor para transporte de cargamentos, buques de pasajeros) • Niños que cuidan los campos espantando pájaros, monos y ladrones • Pastores y niños que crían y ordeñan ganado, y recogen forraje

Capítulo 2. El derecho internacional y el derecho interno

2.1 Tendencias históricas en la legislación y las políticas sobre trabajo infantil

El trabajo infantil no se puso realmente en tela de juicio hasta que la industrialización y la urbanización modificaron de manera radical las relaciones laborales de los niños y multiplicaron el número de peligros. Aunque en el siglo XIX algunos gobiernos comenzaron a intervenir para proteger a los niños de los peores excesos de los sistemas de producción industrial y las actividades más peligrosas, el cambio más importante se produjo cuando las autoridades adquirieron un mayor compromiso en materia de educación en el proceso de desarrollo como naciones modernas. Incluso entonces, los esfuerzos para acabar con el trabajo infantil tropezaban con enormes obstáculos. Los principales argumentos en contra eran que si los niños pobres recibían educación dejarían de ser aptos para los trabajos rutinarios que necesitaba la sociedad, que el trabajo infantil era preciso para el bienestar de las familias con escasos recursos... y para que determinadas industrias siguieran siendo competitivas, que sería imposible aplicar las leyes sobre trabajo infantil debido al número de empresas que lo utilizaban, que había muchas tareas que sólo podían realizar los niños y, por último, que no incumbía al Estado interferir en las decisiones de los padres respecto de lo que convenía a los hijos.

En la actualidad, la situación económica de los países en desarrollo difiere por completo de la de los países en vías de industrialización en el siglo XIX. Ahora bien, esta experiencia histórica puede serles útil, pues enseña dos lecciones importantes: en primer lugar, la importancia de que los gobiernos luchen activamente contra el trabajo infantil mediante una legislación que proteja a los niños y una educación básica universal y gratuita, y de que apliquen eficazmente la normativa relativa tanto al trabajo como a la educación; y, en segundo lugar, la necesidad de realizar campañas de sensibilización para lograr los cambios necesarios en el clima social, por ejemplo que se reconozcan los derechos de los niños y se comprendan las repercusiones a largo plazo del trabajo en salud de los niños, a fin de conseguir que se promulguen y acepten nuevas disposiciones. Los inspectores del trabajo han desempeñado un importante papel en ambos casos, esto es, en la aplicación de la reglamentación y en la sensibilización de la opinión pública, especialmente de los empleadores y los trabajadores.

Aunque varios de los convenios y las recomendaciones de la OIT sobre trabajo infantil e inspección del trabajo datan de los comienzos de la OIT misma, se consideraba entonces que la edad mínima para trabajar en varios sectores era, más bien, un aspecto técnico de las condiciones de empleo y no un problema social importante. A partir del decenio de 1970, se fue abriendo paso entre los Miembros de la OIT la convicción de que:

- La infancia es un período de la vida que debe dedicarse no al trabajo, sino a la educación y al desarrollo.
- El trabajo infantil por su propia naturaleza o debido a las condiciones en las que se realiza, suele menoscabar las posibilidades de que los niños se conviertan en adultos productivos, capaces de ocupar su lugar en la comunidad.
- El trabajo infantil puede comprometer la imagen actual de un país y su productividad a largo plazo pues esa fuerza laboral futura no tiene acceso a la educación.

- El trabajo infantil no es algo inevitable y se puede avanzar hacia su reducción, e incluso su erradicación, si existe voluntad política para combatirlo.

Como consecuencia de ello, en 1973 se aprobó un nuevo e importante convenio sobre trabajo infantil: el Convenio sobre la edad mínima (núm. 138). En él se solicitaba a los Estados Miembros que diseñaran y siguieran políticas nacionales que asegurasen la abolición efectiva de todas las formas de trabajo infantil y estableciesen edades mínimas de admisión al empleo. Sin embargo, esto ha resultado ser una labor difícil que ha encontrado mucha resistencia en razón de intereses comerciales y de presiones del mercado, así como de la indiferencia moral y las actitudes culturales tradicionales.

A fin de ayudar a los países a superar esos obstáculos, la OIT inició, en 1992, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). El IPEC presta una amplia asistencia técnica y en materia de políticas a los países que están adoptando medidas contra el trabajo infantil. La experiencia del IPEC en relación con la explotación y el abuso más salvaje de los niños en determinadas actividades, condujo a la idea de que había que dar prioridad a las actividades tendentes a eliminar el trabajo infantil, concentrándose primero en las peores formas; al mismo tiempo que se perseguía el objetivo más amplio y más a largo plazo de reducir el trabajo infantil en todas sus formas.

Esto, junto con la creciente sensibilización acerca de los derechos de los niños en el decenio de 1990, culminó en 1999 con la aprobación unánime del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (núm. 182) de la OIT. Dicho Convenio ha conseguido un elevado número de ratificaciones en un tiempo récord y ha impulsado la ratificación también del Convenio núm. 138. Los Estados Miembros están adecuando la legislación interna a las disposiciones de esos convenios.

2.2 El Convenio núm. 138 y la Recomendación núm. 146

El Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) sigue siendo la norma internacional básica sobre trabajo infantil. En él se pide que los Estados que lo ratifiquen se comprometan "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". En la Recomendación núm. 146 se proporciona orientación acerca de un amplio abanico de medidas necesarias para lograr ese fin. El Convenio se aplica a todos los sectores de actividad económica, independientemente de que se remunere o no con un salario a los niños que trabajan. Se trata de un instrumento flexible que permite mejoras progresivas y, sobre todo, que los países en desarrollo (es decir, aquellos cuyos sistemas educativo y económico estén insuficientemente desarrollados) establezcan inicialmente edades inferiores de admisión al empleo. Se permiten excepciones para algunos sectores (por ejemplo, la agricultura no comercial en los países en desarrollo), para determinadas categorías del trabajo, para la educación y la formación, así como para las actividades artísticas.

El establecimiento de una edad mínima para la admisión al empleo es una obligación básica de los Estados Miembros que ratifiquen el Convenio, en el que se establecen tres categorías:

1. La edad mínima no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a quince años. En aquellos países cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados, se podrá especificar inicialmente una edad mínima de admisión al empleo de catorce años.

2. Se fija una edad mínima más elevada, de dieciocho años, en el caso de "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". Se deja que cada país determine cuáles son esos tipos de empleo o trabajo en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores. La recomendación indica, como orientación, los criterios que deben aplicarse para determinar qué trabajos son peligrosos.
3. Es posible fijar una edad mínima inferior para los trabajos ligeros, es decir, puede establecerse en trece años la edad mínima para trabajos que no sean susceptibles de perjudicar la salud o el desarrollo de los niños ni interfieran con su asistencia a la escuela. En el caso de un país que establezca inicialmente la edad mínima en catorce años, la edad mínima para los trabajos ligeros podría ser doce años.

Edad mínima según el Convenio núm 138		
Edad mínima general	Trabajo ligero	Trabajo peligroso
<i>Para la mayoría de los países</i>		
15 años o más ²	13 años	18 años ³
<i>Para los países en los que la economía y el sistema educativo están eficientemente desarrollados</i>		
14 años	12 años	18 años ³

² Pero nunca por debajo de la edad a la que termina la escolarización obligatoria.

³ Dieciséis años en condiciones estrictas –si la salud, la seguridad y la moralidad de los menores están plenamente protegidas y si se imparte una capacitación o una formación profesional adecuados en la rama o actividad pertinentes.

La Recomendación núm. 146 orienta sobre las medidas de aplicación y aborda algunos temas específicos sobre el trabajo infantil y los servicios de inspección (véase el recuadro).

Recomendación No. 146

Hace hincapié en:

- el fortalecimiento de la inspección del trabajo y servicios conexos capacitando, por ejemplo, a los inspectores para descubrir abusos en el empleo o trabajo de niños y adolescentes y para suprimir dichos abusos;
- el fortalecimiento de los servicios públicos relacionados con la mejora de la formación impartida en las empresas;
- la oportunidad de destacar el papel que pueden desempeñar los inspectores proporcionando información y asesoramiento sobre el modo eficaz de observar las disposiciones pertinentes de la legislación y velando por su cumplimiento;
- la coordinación de la inspección del trabajo y la inspección de la formación para lograr la eficiencia económica;
- la estrecha colaboración de los servicios de administración del trabajo y los servicios encargados de la enseñanza, la formación, el bienestar y la orientación de niños y adolescentes.

La inspección del trabajo debería prestar especial atención a:

- hacer cumplir las disposiciones referentes a los tipos de empleo o trabajos peligrosos;
- impedir el trabajo en horas en que se dispensa la enseñanza cuando ésta o la formación sean obligatorias;
- tomar medidas tendentes a facilitar la verificación de las edades, en particular:
 - 1- mantener un sistema eficaz de registro de nacimientos, que debe comprender la emisión de partidas de nacimiento;
 - 2- los empleadores deben llevar y tener a disposición de la autoridad competente registros y otros documentos en que figuren el nombre y los apellidos, así como la fecha de nacimiento o la edad de los niños y los jóvenes empleados o que reciban orientación o formación profesional en la empresa;
 - 3- extender permisos u otros documentos a los menores que trabajen en la vía pública, en puestos callejeros, en lugares públicos, en actividades ambulantes u otras circunstancias en las que no se puedan verificar los registros del empleador con el fin de acreditar su elegibilidad para desempeñar esos trabajos.

2.3 El Convenio núm. 182 y la Recomendación núm. 190

En el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) se pide la prohibición inmediata de esos tipos de trabajo mediante la promulgación de leyes, reglamentos y normas. Asimismo, se solicita a los Estados que lo ratifiquen que adopten medidas urgentes y eficaces para eliminar esas peores formas a través de programas de acción. Se aplica a todos los menores de dieciocho años, pero insta a que se preste especial atención a las niñas. El Convenio abarca cuatro categorías principales:

Convenio 182

- 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 de niños para utilizarlo 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, tales como se definen en los tratados internacionales pertinentes,
- 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

Un aspecto que reviste especial interés para las inspecciones es que en el Convenio se pide que los Estados que lo ratifiquen establezcan mecanismos para vigilar la aplicación de la legislación promulgada en relación con las peores formas de trabajo infantil. Además, prevé la aplicación efectiva, inclusive mediante sanciones penales o de otra índole.

En la Recomendación se sugieren varias medidas para la aplicación efectiva del Convenio, como la disposición relativa a la formación adecuada de los funcionarios públicos pertinentes, en especial de los inspectores del trabajo y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Recomendación núm. 190

Elaboración y puesta en práctica de programas de acción nacionales para:

- Identificar y denunciar las peores formas de trabajo infantil:
- Llevar a cabo acciones preventivas y retirar a los niños del trabajo, garantizar su rehabilitación e inserción social con medidas que permitan atender a sus necesidades educativas, físicas y psicológicas:
- Prestar especial atención a los niños pequeños, a las niñas, al trabajo oculto en que las niñas están particularmente expuestas a riesgos, y a otros niños particularmente vulnerables o con necesidades específicas:
- determinar las comunidades en que haya niños expuestos a riesgos, entrar en contacto directo y trabajar mancomunadamente:
- Sensibilizar y movilizar a la sociedad.

Determinación de los tipos de trabajo que son peligrosos

Diversas medidas para eliminar el trabajo infantil peligroso y otros tipos de trabajo infantil que constituyen las peores formas, entre otras:

- recopilación de datos:
- establecimientos de mecanismos de vigilancia para garantizar la aplicación efectiva:
- tipificación de algunas de las peores formas de trabajo infantil como los actos delictivos:
- medidas eficaces de aplicación

2.4 Convenios sobre las inspecciones del trabajo

La autoridad de toda inspección del trabajo emana de la legislación nacional, que debe reflejar las disposiciones del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) de la OIT [y del Protocolo de 1995], así como del Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129). El Convenio núm. 81, instrumento básico en materia de inspección del trabajo, versa sobre la aplicación de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores en establecimientos industriales (y, condicionalmente, comerciales). Considera la reglamentación del empleo de menores como una de las funciones principales de todo sistema de inspección del trabajo. El Convenio núm. 129 se aplica a las empresas agrícolas que ocupan trabajadores asalariados o aprendices y, a reserva de la declaración del Estado Miembro que lo haya ratificado, a arrendatarios, aparceros, miembros de cooperativas o incluso la familia del productor, esto es, de hecho, también a lo que se conoce generalmente como "sector informal".

Esas normas proporcionan un marco indispensable y universal en relación con la capacidad y el funcionamiento de las inspecciones del trabajo. Como tales, son una fuente de fuerza y autoridad en un país –concretamente, para el sistema de inspección, los inspectores y los clientes a los que han de servir– y constituyen un valioso instrumento en el contexto de la abolición del trabajo infantil. El Convenio núm. 81⁴ ha sido ratificado por más de 130 Estados Miembros de la OIT y fue designado, hace varios años, por el Consejo de Administración de la OIT como uno de los diez convenios más importantes de la Organización. De hecho, en el párrafo a) del artículo 3 se establece un vínculo explícito entre el trabajo infantil y la inspección del trabajo, ya que se indica que una de las principales funciones del sistema de inspección del trabajo es "velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones". La OIT supervisa con regularidad este tipo de convenios. En primer lugar, los Estados que los han ratificado deben presentar memorias⁵ sobre las medidas adoptadas para poner en ejecución sus disposiciones⁶. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT examina las memorias, la información sobre la legislación de cada país y cualquier observación realizada por los empleadores y los trabajadores.

Si la Comisión considera que no se han cumplido las obligaciones dimanantes del Convenio, puede pedir más información o que se publique una observación sobre la memoria en la que se inste a subsanar las deficiencias observadas. El informe se publica y se presenta en la Conferencia Internacional del Trabajo, donde lo debate un comité integrado por miembros de los tres grupos –gobiernos, empleadores y trabajadores–. Algunos casos son, además, seleccionados para comentarlos y analizar los problemas observados.

Si un país persiste en la inobservancia de un convenio que haya ratificado, las organizaciones de empleadores o trabajadores de ese país, o incluso otro gobierno, pueden pedir que se vuelva a examinar el caso. En situaciones extremas, un país puede ser suspendido de la OIT y, posiblemente, de la comunidad internacional. Esos procedimientos, y la participación de los empleadores y los trabajadores junto con los gobiernos en el sistema de supervisión, proporcionan a las normas de OIT una solidez singular (otros instrumentos más generales, como la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del niño, carecen de un mismo análogo).

⁴ En el Protocolo del Convenio núm. 81 se reafirman los principios establecidos y se promueve su aplicación a los "servicios no comerciales" (esencialmente, la administración pública, los servicios públicos, las autoridades locales, y también el ejército, la policía, etc.), al mismo tiempo que se prevé flexibilidad para garantizar que las preocupaciones legítimas (como la de la seguridad nacional y el correcto funcionamiento del poder ejecutivo) no entorpecen la aplicación del Convenio a ese sector.

⁵ En el caso de los Convenios núms. 138 y 182, ese intervalo es cada dos años.

⁶ El mecanismo que se describe está relacionado con los países que han ratificado el Convenio en cuestión. Con la reciente Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, también se recaba información de los países que todavía no han ratificado los Convenios fundamentales pertinentes (inclusive los núms. 138 y 182).

Convenio núm. 81 de la OIT

Pautas para una inspección del trabajo eficaz:

La inspección de trabajo debe estar organizada como un sistema (artículo 1) que se aplique a todos los establecimientos en los que deba cumplirse las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores (artículo 2).

Debe abarcar una serie básica de funciones, como las horas de trabajo, los salarios, la seguridad, la higiene, y el bienestar, el empleo de menores y demás disposiciones afines (artículo 3.1).

Los inspectores deben facilitar información y asesorar a los empleadores o a los trabajadores sobre el modo de cumplir la legislación, y avisar a las autoridades competentes de todas las deficiencias o los abusos que no estén cubiertos por las disposiciones legales existentes (artículo 3.1).

La inspección del trabajo debe estar bajo la vigilancia y el control de una autoridad central (artículo 4.1).

Debe promoverse la cooperación efectiva con otros servicios gubernamentales y con instituciones privadas (ONG) que realicen actividades de protección del trabajo, así como con los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones (artículo 5).

Los inspectores deben ser funcionarios públicos a los que se les garantice estabilidad de empleo e independencia de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida (artículo 6). Son contratados tomándose únicamente en cuenta las aptitudes para el desempeño de sus funciones y deben recibir información adecuada (artículo 7).

Su número debe ser suficiente para garantizar el desempeño efectivo de esas funciones, entre otras cosas en cuanto al número, la naturaleza, la importancia y la situación de los establecimientos sujetos a inspección, el número de trabajadores así como el número y la complejidad de las disposiciones legales por cuya aplicación deba velarse (artículo 10).

Debe proporcionarse a las oficinas locales debidamente equipadas y medios de transporte (artículo 11)

Debe estar debidamente acreditados y autorizados para desempeñar su labor (artículos 12 y 13).

Los establecimientos deben inspeccionarse con frecuencia y el esmero necesarios para garantizar la debida aplicación de las disposiciones legales pertinentes (artículo 16).

La legislación nacional debe prescribir sanciones adecuadas que se aplicarán efectivamente en los casos de infracción de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo y en los que se obstruya su labor (artículo 18).

SECCIÓN II – RETOS Y RESPUESTAS

Capítulo 3. Retos actuales para una inspección eficaz del trabajo infantil

Las barreras que impiden el cumplimiento efectivo de las normas internacionales pueden ser muchas, incluidos factores políticos, jurídicos, económicos, estructurales y culturales, y pueden aparecer en cualquier nivel –desde nacional hasta local–. Sin ser excesivamente pesimistas, es útil reconocer abiertamente esas limitaciones desde el principio y tenerlas en cuenta a la hora de mejorar el sistema.

3.1 Falta de una legislación clara

A menudo, después de la ratificación de un convenio de la OIT sobre trabajo infantil, la incorporación de sus disposiciones en políticas se realiza con excesiva lentitud. Si no se revisa la legislación interna o se promulgan leyes nuevas y más eficaces, los inspectores del trabajo no tendrán nada que aplicar. En muchos países, la legislación oportuna se ha promulgado después de una larga lucha de grupos de ciudadanos que denunciaban la explotación de niños por empleadores sin escrúpulos. Tras su promoción por la ciudadanía y su adopción por las personas encargadas de elaborar políticas, la legislación laboral, acompañada de inspecciones⁷, ha permitido disminuir el número de niños que trabajan y erradicar las situaciones más escandalosas.

Sin embargo, en otros países, en particular en los que se independizaron en la segunda mitad del siglo XX, la legislación sobre trabajo infantil se injertó en una economía frágil y en una sociedad que no había asimilado los conceptos subyacentes de los convenios y tratados internacionales previstos para proteger a los niños. En ese contexto, existe el peligro de que no se consideren las acciones y los argumentos de los inspectores del trabajo como parte de una iniciativa nacional y que éstos tengan que justificar individualmente sus acciones ante prácticas y prejuicios locales. Las políticas y leyes en materia de trabajo no son el único marco jurídico que se precisa. Es posible que no existan o no se lleven correctamente los registros de nacimientos necesarios para demostrar la edad. Puede ocurrir también que se carezca de una legislación adecuada sobre educación obligatoria que ofrezca alternativas a los niños retirados del trabajo. Por último, puede suceder, en muchas partes del mundo, que los empleadores prefieran no saber, o de hecho desconozcan realmente, la normativa o la magnitud y la gravedad de los riesgos que entraña el trabajo para la salud y la seguridad o la moralidad de los niños que se encuentran a su servicio.

Los esfuerzos para comprender, explicar y, en última instancia, aplicar la legislación resultan difíciles y, en ocasiones, virtualmente imposibles si existen lagunas en el derecho; es decir toda una gama de edades mínimas, definiciones confusas y divergentes (o inexistentes) de lo que se considera trabajo peligroso y no peligroso (o trabajo ligero aceptable), o normas desfasadas o excesivamente complejas en leyes fragmentadas y a veces incoherentes.

⁷ En combinación con otras medidas como la asistencia obligatoria a la escuela, la mejora del nivel de vida en un contexto de desarrollo económico y la reducción de la desigualdad.

3.2 Falta de voluntad política

Además de la falta de voluntad política patente en el hecho de que no se ratifiquen algunos convenios internacionales o, si se ratifican, no se apliquen plenamente, una de las principales dificultades para una buena inspección del trabajo es la falta de apoyo financiero. En algunos países en desarrollo, el sistema de administración del trabajo en su conjunto recibe menos del 1% del presupuesto nacional, a veces apenas un 0,1%, lo que repercute, a su vez, en que sólo una fracción de ese monto llegue a los servicios de inspección del trabajo. Pero el costo para el Estado de una protección del trabajo insuficiente en términos de accidentes, enfermedades, absentismo laboral, explotación abusiva, conflictividad en el trabajo, etc. suele superar el 5% del producto interior bruto total. Y existen bastantes pruebas de que con un sistema eficaz y eficiente de inspección del trabajo es posible reducir esas pérdidas considerablemente. En muchos países industrializados, el rendimiento de las inspecciones del trabajo ha mejorado mucho y se han reducido notablemente las pérdidas económicas y sociales de los sectores público y privado gracias al firme apoyo político de estos últimos diez años, a las inspecciones y a los esfuerzos para alcanzar un mayor desarrollo. El costo que representa el trabajo infantil para el Estado –en el caso de los niños que, debido a enfermedades, tendrán una vida adulta activa más corta o cuya productividad se verá muy mermada debido a la falta de educación– es casi incalculable.

La manifestación más ostensible de la voluntad política se refleja en un salario adecuado y otras condiciones de empleo que atraigan, capaciten y empleen provechosamente a inspectores competentes e independientes, así como en el suministro del material que necesiten, como medios de transporte y dietas, para el desempeño de sus funciones. Habitualmente, los inspectores del trabajo en el terreno se ven afectados por deficiencias institucionales, en particular por la falta de formación, transporte, información y orientación, programas y prioridades claras y ayuda para hacer frente a problemas especialmente delicados y espinosos relacionados con el trabajo infantil. Asimismo, es necesario que su remuneración sea correcta para que no se vean tentados por sobornos o comportamientos poco éticos, como lamentablemente sucede en los servicios públicos de algunos países. Independientemente de que dispongan de los recursos necesarios o no, es preciso que las inspecciones estén bien dirigidas y organizadas. Muchas veces, no existen políticas nacionales claras de inspección y aplicación ni programas de inspección nacionales o regionales bien planificados y correctamente ejecutados. Si el apoyo técnico y administrativo a los inspectores en el terreno es insuficiente, se sentirán aislados y su rendimiento será mediocre.

Algunas veces, los inspectores del trabajo sienten que tienen poco control del entorno político y social en el que intervienen; y les resulta difícil detectar abusos de la mano de obra infantil en los lugares de trabajo donde se hace caso omiso de otras normas laborales. Por otra parte, es frustrante que se les pida que apliquen normas cuando el mensaje subyacente es que no perjudiquen a la economía. El estatuto de los inspectores debe ser lo suficientemente sustancial para que puedan afrontar las presiones que experimentan a causa de la amenaza que supuestamente constituyen para algunos intereses económicos importantes. La voluntad política debe traducirse en apoyo a los inspectores cada vez que se enfrenten a resistencias y desafíos. Asimismo, se requiere el reconocimiento y el respeto de los niveles políticos superiores y de la comunidad. La falta de voluntad política mina inevitablemente su moral y su confianza, y fragiliza su determinación de mantenerse firmes ante las presiones.

3.3 Inspecciones del trabajo fragmentadas

Desafortunadamente, en muchos países no existe una inspección única encargada de abordar todos los aspectos del trabajo infantil. La inspección del trabajo puede ser responsable de detectar el trabajo infantil y, además, supervisar las condiciones generales de empleo, los niveles salariales, el número de horas extraordinarias trabajadas y la solución de controversias entre los trabajadores y los empleadores. Los inspectores de fábricas o de seguridad e higiene en el trabajo, que suelen ocuparse del sector estructurado, prestan atención a los peligros mecánicos, químicos y ergonómicos en el lugar de trabajo. Al igual que sucede con los inspectores del trabajo, su número suele ser demasiado reducido si se tienen en cuenta las necesidades, y durante sus inspecciones no entran en contacto con los niños más vulnerables. En Europa central y oriental existe todavía una división entre las inspecciones que se encargan de la seguridad en el trabajo y las que se ocupan de la higiene ocupacional, lo que dificulta la adopción, por parte de los empleadores, de un enfoque de gestión de la seguridad y la higiene en el trabajo sistemático, integrado, y organizado según un orden de prioridades.

Si las inspecciones del trabajo están fragmentadas y no existen acuerdos eficaces de cooperación y coordinación a nivel superior (y a niveles inferiores), puede que los inspectores locales del trabajo no tengan ningún tipo de contacto con los que se encargan de aspectos paralelos o específicos del trabajo infantil. Por ejemplo, es posible que no tengan contacto con las autoridades policiales que luchan contra actividades ilícitas como la prostitución, la pornografía o el tráfico de drogas, ni con inspectores de seguridad e higiene en el trabajo que investigan los peligros. Si no se suscriben acuerdos adecuados para coordinar las actividades o compartir información, se puede producir rivalidad y competencia, duplicación del trabajo y despilfarro de recursos escasos; muchas veces se da incluso el caso de que una autoridad deje el problema para que lo resuelva otra. Sin embargo, los inspectores del trabajo, con sus amplias responsabilidades y cobertura geográfica, podrían ser los útiles ojos de las autoridades y otros interlocutores; por ejemplo la policía, informando de actividades presuntamente ilícitas y, si no pueden afrontar ellos mismos problemas concretos de seguridad e higiene, señalando a la atención de los inspectores competentes casos especialmente complejos o graves de empleo de mano de obra infantil en trabajos peligrosos.

Ahora bien, la verdadera solución es crear una inspección única que asuma todos los aspectos de la protección laboral, con capacidad para recurrir a especialistas en cada ámbito. Entretanto, los ministerios y los funcionarios superiores deberán garantizar la cooperación práctica más estrecha posible entre los organismos existentes a todos los niveles.

3.4 Falta de acceso a la economía informal

Un problema práctico es encontrar y tener acceso a los tipos de establecimiento en los que suele utilizarse mano de obra infantil –el lado no regulado de la economía–. Si las actividades de inspección del trabajo se planifican exclusivamente sobre la base del registro oficial de empresas, sólo abarcarán a una fracción de todos los establecimientos del país, y desde luego, a ninguno del sector informal. Rara vez se descubre un número significativo de niños trabajando en los negocios registrados oficialmente, por lo menos en los países en vías de industrialización. En algunos países, los inspectores sólo visitan empresas registradas o establecidas, de tamaño grande o mediano y, en muchos casos, únicamente del sector formal urbano. La escasez de recursos puede ser óbice para que los inspectores brinden asesoramiento y velen por la aplicación de las disposiciones legales en pequeñas empresas del sector informal, pero existe también un componente

de corte tradicional. Para detectar los casos de trabajo infantil, los inspectores tendrían que acercarse a la comunidad y ampliar su campo de acción a nuevos ámbitos. Puede ser que se encuentren con barricadas en forma de leyes que coarten su acceso a pequeños talleres con menos de cinco empleados o, como ocurre en el caso del servicio doméstico, a lugares de trabajo "invisibles", como el hogar de los propios niños o de otras personas; ya que en muchos países la legislación establece que cuando los trabajadores viven y trabajan en un mismo lugar, se requiere el permiso del ocupante para visitarlos. Los inspectores pueden incluso temer que se les amenace y agrede físicamente.

Además, existe el problema práctico de la identificación de los lugares de trabajo del sector informal que no tienen una ubicación permanente (por ejemplo, la calle). Los lugares de empleo remotos constituyen un desafío particular y, algunos de ellos, como las plataformas pesqueras en alta mar, son prácticamente inaccesibles.

En la economía informal, los acuerdos de empleo complejos y difusos pueden complicar la aplicación del derecho, puesto que no siempre está claro quién es el responsable cuando no es propietario del negocio, sino que es otra persona quien contrata y paga a los niños, a veces de manera clandestina. Incluso las empresas del sector formal pueden depender de complicadas cadenas de suministro y subcontratación del sector informal que entorpecen la identificación de las relaciones entre empleador y empleado.

3.5 Aspectos culturales

Las actividades contra el trabajo infantil pueden tropezar también con obstáculos de índole cultural. La abolición del trabajo infantil puede parecer un lujo reservado a las personas a las que la vida ofrece otras alternativas. Puede pensarse que, por el hecho de pertenecer a una categoría social, una etnia, una casta o un grupo religioso determinados, no hay otra opción. Es posible que el trabajo infantil no se considere como un fenómeno alarmante en esa sociedad. Más bien, el hecho de permanecer ocioso y ser un parásito de la comunidad es una causa mayor de preocupación, ya que puede propiciar malas conductas y delincuencia, y es contrario a los valores de solidaridad en la colectividad.

Es posible que los padres hayan trabajado desde una edad muy temprana, que no hayan podido asistir a la escuela y que vean esa situación como parte de la tradición, en la que los niños de las familias pobres han trabajado siempre para sobrevivir y contribuir a la supervivencia de la familia. Puede que no conozcan la experiencia de familias que han logrado superar esa limitación económica. Además, puede suceder que tradicionalmente sólo algunos niños hayan podido ir a la escuela y cursar estudios de manera provechosa. Mientras esperaban que el hermano mayor o el más inteligente sacara adelante su escolarización, los demás niños tenían que trabajar para contribuir a su educación.

En ocasiones, la sociedad considera el trabajo de los niños como una fase normal del proceso de crecimiento. Se piensa que trabajar duro a una edad temprana es la mejor forma de educar y preparar a un niño para la vida en comunidad. Incluso se toleran algunas situaciones abusivas como medio para instruir a los niños acerca de "la realidad de la vida", enseñándoles a respetar el poder y la autoridad y a conocer su lugar en la jerarquía social.

Un problema habitual para los inspectores es que los mismos niños se resisten enérgicamente a cualquier esfuerzo tendiente a retirarlos del trabajo. Éste les aporta un ingreso, por pequeño que sea, y a veces tienen la suerte de recibir cierta formación mínima que frente a una escolarización insuficiente seguida de desempleo, puede parecer preferible. Además, el trabajo da a los niños la impresión de estar creciendo; y se

sienten orgullosos de poder ayudar a la familia y de contribuir a la escolarización de una hermana o un hermano más pequeños. De hecho, muchos niños que trabajan no se consideran víctimas, sino que asumen la responsabilidad y se ganan el respeto de sus familiares, de sí mismos y de la colectividad. Si no tienen mucho talento para los estudios podrían considerarse inferiores, pero el trabajo les confiere un estatuto propio.

En la mayoría de las culturas, las tareas domésticas realizadas por niñas, la ayuda de los niños en el campo o la venta en pequeños negocios no se consideran verdaderos trabajos. A menudo, se piensa que los niños pertenecen a la familia y que sólo incumbe a los padres decidir si tienen que trabajar, ir a la escuela o permanecer en casa. Nadie, salvo los padres o las personas en las que éstos delegan su autoridad, tiene derecho a inmiscuirse en esa situación o en su futuro. Por consiguiente, los inspectores tienen que rebatir un elevado número de creencias y actitudes culturales.

Por lo demás, no se comprende bien el papel del inspector, se sospecha de él como si fuera un físgón que viene del exterior y se teme que si se determina que los niños están empleados ilegalmente, sean los padres quienes sufran la sanción.

3.6 Cuestiones económicas

Ya se ha señalado anteriormente que la pobreza es una de las principales causas del trabajo infantil, junto con otros factores económicos como la percepción de la rentabilidad asociada al trabajo infantil. La inspección del trabajo debe encarar esta realidad de frente en la práctica. Los inspectores ven la pobreza, el escaso poder económico de los productores de materias primas o los prestadores de servicios y la inexistencia de sindicatos en muchos sectores; y son muy conscientes de las repercusiones económicas que tendría para las familias la retirada de los niños del trabajo en determinadas circunstancias. Esto es algo muy diferente a enjuiciar a grandes empresas por infringir la legislación que protege a los trabajadores adultos.

De hecho, existe un círculo vicioso de subdesarrollo y trabajo infantil. El subdesarrollo económico está relacionado con una productividad reducida que, a su vez, da lugar a un nivel de vida bajo, con muy pocos ingresos y una alimentación, educación, formación, vivienda, higiene, saneamiento y asistencia sanitaria insuficientes. Esas condiciones reducen la capacidad de trabajar y favorecen el cansancio, el envejecimiento prematuro, los accidentes, las enfermedades y el absentismo laboral. Todo ello repercute en unos ingresos menores, endeudamiento y una pobreza mayor. Se da, pues, una creciente presión para que los niños trabajen, lo que implica tasas reducidas de asistencia a la escuela, niveles bajos de enseñanza general y formación profesional, salarios exiguos y una penuria continua de alimentos, vivienda y asistencia sanitaria. La consiguiente disminución de la capacidad de trabajar y consumir completa el círculo de subdesarrollo económico. Este es el círculo que ven los inspectores, no como teoría económica, sino como realidad vivida por la población. Tradicionalmente, se pedía a los inspectores que interviniesen en un único punto del círculo, sin que pudiesen influir en las condiciones previas ni suavizar los daños colaterales. Con el nuevo planteamiento de "cultura de prevención" que hemos descrito, esa sensación de impotencia puede cambiar.

A menudo los empleadores sostienen que el trabajo infantil es necesario para mantener una ventaja competitiva en su propio país o a escala internacional. Las industrias con un mercado mundial de exportación pueden experimentar la presión de la opinión pública o grupos de consumidores, pero la observancia de la legislación por parte de industrias y servicios puramente nacionales es mucho más difícil de conseguir y requiere enfoques especiales. En cualquier caso, aunque la amenaza de sanciones o de boicoteo a los productos realizados con trabajo infantil parece una forma de lograr el cumplimiento de las

disposiciones legales por parte de los empleadores, tiene varios inconvenientes: puede conducir a los niños a formas más peligrosas o degradantes de trabajo o a lugares de trabajo menos visibles donde haya más explotación; y en segundo lugar, puede ocurrir que los efectos duren poco tiempo debido a que las actitudes de los empleadores, las familias y los niños con respecto al trabajo infantil no hayan cambiado. También serán ineficaces si las multas son bajas, el sistema judicial no brinda apoyo o los inspectores mismos perciben que no hay alternativas para los padres que viven en la extrema pobreza y necesitan que los hijos trabajen para sacar adelante a la familia. Es poco probable que la aplicación de la normativa por sí sola –salvo en el caso de peligros que pongan palmariamente en riesgo la vida– tenga éxito a largo plazo si no se toman medidas adicionales para que la retirada de los niños del trabajo tenga un costo aceptable para las familias.

Capítulo 4. Nuevos enfoques prometedores

Varias ideas nuevas y creativas sobre el modo de afrontar los retos que hemos descrito se están abriendo camino. Examinaremos dos de ellas: la evolución hacia una cultura de prevención y el concepto de monitoreo del trabajo infantil. Pero se trata solamente de un comienzo; son las personas que se ocupan de la inspección en el terreno quienes deberán afrontar el desafío de diseñar y ensayar medidas adicionales para alcanzar la meta de erradicar las peores formas de trabajo infantil.

4.1 Creación de una "cultura de prevención"

La prevención de las lesiones, la salud precaria, las prácticas de empleo desleales o la conflictividad laboral vienen siendo, desde hace mucho tiempo, elementos importantes de muchos convenios de la OIT. Hoy día, el objetivo último es más amplio: instaurar una “cultura de prevención” en el mundo laboral para lograr que la población tenga una vida larga, sana y productiva; y que al mismo tiempo disminuya el creciente costo de los incidentes para los particulares, las empresas y la sociedad. El objetivo de una cultura de prevención es, simplemente, que todos los lugares de trabajo cumplan las normas establecidas, de forma que tanto los empleadores como los trabajadores lo consideren algo normal y una responsabilidad social. Aparte de eso, la cultura de prevención implica aspirar a mejorar continuamente para que los costos y los beneficios de la prevención estén cada vez más claros no sólo para los empleadores y los trabajadores, sino también para los gobiernos y la opinión pública. La importancia de este concepto para el trabajo infantil es evidente. Si se evita que se abuse de los trabajadores durante su infancia, la sociedad tendrá una fuerza de trabajo más productiva y una nueva generación de adultos más sanos y mejor preparados para afrontar nuevos tiempos.

Con una cultura de prevención –esto es, acabar con el problema antes de que surja–, el papel y los servicios de asesoramiento de las inspecciones adquieren un relieve y una importancia mayores. Desde los pequeños talleres y negocios familiares hasta las grandes empresas se observa un aumento en el interés y la demanda de asesoramiento sobre la forma de abordar la seguridad en el trabajo y los problemas de salud de forma rentable. El progresivo interés en la "prevención" como enfoque complementario del de "aplicación" se ha estado forjando desde principios del decenio de 1990. La fuerza motriz de esa nueva orientación es la constatación de que, para conseguir grandes cambios en el mundo laboral, los inspectores del trabajo deben ampliar las técnicas que emplean para velar por el cumplimiento de las disposiciones legales. Los inspectores se enfrentan a dos tipos de desafío. Uno de ellos se debe a los rápidos y complejos cambios tecnológicos que se acompañan de la fragmentación del mercado laboral y de las pautas de empleo, así como de una imagen diferente del papel del Estado. El segundo consiste en una mayor presión sobre la administración pública en todas partes para que reduzca el gasto, garantice una gestión más eficiente, se descentralice, subcontrate, comercialice e, incluso, privatice sus servicios. Por consiguiente, las inspecciones deben afrontar la necesidad de lograr más con menos recursos. El resultado de ello es que las inspecciones del trabajo deben mejorar su productividad, incrementar su eficiencia y elaborar nuevas políticas, estrategias y métodos de intervención. En particular, resulta cada vez más evidente que, con la innovación en los modelos de empleo y los recursos inevitablemente limitados, las inspecciones del trabajo no pueden esperar conseguir que toda la industria, el comercio, la agricultura y el sector público cumplan la legislación aplicando "métodos policiales".

Es probable que ni siquiera el establecimiento de unas normas mínimas bastase para lograr que las normas consideradas mejores fuesen más atractivas o fáciles de cumplir. Un argumento que puede aducirse para persuadir a las empresas y los ministerios de que trabajen con normas de protección más exigentes por su

propio interés es que esas normas suelen redundar en una equidad, una eficiencia y un ahorro mayores, así como en una mejor imagen pública, además de un sentimiento de orgullo y ética personales. Si se trabaja con los empleadores, los sindicatos y las comunidades técnica, médica y científica para consensuar las normas de protección, se ahorrarán recursos y se facilitará el proceso de cumplimiento.

La prevención no es sólo un asunto que incumba al inspector y a una empresa concreta. La clave de toda acción preventiva reside en la relación cada vez más estrecha entre las inspecciones del trabajo, las organizaciones de empleadores y los grupos industriales, los sindicatos y los expertos técnicos, científicos y médicos. Esas colaboraciones dan lugar a acuerdos sobre normas y programas de acción que, cuando son supervisados por inspecciones del trabajo en el terreno, ponen cada vez más en evidencia a las empresas que no han participado o aceptado esos acuerdos, o que buscan beneficios a corto plazo sin respetar las normas. Esa cooperación permite a las inspecciones del trabajo economizar y concentrar los recursos disponibles para la aplicación en ejercer presión sobre las empresas o industrias que se saltan las normas para que las cumplan, al mismo tiempo que garantizan a los empleadores que quienes respeten el derecho no sufrirán desventajas competitivas.

Dado que se observa un aumento en la adopción de medidas preventivas por parte de los sectores industrial y comercial, así como de las empresas a título individual, la inspección del trabajo se convierte en parte del proceso tendiente a facilitar el cambio y "fortalecer" la prevención, en lugar de limitarse a sus actividades tradicionales de inspección y aplicación. Actualmente, se insiste más en el desarrollo de políticas de protección laboral en el lugar del trabajo y en que vale más prevenir que curar. Es siempre menos oneroso prevenir los daños que tener que indemnizar por ellos. En cierto sentido esto puede dificultar la labor de los inspectores y hacerla más compleja, puesto que deben conocer las operaciones comerciales de la empresa y las relaciones sociales existentes en ella, así como sus estructuras y procedimientos. El propósito de la inspección ya no se limita a promover o lograr el cumplimiento de la legislación. Dentro del enfoque preventivo, las inspecciones se legitiman a través de su competencia, su eficiencia, sus conocimientos técnicos y su compromiso. Un enfoque preventivo de la inspección del trabajo requiere que el inspector sea, ante todo, un asesor, y que sólo se encargue de hacer cumplir la ley cuando su consejo se rechace.

El enfoque preventivo modifica la relación entre el inspector y su interlocutor de tres maneras: primero, el inspector trata más con el personal directivo superior; segundo, asesora a los administradores en lugar de hacer el trabajo por ellos (por ejemplo, los administradores son responsables de atender irregularidades concretas de seguridad e higiene o empleo); y tercero, están más capacitados para comprender el proceso de gestión y las relaciones laborales y por ello, dentro de un enfoque preventivo, pueden confiar más en sus conocimientos y en su poder de persuasión que en las facultades que les confiere su posición. En el contexto del trabajo infantil, este cambio de perspectiva parece revestir especial importancia.

4.2 Organización de sistemas de monitoreo del trabajo infantil

El segundo enfoque novedoso, al que se está denominando "monitoreo del trabajo infantil", se basa en un sistema integrado que comprende la inspección del trabajo y otros elementos adecuados para cada situación en un proceso continuo de 1) identificación del trabajo infantil y seguimiento de los niños para verificar que realmente se les aparta del peligro y se les ofrecen alternativas satisfactorias y 2) determinar si las tendencias de trabajo infantil en determinados sectores o áreas van en aumento o en disminución. Reconoce el hecho de que, en muchos países, las inspecciones del trabajo son demasiado débiles y están mal organizadas por falta de apoyo político y que, incluso en el caso de inspecciones del trabajo bien organizadas y que funcionan correctamente, no hay suficientes inspectores para abarcar adecuadamente todos los establecimientos los

sectores formal e informal y las actividades urbanas y rurales. Así pues, la idea subyacente en el concepto de monitoreo del trabajo infantil es que hay que intensificar y ampliar la observación del trabajo infantil atrayendo a nuevos asociados.

El concepto de monitoreo del trabajo infantil surgió de una serie de proyectos copatrocinados por el IPEC y realizados durante varios años en los sectores de fabricación de prendas de vestir (Bangladesh), fabricación de alfombras, balones de fútbol y material quirúrgico (Pakistán), pesquero y fabricación de calzado (Indonesia y Filipinas) y cafetalero y agrícola (Centroamérica). Ante la alarmante constatación de que los niños que habían sido retirados de esas industrias no sólo estaban volviendo a trabajar, sino que a veces lo hacían en otros sectores menos visibles y más peligrosos, se consideró necesario adoptar un sistema más completo de identificación, inspección, seguimiento y verificación en esos proyectos. Era necesario monitorear otros contextos, aparte de los lugares de trabajo y había que incluir también actividades de "protección social" (escolarización u otras alternativas para los niños que eran retirados del trabajo). El monitoreo no debía limitarse al sector meta, sino que debía adoptarse un enfoque basado en la zona. Por consiguiente, se establecieron sistemas de monitoreo en los que se hicieron partícipes a nuevos asociados para identificar a los niños trabajadores, averiguar el grado de riesgo y verificar que efectivamente habían dejado de trabajar por completo y estaban estudiando o siguiendo otra alternativa conveniente. Dicho de otro modo, el centro de atención pasó de la industria al niño. Esos sistemas de monitoreo del trabajo infantil debían ser especialmente sólidos a causa del gran interés y de la intensa polémica que habían despertado en todo el mundo y al examen riguroso de algunas de las industrias.

Así pues, el monitoreo del trabajo infantil se basa en el papel y la función tradicionales de las inspecciones del trabajo, pero se expanden hacia un sistema que pueda responder a las situaciones laborales que anteriormente estaban, por razones prácticas, fuera de alcance. La clave de todo es el término "sistema". El sistema incorpora y asigna un papel de monitoreo a nuevos asociados atendiendo a su capacidad de acceso y evaluación del trabajo infantil. Algunos funcionarios comunitarios y asociaciones de padres conocen la existencia de niños que trabajan en pequeños talleres y en empresas del sector informal de cualquier tipo simplemente porque se encuentran en la localidad donde se realiza ese trabajo. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como los policías y los guardas fronterizos, pueden observar que se pasa a niños de un país a otro o que están y permanecen en las sombras del mundo del delito. Los agentes de extensión agraria tienen acceso a niños que trabajan agricultura, que es muy amplio y está muy disperso. Más importante aún es quizás el papel de los maestros y los agentes de salud, que saben si los niños faltan a la escuela o parecen cansados. Juntos, estos asociados son nuevas manos y nuevos ojos para las inspecciones oficiales y completan el acceso tradicional de los inspectores del trabajo a las empresas del sector formal más amplio.

El resultado final es que, para que un sistema de monitoreo del trabajo infantil sea eficaz desde el punto de vista institucional, debe asentarse en cimientos existentes y que vayan a mantenerse durante cierto tiempo. Y debe sustentarse en las instituciones a las que la sociedad ha confiado la misión oficial de velar por la protección de los trabajadores. La inspección del trabajo es fundamental desde estas dos perspectivas.

Para que el monitoreo del trabajo infantil funcione como un sistema se requieren diversas herramientas y condiciones. La primera condición y base de un programa de monitoreo suele ser un plan en el que se determinen y establezcan responsabilidades de los asociados participantes en el monitoreo, su nivel de autoridad y el tipo de compensación (por ejemplo reconocimiento) que recibirán por estas nuevas tareas. Dependiendo del nivel de negociación, este plan puede elaborarse en el contexto de una reunión nacional, provincial o local sobre trabajo infantil.

El segundo elemento es la definición de las relaciones entre las diversas inspecciones y las autoridades encargadas de la aplicación –funcionarios que se ocupan del absentismo escolar, agentes de seguridad e higiene, personal de sanidad ambiental, inspectores de fábricas, etc. – Dado que esas personas tienen una cobertura muy reducida, su tiempo debe aprovecharse de la mejor manera posible. Por lo tanto, es fundamental que cuando una de ellas visite una localidad remota (o cualquier lugar de trabajo) esté facultada para tratar todos los aspectos del abuso, la explotación y el riesgo que sufren los niños. Ello no sólo es necesario, sino también posible en la práctica y propicia resultados significativamente mejores. En algunos países existe ya una inspección integrada de ese tipo; en los que no existe todavía, los ministros y los funcionarios de rango superior deben cerciorarse, en el período que media hasta su instauración, de que haya al menos una cooperación estrecha y práctica entre las unidades, desde el nivel de sede hasta el terreno.

Otra piedra angular del sistema de monitoreo del trabajo infantil es el conjunto de herramientas –por ejemplo, bases de datos– que permiten hacer un seguimiento durante cierto tiempo de los niños expuestos a más riesgos o los establecimientos que utilizan mano de obra infantil. En los proyectos se han experimentado sistemas de catalogación de la información que van desde los más vanguardistas (y bastante onerosos) hasta sistemas sumamente sencillos de recogida de datos con lápiz y papel. El más viable, por diversos motivos, parece ser el de la creación de una base de datos con acceso a través de Internet y el uso de formularios preestablecidos, todo ello accesible a los inspectores y otros interesados desde cualquier lugar. La información obtenida durante las visitas de monitoreo se compila en esas bases de datos, de manera que son fáciles de actualizar y compartir con otros inspectores del trabajo y los interlocutores pertinentes.

Existen otros elementos útiles en determinadas circunstancias. Por ejemplo, si una industria está relativamente unida y cubre solamente una zona concreta (por ejemplo, la fabricación de calzado o la pesca costera), el enfoque habitual es buscar la colaboración de al menos la mayoría de los empleadores o productores y firmar un memorando de entendimiento o un acuerdo con ellos. La puesta en práctica de esos acuerdos puede ser mucho más sencilla si quienes firman son el gobierno (al menos los representantes de las autoridades de educación y del trabajo), los empleadores (o su organización) y los representantes oficiales de las comunidades locales concernidas. Además, los sindicatos⁸ y las organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden participar también si apoyan activamente al acuerdo (por ejemplo, mediante servicios).

⁸ A nivel internacional, los sindicatos colaboran en los esfuerzos de erradicación del trabajo infantil mediante su participación en el Consejo de Administración de la OIT y los comités y reuniones internacionales. Contribuyen a diseñar sistemas de monitoreo y otras iniciativas para combatir el trabajo infantil. Los sindicatos internacionales han tenido un destacado papel en el cuestionamiento de las políticas de adquisiciones de las empresas y otras fuentes de suministros de determinadas entidades cuando dichos bienes se elaboraban con mano de obra infantil.

A nivel nacional, con sus organizaciones y experiencia práctica, los sindicatos pueden hacer una importante contribución no sólo para definir qué tipos de trabajos resultan especialmente peligrosos para la salud, la seguridad o la moralidad de los niños, sino también para elaborar los códigos de conducta pertinentes. Las secciones locales activas pueden detectar qué formas de trabajo infantil existen y dónde, contribuir muy directamente al proceso de monitoreo y ofrecer asistencia práctica a los programas de cualquier sector. Mediante su participación en las campañas contra el trabajo infantil, los sindicatos están también fomentando el empleo de adultos con salarios más realistas y en mejores condiciones. La colaboración en la lucha contra el trabajo infantil ha redundado también en una mayor cooperación entre sindicatos separados por divisiones políticas.

En términos generales, en los sectores y las empresas donde los sindicatos son poderosos y están bien organizados se dan pocas o ninguna de las peores formas de trabajo infantil. Así pues, es esencial que los inspectores del trabajo fortalezcan los sindicatos, los apoyen y colaboren con ellos en general y en cualquier acción tendiente a erradicar el trabajo infantil en particular.

Esos acuerdos reflejan la voluntad política de las partes en la lucha contra el trabajo infantil y, por ende, su éxito depende esencialmente de la participación voluntaria y su cumplimiento. Ahora bien, es posible adoptar una combinación de incentivos positivos y medidas de sensibilización de la opinión pública para fomentar el cumplimiento, aun cuando algunos propietarios de talleres, padres o funcionarios no quieran cooperar. Aunque el monitoreo o la participación en un plan de monitoreo del trabajo infantil es, inicialmente, un acto voluntario, se vuelve más "involuntario" cuando los empleadores (y otras partes) lo han aceptado. Así pues, cabe considerar el monitoreo del trabajo infantil como una verificación de que se está cumpliendo un acuerdo social con y entre empleadores, comunidades, padres, fabricantes y productores.

SECCION III - PROCESO DE INSPECCIÓN

Capítulo 5. Creación de cimientos

En este capítulo se describen las condiciones necesarias para que un sistema de inspección y monitoreo del trabajo infantil sea eficaz. Ambas actividades revisten capital importancia para la efectividad del enfoque preventivo y permiten abordar también muchos de los desafíos persistentes que hemos señalado y a los que se enfrentan los inspectores del trabajo cuando intentan hacer bien su labor. El objetivo general de esta preparación es crear un clima propicio para el monitoreo y la inspección del trabajo infantil. Aunque no incumbe a las inspecciones establecer todos los elementos, los inspectores y sus asociados deben saber qué es lo que se necesita e insistir en que las personas responsables cumplan con sus obligaciones para ellos poder hacer su trabajo correctamente.

5.1 Creación de una base jurídica y administrativa adecuada

5.1.1 Reforma de la legislación y las políticas nacionales en materia de trabajo infantil

Ante todo, debe existir un marco de política adecuado, coherente con los convenios básicos de la OIT (núms. 182, 138 y 81). A tales efectos, es necesario evacuar consultas a nivel nacional con los interlocutores sociales y otros interesados para preparar un conjunto de medidas claro y congruente en materia de protección laboral, inspección del trabajo y aplicación de la legislación; y definir adecuadamente el mandato y el cometido de los inspectores del trabajo que luchan contra el trabajo infantil. Esa serie de medidas caracterizan y establecen la base jurídica de la inspección del trabajo.

La mejor forma de demostrar la voluntad política es adoptando medidas nacionales para abolir el trabajo infantil. Esas medidas o políticas demuestran que el problema del trabajo infantil tiene importancia en el programa de trabajo nacional y se definen claramente las etapas de eliminación de las peores formas como una prioridad. El gobierno se compromete a colaborar con los empleadores, los trabajadores y otros interesados para identificar y luchar contra las peores formas de trabajo infantil, y después trabajar con esos asociados para reducir la utilización de mano de obra infantil a la vez que se protege a la infancia, se mejoran las condiciones laborales y se ofrecen oportunidades de educación y formación.

La única manera de fortalecer la inspección de las condiciones laborales de los niños es distinguiendo racionalmente entre "trabajo peligroso" y "trabajo no peligroso", esto es, entre el trabajo que sólo puede realizar una persona mayor de dieciocho años y el que se permite para niños de quince años. En el Convenio núm. 182 se pide concretamente a los gobiernos o a las autoridades competentes que definan 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, y que lo hagan en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La lista resultante –que debe confeccionarse teniendo en cuenta las necesidades de desarrollo de los niños y de protección contra abusos y explotación, así como los riesgos particulares que éstos pueden correr– servirá de orientación a los inspectores para determinar si hay que apartar a un niño del trabajo inmediata o progresivamente, o protegerlo mediante mejoras en el lugar de trabajo.

La fijación de un límite de edad claro por debajo del cual no puede trabajar ningún niño facilita la inspección y el establecimiento de normas. Aunque algunos países prohíben el trabajo durante las horas en que se

imparte la enseñanza en las escuelas, es importante que garanticen también la educación obligatoria (preferentemente gratuita) y establezcan edades mínimas de admisión al empleo que coincidan con las de finalización de la escolarización. Asimismo, esas leyes de educación obligatoria deben prever que las familias con pocos ingresos no paguen tasas académicas y que todos los niños tengan un acceso igual a la enseñanza.

A fin de que las inspecciones del trabajo sean eficaces, las disposiciones jurídicas y administrativas deben ser claras. Muchos países han simplificado sus leyes, evitando normas contradictorias, desfasadas o repetitivas y cerciorándose de que la legislación sea fácil de comprender y más "manejable". Algunos países lo han logrado promulgando leyes en las que se indican los objetivos generales que deben alcanzarse (por ejemplo, "la protección de todos los trabajadores contra los riesgos para su salud o su seguridad" o "la protección de todos los niños que trabajan") y completándolas con reglamentos, códigos de conducta y directrices redactados con claridad. Independientemente de la tradición jurídica existente, el objetivo general ha de ser una legislación integral, conforme con las obligaciones internacionales y comprensible tanto para las personas a las que afecta como para las que velan por su aplicación. A los efectos de una mejor comprensión, cabe la posibilidad de ilustrar con imágenes los códigos de conducta y las directrices.

5.1.2 Establecimiento de una política de inspección en relación con el trabajo infantil

La autoridad de los inspectores del trabajo en relación con el trabajo infantil debe definirse claramente y sin ambigüedades. Además de confirmar el principio general de que los inspectores del trabajo pueden llevar a cabo inspecciones con libertad y en cualquier momento del día o de la noche (artículo 12 del Convenio núm. 81 de la OIT), debe especificarse todo sector o ámbito en el que esa facultad esté eventualmente limitada. Ello es importante no sólo para guiar a los inspectores, sino también a terceras partes (organismos públicos, organizaciones de empleadores o de trabajadores, organizaciones no gubernamentales, familias y comunidades) que intervengan en el monitoreo y la protección de los derechos del niño, a fin de que todos comprendan el papel de la inspección del trabajo y lo utilicen eficazmente.

En el enunciado de la política deben indicarse objetivos viables a medio o largo plazo, habida cuenta de la situación social, laboral, económica y tecnológica del país o de una zona concreta, así como las estrategias que deben adoptarse a corto plazo para responder a iniciativas políticas, prioridades nacionales, nuevas normas internacionales o preocupaciones de los empleadores o los trabajadores. La instauración de una inspección del trabajo eficaz requiere el conocimiento de aspectos técnicos, del mercado industrial y comercial, de la administración del trabajo y de las actividades de inspección y concienciación política, además de capacidad de negociar y concluir acuerdos. En relación con el trabajo infantil, la inspección del trabajo debe estudiar detenidamente el modo de incluir los siguientes elementos en su política:

- hacer hincapié en la prevención como principal objetivo y diseñar métodos de intervención orientados a la prevención;
- tener en cuenta los sistemas de monitoreo del trabajo infantil;
- lograr un buen equilibrio entre las funciones de asesoramiento, aplicación y supervisión;
- dentro de la función de asesoramiento, fortalecer la capacidad de motivar y convencer a interlocutores con intereses dispares para que colaboren en la eliminación progresiva del trabajo infantil;

- promover instrumentos complementarios, como los registros de nacimientos y el control de la asistencia escolar, servicios informativos, utilización de los medios de comunicación, programas de cumplimiento voluntario y códigos de conducta;
- colaborar con otras organizaciones y autoridades, en especial los inspectores académicos, los organismos de servicios sociales y otras entidades del ámbito de la enseñanza y la formación;
- definir posiciones claras con respecto al trabajo infantil en general y las peores formas de trabajo infantil en particular, así como la aplicación de sanciones legales.

5.1.3 Precisiones sobre la política de aplicación

La mayoría de las inspecciones disponen de una amplia gama de dispositivos para velar por la aplicación de las disposiciones legales, por ejemplo: notificaciones verbales y confirmaciones por escrito, visitas de seguimiento, avisos oficiales en los que se exigen cambios concretos en un plazo determinado, multas, avisos de suspensión o prohibición de las actividades y denuncia o remisión ante una autoridad judicial. Pero la inspección del trabajo infantil no es sólo una cuestión de cumplimiento o no cumplimiento y de sanción automática de las infracciones. No hay duda de que algunos aspectos especialmente peligrosos del trabajo infantil (por ejemplo, cuando los niños corren un riesgo inminente) requieren acciones inmediatas, del mismo modo que si fuese un adulto el que estuviese en esa misma situación. En otras circunstancias puede seguirse un enfoque más meditado, reflexivo y multidisciplinario. En ese caso, debe adoptarse el papel de asesor o coordinador, que podría plasmarse en un enfoque más orientado a la aplicación si fuera necesario. Huelga recordar que el objetivo es lograr el cumplimiento de la legislación vigente y que los inspectores deben estar facultados para utilizar su poder discrecional en cuanto al modo idóneo de alcanzar esa meta de forma sostenible.

5.1.4 Precisiones sobre la gestión y el uso de facultades discrecionales

Los inspectores de la mayoría de las inspecciones del trabajo tienen un nivel considerable de discreción para decidir la intervención más adecuada en unas circunstancias dadas. Los límites de ese poder discrecional los establece la dirección de la inspección, que orienta sobre el modo de ejercerlo. Es precisamente el ejercicio de ese poder discrecional y, en particular, la capacidad de ver la situación globalmente y entender las repercusiones de las diversas alternativas, lo que permite al inspector del trabajo demostrar su habilidad. Los directores de las inspecciones del trabajo tienen una gran responsabilidad de gestión y orientación del ejercicio de las facultades discrecionales, ya que una de las consideraciones importantes en este contexto es que debe conseguirse un equilibrio entre la autonomía de los inspectores y su capacidad de iniciativa por un lado; y la necesidad de aplicar la normativa uniforme y equitativamente de forma general, por otro. No hay ningún organismo de inspección en el que los agentes abarquen todos los ámbitos de su competencia. Pero todos los inspectores deben tener suficientes conocimientos para comprender y evaluar la naturaleza de un problema, recurrir a especialistas cuando sea necesario y coordinar las intervenciones de otras partes en el proceso de inspección y monitoreo.

5.2 Obtención y puesta en común de información

Es fundamental disponer de buena información sobre la situación relativa al trabajo infantil, en particular sobre las peores formas, para construir una base común de entendimiento entre todos los interesados.

La obtención de datos casi nunca se realiza de una vez, sino que se llevan a cabo diversos estudios con distintos fines y mediante técnicas diferentes en algunos casos muy sencillas. Es posible que los interesados tomen conciencia del problema simplemente tras haber visto una película o presenciar una situación personalmente (por ejemplo, ver a niños trabajando al pasar por un lugar). Ahora bien, es menester realizar una evaluación rápida, un estudio cartográfico, una encuesta de referencia o una investigación nacional para obtener datos concretos con fines de planificación y monitoreo.

Los inspectores del trabajo han encontrado que es sumamente productivo participar como entrevistadores en la recopilación de datos mediante encuestas. Ello les permite comprender mejor la problemática, familiarizarse con zonas o sectores con los que no habían estado en contacto anteriormente y adquirir experiencia en entrevistas a niños y empleadores. Al analizar los resultados, los inspectores y otros interesados se ponen progresivamente de acuerdo sobre la naturaleza del problema y las formas más idóneas de abordarlo. Dicho de otro modo, adquieren una perspectiva holística del mismo.

Los estudios de cartografía o de establecimiento de perfiles resultan de especial utilidad para determinar los lugares y los sectores en los que se concentran la mayoría de los niños que trabajan. Esos estudios facilitan la identificación de los grupos meta y el acopio de información básica sobre los niños y los sectores en los que trabajan.

La ubicación reviste especial importancia en el caso de los niños emigrantes que trabajan lejos de su hogar.

Otro proceso de obtención inicial de datos –que suele pasarse por alto– es el relativo a la información de que disponen los servicios públicos, entre otros:

- los servicios de educación (escuelas de enseñanza primaria, enseñanza no estructurada y formación profesional);
- los organismos de servicios sociales en los ámbitos de la salud, el bienestar, la vivienda y el asesoramiento;
- los programas para facilitar la obtención de ingresos a personas adultas (microcréditos, planes de capacitación);
- los tribunales y las estructuras jurídicas.

Todos ellos pueden facilitar a los inspectores del trabajo la información que necesitan para remitir a los niños que trabajan al servicio apropiado.

5.3 Planificación y establecimiento de prioridades

La planificación implica:

- examinar la información obtenida sobre la magnitud del trabajo infantil, la zona donde se realiza, los lugares de trabajo y los servicios disponibles,
- decidir los objetivos finales,

- establecer objetivos intermedios realistas,
- preparar estrategias y tácticas para alcanzar esos objetivos en un plazo de tiempo específico,
- decidir la forma de evaluar los progresos realizados y el nivel de logros.

En toda nueva iniciativa contra el trabajo infantil debe disponerse de un plan o programa de inspección con prioridades claras por cuatro razones principales. Primero, porque los problemas del trabajo infantil y de no observancia de la legislación son tan amplios, están a menudo tan arraigados y son tan generalizados, que los inspectores pueden sentirse fácilmente descorazonados ante la magnitud de la labor y no saber por dónde empezar. Segundo, debe convencerse a las personas que utilizan mano de obra infantil de la necesidad de un cambio; lo cual será más fácil si se tiene la idea de que los inspectores luchan contra los casos que son flagrantemente peores, es decir, los negocios o los empleadores concretos que ofrecen condiciones especialmente peligrosas y de explotación. Tercero, el hecho de trabajar en un sector o en una zona geográfica específica demuestra que las inspecciones tienen determinación, generan su propio impulso y, quizás lo más importante de todo, aseguran a los empleadores que se está dando el mismo trato a sus competidores y que éstos no tendrán una ventaja competitiva con respecto a ellos. Por consiguiente, los empleadores estarán más dispuestos a acatar las normas. Cuarto, al establecer poblaciones meta, las inspecciones concentran sus recursos, siempre limitados, en los ámbitos de los que disponen de buenos datos sobre la utilización de mano de obra infantil, y en los que existe la posibilidad de que los niños retirados del trabajo reciban una educación o se puedan poner en marcha iniciativas para reducir la pobreza.

Es posible establecer estrategias de inspección y monitoreo en el marco de un plan nacional o regional. Junto con los asociados potenciales, las inspecciones podrían:

- identificar los sectores de empleo o las zonas geográficas en que debería concentrarse su labor;
- determinar si se abarcarían todos los lugares de trabajo o se concentraría en algunos tipos de trabajo concretos; esto es: urbano o rural, registrado o no registrado, visible o invisible;
- decidir si habría que incluir todas las formas de trabajo infantil o los esfuerzos se concentrarían en las situaciones más abusivas o peligrosas para los menores;
- decidir si intentarían mejorar las condiciones de trabajo de los menores empleados ilegalmente y cómo hacerlo;
- identificar y reunir datos sobre el trabajo infantil y los niños que trabajan en ocupaciones ilícitas, lo cual serviría de orientación para actividades futuras,
- aclarar el papel de asesor o coordinador del inspector,
- decidir el modo de cooperar con otros asociados, incluidos los organismos de inspección y aplicación de la ley como la policía o las autoridades de educación.

En lo sucesivo, el programa de inspección debe ajustarse de manera realista a los recursos disponibles. Hay que investigar los accidentes o las quejas, ya que pueden ser una valiosa fuente de información, pero teniendo cuidado con las inspecciones "reactivas" para que no repercutan negativamente en el tiempo disponible para inspecciones preventivas y proactivas.

Las prioridades de inspección y aplicación pueden establecerse atendiendo a los siguientes parámetros:

- la edad y el sexo, protegiendo a los niños de menor edad y, en especial, a las niñas pequeñas, que tienden a estar más expuestas a la discriminación;
- el nivel de peligro en el trabajo, teniendo en cuenta la edad y el sexo de los niños, el medio ambiente natural, el medio ambiente de trabajo, las tareas realizadas y las condiciones de trabajo;
- la probabilidad de exposición a la violencia, los trabajos forzados, la esclavitud, la servidumbre, la prostitución, los grupos armados, la violencia física y la violencia moral.

En el caso de la agricultura, el plan puede distinguir entre el empleo de niños que trabajan en explotaciones agrícolas comerciales en las que están en contacto con pesticidas, recogen frutos de árboles altos o trabajan en un ambiente agresivo sin protección jurídica ni servicios educativos, médicos o sociales, y los niños que trabajan en actividades agrícolas no estructuradas, como los cultivos familiares, en las que su papel se reconoce, adquieren una experiencia práctica y son supervisados adecuadamente. Cabe distinguir también entre los niños que trabajan como empleados domésticos y están expuestos a violencia física y sexual, y los que trabajan en el contexto de su propia familia en que, aunque a veces se vean sometidos a presiones e incluso a violencia, reciben cierta protección contra los abusos.

Los planes elaborados tras un análisis minucioso de las responsabilidades y las prioridades mejoran la eficiencia del monitoreo. Si los interlocutores determinan sus cometidos respectivos y celebran acuerdos por escrito se pueden evitar muchos vacíos y duplicidades.

5.4 Preparación para nuevos cometidos: una nueva visión

Para algunas inspecciones y algunos inspectores, el hecho de incrementar o reiterar el interés en la lucha contra el trabajo infantil puede constituir un reto. Tendrán que estar más atentos y mostrar más sensibilidad en sus intervenciones para no empeorar involuntariamente la situación de los niños. En las inspecciones, se necesitará ingenio y persuasión, así como determinación. En pocas palabras, su papel consistirá en aplicar sus conocimientos, su experiencia práctica y sus facultades para ejercer la presión jurídica, técnica, social y moral necesaria; poner coto a la explotación de niños y en último extremo, participar en la creación de una cultura de rechazo del trabajo infantil.

Capítulo 6. Realización de las inspecciones

En este capítulo se establecen los principales elementos de la inspección práctica de las situaciones de trabajo infantil. Estos elementos son una especie de "lista de control" de lo que debe abarcarse en un programa de formación o recordar en la labor cotidiana de los inspectores. Los inspectores experimentados conocen los distintos tipos de inspección del trabajo de adultos; en esta sección abordaremos la importancia de cada uno de ellos en relación con el trabajo infantil.

Durante una inspección, los inspectores o monitores observan, y después supervisan periódicamente si hay niños trabajando, cuál es la situación de seguridad e higiene en el lugar de trabajo (que determina el umbral de edad de los trabajadores más jóvenes); y reúnen información que puede apuntar a la necesidad de un cambio de política.

Antes de analizar los elementos clave de la visita de inspección, es útil examinar si la visita del inspector debe anunciarse o no. Se trata de la eterna pregunta y sus consecuencias son considerables. Sólo existen dos normas: primera, que las inspecciones no deben utilizar siempre la misma técnica y, segunda, que los inspectores deben tener, libertad para aplicar cualquier enfoque; siempre dentro del marco predefinido de la política de inspección o aplicación nacional.

La decisión de anunciar la inspección puede ser productiva porque los empleadores revisarán las condiciones de trabajo antes de la inspección y harán algunos esfuerzos para evitar las críticas. En ese caso, el inspector puede suponer que los aspectos que no se han corregido persisten a causa de la ignorancia o la incompetencia y puede asesorar al respecto. También es útil anunciarse si se desea conversar con una persona determinada de la empresa. Sin embargo, el inconveniente es que a veces se detienen las máquinas o los procesos peligrosos y, en relación con el trabajo infantil, se ordena a los niños que no vayan a trabajar o se les retira de las instalaciones durante la visita.

Por consiguiente, si un inspector quiere observar una empresa o una actividad en su funcionamiento habitual, es preferible no anunciar la visita, aunque debe saber que, en ocasiones, lo retendrán en las oficinas mientras se rectifican algunos elementos, se detienen algunos procesos o se aleja a los niños de los locales. De hecho, en algunas industrias (por ejemplo, en las obras de construcción), los empleadores pueden haber creado sistemas de alerta, en cuyo caso habrá que tomar medidas, como pedir ayuda a la policía para cerrar las salidas, etc. Si bien este método es útil cuando el objetivo es comprobar violaciones, imponer sanciones y enviar a los niños a casa, no siempre garantiza que los niños no regresen al lugar de trabajo (o que vayan a parar a situaciones incluso peores) y que se promueva el empleo de adultos en ese lugar. Las demostraciones de poder de este tipo pueden ser eficaces cuando forman parte de un programa tendiente a integrar a los niños en talleres protegidos o actividades de formación profesional que les permitan seguir obteniendo ingresos. En caso contrario, deberá repetirse el proceso mientras los niños no tengan ninguna alternativa realista a trabajar o padecer una pobreza aún más extrema.

6.1 Contacto inicial

Probablemente la primera visita a un lugar de trabajo donde se utilice mano de obra infantil se centrará en observar el tipo de trabajo que realizan los menores, la situación de seguridad e higiene, los horarios y salarios, así como la relación de empleo. Tras informar de su presencia a la gerencia o a las personas responsables y mostrar sus credenciales, los inspectores pedirán, por lo general, hablar con los niños sobre su trabajo y conocer el punto de vista de otros trabajadores. Asimismo, recabarán información sobre la

empresa y su plantilla, especialmente sobre los menores de dieciocho años de edad a los que inscribirán en un registro. En las fichas individuales de los niños se consignarán datos como:

- información personal (edad, nivel de escolarización, lugar de residencia, actividad del niño y de los padres),
- ubicación del lugar de trabajo (el domicilio, el campo, un taller o una fábrica),
- condiciones de trabajo (términos de trabajo y situación de seguridad e higiene),
- medidas adoptadas (retirada o protección; remisión a servicios educativos o de otro tipo).

Salvo en el caso de que existan peligros que puedan comprometer la vida o la salud (mental o física) de los niños que trabajan, sería contraproducente amenazar con sanciones durante la primera visita. En lugar de ello, el inspector debe adoptar un enfoque "preventivo" y tratar de informar al empleador sobre los peligros que entraña el trabajo precoz para los niños, asesorarle sobre la legislación vigente y las medidas que exige la ley y convencerle de que, a largo plazo, le conviene cumplir esa legislación y esas medidas en su propio interés (y, desde luego, en interés de los niños).

Si está convencido de que las recomendaciones no son descabelladas y de que, desde luego, son inevitables, y si dispone de tiempo suficiente para hacer los ajustes necesarios, el empleador estará más dispuesto a seguir cumpliendo la normativa –ya sea retirando a los niños del trabajo o mejorando las condiciones– mientras que aquellos a los que se obligue mediante acciones legales pueden permitir fácilmente que las condiciones empeoren. Cuando no se trata de una de las "peores formas de trabajo infantil", los inspectores pueden proponer medios relativamente simples y poco onerosos para proteger a los trabajadores adolescentes; por ejemplo reduciendo los peligros, facilitando el trabajo –lo cual redundará en una mayor eficiencia– e instaurando horarios más cortos o con más pausas, que no tienen porqué traducirse en una disminución de la producción. También pueden negociar soluciones para que los niños vayan a la escuela. Cuanto más se involucre a otros organismos locales en el programa de inspección y monitoreo, más fácil será conseguir una respuesta positiva de los empleadores.

Ejemplo

La inspección del trabajo tuvo conocimiento, a través de vecinos, rumores y quejas de padres y otros niños, de que habían niños entre once y catorce años trabajando en condiciones sanitarias deplorables en un taller de imprenta; que estaban expuestos a polvo, ruido, vapores de colas recalentadas; que trabajaban de pie al menos 48 horas semanales; y que se les pagaba salarios muy por debajo de los mínimos. Antes de visitar la empresa, el inspector (difícilmente podría ir más de uno) intentó reunir información adicional conversando discretamente con vecinos, padres y sindicalistas.

Durante la visita, el director de la empresa sostuvo que sólo empleaba a personas de quince años o más y que todas tenían un contrato adecuado de aprendizaje. Durante la inspección del lugar de trabajo y las conversaciones con los niños, la información reunida antes de la visita permitió al inspector convencer al director para que reconociese que, de hecho, trabajaba para él una treintena de personas muy jóvenes incluidos diez niños menores de quince años, a las que no se podía calificar de aprendices. Una vez admitido esto, fue posible comenzar a estudiar un programa de escolarización para algunos de aquellos niños y de verdadera formación en el trabajo para otros, así como hablar de mejoras en las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo para todos los trabajadores, adultos y niños.

6.2 Entrevistas a los niños que trabajan

Cuando se entrevista a niños que trabajan es importante recordar que no es el niño quien está infringiendo la ley, sino el empleador de ese niño. El inspector debe darse cuenta de que está pidiendo un favor al niño, y no al revés, por lo que debe considerarse a ese niño como un interlocutor en el análisis de una situación concreta. De ese modo, quizás el niño comprenda los beneficios de participar en la entrevista, en lugar de parecer que el inspector "exige" su colaboración y lo intimida. Si el menor acepta participar voluntariamente en la entrevista, se le pide que cuente su experiencia tanto en el entorno laboral como en el exterior. Cuando el inspector solicite al niño que le ayude a comprender la situación, debe mostrar sensibilidad respecto al estado emocional del niño, ser consciente de las consecuencias del interrogatorio y respetar el derecho del niño a hablar o permanecer en silencio.

Para que los resultados sean satisfactorios, el entrevistador debe crear también un clima físico y psicológico propicio. El clima físico puede ser poco favorable si hay máquinas ruidosas muy cerca, gente que se desplaza alrededor de ellos, si el niño está sentado en el suelo y el entrevistador de pie ante él, etc. Así pues, lo ideal es que la entrevista se realice en un lugar reservado en el que los superiores no puedan escuchar la conversación, ni tampoco los compañeros del niño cuando no muestran una actitud cordial. Pero las ventajas de realizar la entrevista mientras el niño trabaja o en el lugar de trabajo deben sopesarse teniendo en cuenta

los eventuales inconvenientes y la posibilidad de elegir. Asimismo, debe recordarse que si el niño no trabaja durante un período considerado demasiado largo, es posible que sea sancionado por su jefe, a menos que la intención sea claramente retirar de inmediato al niño de ese lugar del trabajo.

El clima psicológico estará determinado por condiciones que pueden hacer que el niño se sienta incómodo, inseguro, desconfiado o nervioso ante la posibilidad de que le regañen, le juzguen, ridiculicen y que posteriormente, pueda tener problemas con su jefe o ser denunciado ante las autoridades. Es posible que el niño adopte una actitud neutral, sin expresar sentimientos claramente positivos o negativos, o bien distante e indiferente, o cordial, receptivo y deseoso de hablar, u hostil y poco cooperador. Por consiguiente, el entrevistador debe intentar elegir el momento idóneo, durante una pausa o la hora del almuerzo, recordando que, en caso contrario, el tiempo que pierda el niño de trabajar significará una reducción de su rendimiento y una pérdida de ingresos.

Independientemente de la reacción del niño, el entrevistador debe procurar crear una atmósfera que no resulte amenazadora, adoptar una actitud agradable y atenta, y animar al niño a hablar haciéndole preguntas abiertas. Sobre todo, los inspectores deben escuchar verdaderamente lo que dice el niño, pero interrumpir también el relato de recuerdos o experiencias si es muy intenso o doloroso. A veces hay que formular preguntas cerradas a las que sólo se responde con un "sí" o un "no", pero las preguntas abiertas son mejores porque permiten al niño describir, explicar, comentar o justificar una opinión. Si el entrevistador no puede obtener una respuesta a una pregunta importante, incluso tras reformularla, es mejor dejar ese tema para volverlo a abordar más tarde. Asimismo, es importante tener en cuenta que, al igual que con cualquier otro entrevistado, el niño puede adaptar su respuesta para satisfacer al entrevistador o por miedo a revelar algo que pueda utilizarse en contra suya. Por lo tanto, el entrevistador debe estar atento a esos elementos soslayados o no expresados. También es posible validar las preguntas interesándose por la misma cuestión pero de manera diferente en otro momento de la entrevista. Por ejemplo, la pregunta "¿estás contento de trabajar aquí?" puede repetirse en momentos diferentes:

- ¿Crees que permanecerás mucho tiempo en este trabajo? ¿Por qué?
- ¿Cómo te tratan aquí? ¿Son amables contigo? ¿Cómo lo demuestran? ¿Estás contento con el trato que recibes aquí?
- Dime, por favor, el momento más feliz que puedas recordar desde que comenzaste a trabajar aquí.
- Cuéntame algún momento de diversión que hayas vivido aquí.

Es importante comprender la situación desde la perspectiva del niño. Los niños que trabajan, al igual que los demás trabajadores, tienen diversas necesidades y aspiraciones, en particular:

- necesidades fisiológicas básicas como alimento, bebida, sueño, descanso, cobijo, higiene y confort;
- la necesidad de protección frente a problemas físicos, sociales y económicos, peligros y temores;
- la necesidad de formar parte de la sociedad y ser aceptado en ella como miembro de una familia y trabajador, y la necesidad de relacionarse con otras personas y poder expresarse;

- la necesidad de estima, reconocimiento, aprecio, respeto y consideración, con sus competencias y límites personales;
- la necesidad de tener logros, realizarse como persona y ser creativo en términos técnicos, intelectuales o artísticos.

En ocasiones, los ingresos del trabajo infantil pueden bastar apenas para satisfacer las necesidades fisiológicas básicas, sin garantizar siquiera que los niños estén a salvo de peligros en el lugar de trabajo o del temor a ser castigados, golpeados o agredidos. El hecho de trabajar muchas horas, como se ha observado en la industria, la agricultura, la construcción, el comercio y el servicio doméstico, deja poco tiempo a los niños para jugar, descansar y actuar libre y espontáneamente, sin restricciones. Además, los niños que trabajan deben conjugar la presión económica y familiar para que trabajen con el deseo y la necesidad de aprender. Al buscar un equilibrio entre ambas necesidades, deciden a veces que la solución es abandonar los estudios. El trabajo se percibe como una limitación que influye en su actitud respecto del mismo durante toda su vida adulta. A ello se añade el conflicto que se genera en el entorno familiar ya que, por un lado, se espera que los niños que trabajan desempeñen un papel de adultos aportando ingresos, realizando tareas, contribuyendo a la economía familiar y, que por otro sigan siendo niños, obedezcan a sus padres y a sus jefes, estén de acuerdo en que no se les pague tanto como a los adultos y se les someta a métodos de instrucción que no son acordes con su “experiencia laboral”. En tanto que niños y trabajadores a la vez, deben desarrollar su personalidad y sus relaciones con el mundo sobre la base de una contradicción que, sin duda, tendrá repercusiones psicológicas y sociales adversas.

Si los inspectores del trabajo son conscientes del contraste entre las necesidades y aspiraciones de los niños y el impacto devastador del trabajo precoz en los menores y su familia, podrán apreciar mejor la motivación de los niños y las reacciones que presenciaron durante su trabajo; y estarán motivados para hacer todo lo posible por mitigar la explotación y promover su acceso a la enseñanza y a la formación; que son las actividades que responden verdaderamente a las necesidades superiores de los niños.

6.3 Evaluación de los riesgos para la seguridad y la higiene en el trabajo

Dado que los peligros a los que se expone a los niños son muy graves, los inspectores y los equipos de monitoreo deben saber, al menos básicamente, cómo evaluar el riesgo. Existen varios instrumentos o directrices sobre la identificación y la evaluación de los peligros que entrañan los distintos tipos de trabajo y situaciones para los adultos, pero en el caso de los niños, esos peligros todavía no se conocen bien. Los niños no son adultos en tamaño reducido. Son especialmente vulnerables desde el punto de vista de su desarrollo físico, psicológico y social.

En primer lugar, cabe distinguir entre peligro y riesgo para evaluar la gravedad de una situación y decidir cuáles son las prioridades.

- Un peligro es todo aquello que puede producir daños, por ejemplo, los productos químicos, la electricidad, el trabajo en escaleras...
- El riesgo es la posibilidad, mayor o menor, de que se produzca realmente el daño inherente a ese peligro.

Por ejemplo, un bote de disolvente químico en un estante elevado constituye un peligro si el disolvente es tóxico o inflamable, pero conlleva muy poco riesgo (especialmente para los niños que trabajan en ese lugar). El riesgo aumenta si se vierte el contenido de ese bote en un balde, ya que pueden desprenderse vapores nocivos y podría incluso derramarse. En tal caso, la posibilidad de que se produzca un daño, esto es, el riesgo, es elevada. Para decidir con mayor facilidad si el riesgo es elevado, los inspectores deben plantearse lo siguiente:

- ¿Cuál es el peor resultado posible? ¿Un dedo roto? ¿Que alguien sufra una lesión pulmonar permanente o incluso morir?
- ¿Qué probabilidad hay de que suceda? ¿Con qué frecuencia se realiza la tarea? ¿A qué distancia se encuentran los trabajadores de ese peligro? ¿Qué probabilidad hay de que algo salga mal?
- ¿Cuántas personas pueden resultar heridas si algo sale mal?

Si se desea clasificar los peligros según el riesgo que entrañan para la seguridad y la higiene, puede ser útil evaluar cada uno de ellos en una escala de 1 a 5, de menos graves a más graves, y después hacer lo mismo con los riesgos, utilizando también esa escala. Después se multiplicarán ambas cifras. Las cuestiones con la puntuación más alta deben recibir atención prioritaria en materia de prevención porque su daño potencial es considerable y existe tanto un daño potencial importante como una probabilidad razonable o riesgo de que se produzca ese daño.

La evaluación de los peligros en el entorno laboral requiere aptitudes especiales, sobre todo en las situaciones más complejas. Sin embargo, a menudo parece más misteriosa y complicada de lo que es en realidad y, en muchos casos, sólo basta con utilizar sistemática e imaginativamente el sentido común. Para facilitar esa evaluación y mejorar su eficacia, es conveniente disponer de buenas directrices prácticas, recibir capacitación básica y, cuando sea oportuno, consultar con expertos técnicos o sanitarios. Por ejemplo, no hay duda del peligro que supone tener las escaleras bloqueadas con material inflamable (envases, muebles rotos, etc.) o cerrar con llave las salidas de emergencia, como en el caso de algunos desastres famosos. Las plataformas o escaleras elevadas sin barreras ni pasamanos son peligros evidentes para cualquier persona, como lo son también las piezas de las máquinas que están en movimiento y desprotegidas, los cables eléctricos que carecen de aislamiento, etc. Los inspectores pueden detectar los peligros imaginándose simplemente a sí mismos trabajando en ese lugar durante ocho, diez o más horas. Ven a niños trabajando en espacios estrechos, sin un lugar adecuado donde sentarse, con escasa iluminación, en ambientes polvorientos y malolientes, inhalando vapores peligrosos, etc. No se necesita una formación científica para darse cuenta de que esas condiciones son potencialmente peligrosas.

Ahora bien, hay muchos peligros en los que el conocimiento técnico o el asesoramiento de expertos son fundamentales. Se trata, por ejemplo, de los productos químicos explosivos, inflamables, tóxicos o de otra índole, los disolventes que tienen efectos secundarios nocivos, los peligros relacionados con el material eléctrico y los existentes en algunas industrias especializadas como la minería. Asimismo, se necesitan conocimientos especializados para determinar ciertas medidas de precaución y prevención.

Incluso en esos casos, el inspector puede obtener mucha información con preguntas como: "¿Sabe usted que ...?", "¿Qué sucedería si ...?", "¿Qué haría usted si ...?", "¿Cuándo fue la última vez que ...?", "¿Quién comprueba que ...?". De este modo se averigua si el empleador conoce los riesgos asociados al material,

la maquinaria, los productos químicos y otros peligros naturales en el lugar donde trabajan niños que carecen de formación, aceptan los riesgos y trabajan sin protección. Y si bien el inspector o el equipo de inspección no siempre conocen la respuesta correcta, pueden muchas veces juzgar si el empleador es sincero o evasivo y si la respuesta parece poco probable o convincente. Las respuestas suelen sugerir la pregunta siguiente. Más importante aún, todos los inspectores oficiales deben estar facultados para tomar las medidas oportunas cuando existan riesgos manifiestos para la salud o la seguridad de los niños u otras personas.

6.3.1 Fuentes de riesgo

El inspector se fijará en varios tipos de peligros, por ejemplo, los biológicos, físicos, químicos, ergonómicos, psicológicos, así como en las condiciones generales de trabajo y en el medio ambiente donde éste se lleva a cabo. Cuando visite una zona o un lugar de trabajo concretos, el inspector estará atento a los trabajadores más jóvenes para determinar si están sometidos a alguno de los peligros mencionados y evaluar el grado de riesgo a que están expuestos. La siguiente lista es meramente indicativa y no exhaustiva, ya que existen otros peligros más complejos asociados al trabajo en grandes plantas industriales o característicos de determinadas industrias como la minería o la pesca.

a) Peligros potenciales en el trabajo

1. Los peligros biológicos incluyen la exposición a bacterias, parásitos, virus y animales, insectos y plantas peligrosos.
2. Los peligros físicos incluyen la exposición a calor o frío intensos, ruidos, vibraciones y radiaciones.
3. Los peligros químicos incluyen la exposición a sustancias tóxicas como los disolventes, las sustancias inflamables o explosivas y los productos agroquímicos, por ejemplo los pesticidas, los herbicidas y los funguicidas.
4. Los peligros ergonómicos incluyen el transporte de cargas sumamente pesadas, los movimientos rápidos o repetitivos, los puestos de trabajo mal diseñados que favorecen las malas posturas para trabajar, etc.
5. Los peligros psicológicos incluyen el aislamiento, las amenazas, un volumen de trabajo excesivo, la falta de control o de posibilidades de elegir, el acoso y los abusos (sexuales o de otra índole).
6. Condiciones de trabajo que implican jornadas muy largas, trabajo nocturno, pagas muy bajas y falta de contratos adecuados.
7. Un medio ambiente de trabajo que incluya el trabajo subterráneo o bajo el agua, a alturas peligrosas o en espacios muy reducidos, y lugares con un mantenimiento deficiente, poco seguros a causa de maquinaria, equipos o herramientas peligrosas.

b) Riesgos especiales para los niños

Los niños y los adolescentes son especialmente vulnerables a los riesgos porque les falta madurez física, tienen menos fuerza que los adultos y pueden ser más sensibles a las sustancias tóxicas. Además:

- tienden a reaccionar de manera diferente (menos racional) ante peligros inminentes como el fuego;
- tienen poca experiencia y escaso conocimiento de los riesgos y las reacciones adecuadas en cada caso;
- casi nunca reciben formación en materia de seguridad o la que reciben es insuficiente;
- se cansan más rápido y, al disminuir su concentración, resultan más propensos a sufrir lesiones;
- requieren una supervisión más estrecha, que no siempre reciben;
- son objeto de hostigamiento (físico, sexual, etc.) y de explotación porque es fácil intimidarlos para que sean más dóciles;
- suele asignárseles trabajo demasiado difícil o peligroso para ellos; tienen que realizar tareas sucias que los adultos no quieren hacer.

Los inspectores deben recordar siempre que lo que es peligroso para los adultos es, invariablemente más peligroso para los niños.

6.4 Conclusiones de la visita

Al igual que en cualquier otra visita de inspección, es fundamental comunicar las conclusiones extraídas a las personas pertinentes, en especial al director o gerente de la empresa y, según el caso, a los representantes de los trabajadores, los delegados sindicales y los miembros de comités de seguridad u órganos similares. También es aconsejable despedirse de los niños y resumirles esas conclusiones, las medidas que el inspector ha propuesto o previsto adoptar, y aprovechar para insistir de nuevo en que la visita no les perjudicará en modo alguno. En cuanto al empleador, el inspector visitante le expondrá su punto de vista sobre los resultados económicos, las restricciones financieras, las relaciones individuales, los accidentes y las cuestiones relativas al empleo y recabará su opinión. Este diálogo es valioso porque pone de relieve las condiciones que podrían mejorar y las razones por las que emplea mano de obra infantil. Es además, un medio para comprobar datos estadísticos o de otra índole obtenidos de fuentes como los registros de la empresa. En el sector informal, las pequeñas empresas y los negocios familiares suelen estar bajo el control exclusivo de una persona, el propietario, y en su ausencia no se puede hacer gran cosa.

Sea como fuere, es importante acordar o establecer las prioridades de acción porque, de otro modo el empleador tenderá a tomar las medidas más económicas o fáciles de aplicar, que no siempre son las más importantes.

Tras la conversación, el inspector o el equipo de inspección prepararán un informe que contendrá datos sobre:

- la empresa, su propietario, la ubicación, los órganos de dirección, el nombre del gerente, el número de teléfono, la calle y el número del portal, etc.;
- la plantilla, en especial la edad de los niños que trabajan, la naturaleza del empleo (estacional, diario, intermitente, etc.), y las tareas que se realizan;

- el medio ambiente de trabajo;
- las horas de trabajo (distinguiendo, en caso necesario, entre grupos de edad), reseñando el trabajo nocturno cuando sea pertinente, los períodos de descanso, etc.;
- la remuneración, si es por tiempo trabajado o piezas realizadas, las pagas por vacaciones, las propinas y la naturaleza de cualquier tipo de prestación en especie como la comida, el alojamiento, el transporte, el vestido, etc.;
- cualquier tipo de información sobre accidentes o incidentes –especialmente en relación con niños–, enfermedades, etc. (como posible indicador de las enfermedades profesionales).

Ejemplos de riesgos para los adultos y los niños

a) Riesgos específicos en distintos sectores económicos e industrias

Sustancias nocivas:

Materiales inflamables o explosivos, pesticidas, fungicidas y fertilizantes, pinturas, barnices y disolventes, ácidos y amianto. Pueden tener efectos agudos o crónicos, tóxicos o biológicos, pueden ser irritantes o asfixiantes y causar sensibilización, alergia o problemas dermatológicos.

Procesos y equipos peligrosos:

- máquinas para soldar, rectificar con muela abrasiva o pulir;
- sistemas de calefacción y secado o cámaras frigoríficas, y cámaras de presión con temperaturas excesivas;
- sistemas de calefacción y cámaras de presión con temperaturas excesivas;
- silos, depósitos y otros lugares de almacenamiento que puedan provocar aprisionamiento;
- máquinas eléctricas o con motor.

Condiciones que generan estrés físico:

- Posiciones incómodas: posición flexionada o de rodillas, o largas permanencias de pie. Espacio muy reducido para sentarse.
- Trabajos que implican levantar o transportar cargas pesadas.

Condiciones que generan estrés psicológico:

- ritmo de trabajo muy acelerado, tareas monótonas o repetitivas, limitaciones visuales;
- acoso sexual (abierto o disimulado);

- amenazas, inseguridad, intimidación o palizas.

Situaciones en las que la protección personal es insuficiente:

- las prendas de vestir, el calzado o los equipos diseñados para adultos pueden ser inadecuados para niños, por lo que quizás no se les ofrezca ningún tipo de protección;
- la falta de agua potable, agua para la higiene personal, letrinas o espacios para cambiarse o guardar la ropa pueden propiciar infecciones intestinales, problemas dermatológicos, etc.;
- información escasa, inapropiada o errónea sobre los posibles peligros en el trabajo, formación insuficiente y poco asesoramiento sobre la seguridad en relación con las máquinas, los materiales o los procesos;
- falta de comités de seguridad e higiene en el trabajo o de representantes de los trabajadores, de posibilidades de primeros auxilios o personal capaz de administrarlos; o que las personas que se lesionen en el lugar de trabajo no pueden recibir tratamiento adecuado inmediatamente;
- falta de personal sanitario (un médico o una enfermera), distancia excesiva hasta el hospital o el dispensario más próximo, falta de un seguro de salud que cubra los costos asistenciales.

Situaciones en las que las condiciones de trabajo son deficientes:

- trabajo nocturno sin posibilidad de descanso o descanso insuficiente que puede favorecer una falta de concentración, accidentes y lesiones;
- riesgo de incendio (debido al almacenamiento o mal uso de sustancias inflamables, inexistencia de alarmas contra incendios y de ejercicios de extinción; extintores que no funcionan, salidas de emergencia bloqueadas o cerradas con llave);
- imposibilidad de abandonar las instalaciones o de manifestar oposición (situación de confinamiento, esclavitud, etc.).

b) Peligros específicos en determinadas industrias

Industrias de la construcción, la minería y la pesca:

- trabajo subterráneo, bajo el agua o en espacios reducidos con el riesgo de quedar atrapados;
- andamios, escaleras, plataformas de trabajo, escaleras y huecos de escaleras que pueden resultar inseguros o inestables;
- trabajo a una altura peligrosa, por ejemplo en tejados; zanjias, hoyos y excavaciones que pueden desmoronarse.

Industrias manufactureras en las que se utilizan máquinas, vehículos y herramientas eléctricas:

- herramientas manuales demasiado grandes, mal diseñadas o defectuosas;

máquinas peligrosas con partes rotativas, que se unen en forma de pinza, que tienen una toma entre

- una correa y una polea diseñadas para cortar o serrar, o que tienen un punto de retención;
- tractores, todo tipo de vehículos, montacargas y elevadores. Asimismo, existen graves peligros asociados con la instalación, la limpieza, el mantenimiento y la reparación de plantas y máquinas.

Agricultura:

Algunos de los peligros potenciales que pueden afectar seriamente a la salud y la seguridad de los trabajadores, especialmente de los niños, son: las máquinas pesadas, las herramientas peligrosas, el transporte de cargas pesadas, los movimientos repetitivos, el trabajo monótono y la exposición a herbicidas, fertilizantes e insecticidas.

Capítulo 7. Medidas de seguimiento

Los inspectores del trabajo llevan a cabo su labor en el punto en que confluyen las realidades jurídica, tecnológica y económica. Existe una amplia gama de medidas posibles: retirar a los niños del trabajo, introducir cambios para evitar los peligros (en el caso de niños de más edad), enviar a los niños a la escuela u otras alternativas convenientes, remitir las familias a los organismos de asistencia adecuados, demandar al empleador, etc. Sin embargo, el primer paso es analizar la situación desde diversos ángulos de manera lógica y sistemática. Ello implica evaluar la situación laboral de los niños en general y los riesgos existentes para su salud y seguridad en particular, obteniendo información para negociar posteriormente, determinando las acciones viables en cada caso, evaluando esas opciones en términos de sus repercusiones sociales, políticas y económicas y, por último, tomando una decisión y poniéndola en práctica.

7.1 Análisis

No siempre resulta evidente determinar la acción "correcta". Lo más problemático es decidir si, en el caso de trabajo infantil peligroso, hay que retirar a los niños de esa situación o si deben permanecer pero tomándose medidas para evitar el peligro.⁹ El inspector o el equipo lo decidirán teniendo en cuenta varios elementos. Entre otras cosas, se preguntarán si esa situación concreta de trabajo infantil:

- preocupa realmente a las autoridades policiales (por ejemplo, niños que comercian con droga, se prostituyen o participan en otras actividades ilegales);
- es también peligrosa para los adultos que la realizan;
- es muy posible que perjudique a la salud, la seguridad o la moralidad de los niños y, en caso afirmativo, de qué modo;
- requiere, debido a la inminencia o al nivel de peligro, el cierre inmediato del lugar de trabajo, la clausura de una máquina concreta o la retirada de los niños del trabajo por su propia seguridad;
- puede mejorarse a corto plazo (aunque, en términos estrictos, sea ilegal o indeseable) mediante precauciones adicionales, un entorno laboral más adecuado, menos horas de trabajo, etc.;
- es aceptable para niños de más edad con suficiente formación y supervisión;
- implica que los niños retirados de ese trabajo pueden volver fácilmente a él o pasar a otros tipos de trabajo menos visibles, con mayor explotación, posiblemente peligrosos e ilegales;
- está prevista por las políticas nacionales de inspección;

⁹Tal es el caso, por ejemplo, en la producción de fuegos artificiales en que los niños trabajan en casa con materiales explosivos. Evidentemente, no es posible retirar al niño de su propio hogar, pero sí puede eliminarse el peligro (las actividades de inserción de pólvora) de ese lugar trasladándolo a una zona controlada.

- está incluida en el programa de inspección vigente;
- está cubierta por algún programa o proyecto sobre trabajo infantil realizado por las autoridades públicas, ONG u otras entidades;
- si los sindicatos apoyarían las medidas adoptadas por la inspección.

Como preparación para negociar con el empleador, los inspectores deberán analizar también las siguientes cuestiones:

- ¿Cuál es exactamente la situación en el empleo de los niños que trabajan?
- ¿Está claro quién los está empleando realmente?
- ¿Contraviene ese tipo de trabajo las disposiciones legales?
- ¿Se ha advertido anteriormente al empleador de que no debe utilizar mano de obra infantil?
- ¿Existen proyectos relacionados con el trabajo infantil o servicios sociales aplicables a esos niños?
- ¿Participa la comunidad en el monitoreo?
- ¿Muestra el empleador una actitud de cooperación, indiferencia u hostilidad?
- ¿Se debe la actitud poco cooperadora a una explotación deliberada, temor a la competencia desleal o, más bien, a falta de información?
- ¿Sería posible presionar de igual modo a los competidores locales o sectoriales?
- ¿Existen centros de enseñanza o formación profesional en las cercanías?
- ¿Es posible tratar de negociar una retirada parcial de los niños para que sigan una enseñanza o formación?
- ¿Se puede hacer alguna concesión para convencer al empleador de que se comprometa a largo plazo a no emplear a niños? (Por ejemplo, darle más tiempo para que cumpla las leyes, retire a los niños de más corta edad o excluya a los niños de determinados procesos primero)?
- Si la causa del trabajo infantil es la pobreza familiar ¿existe algún tipo de asistencia social que se pueda solicitar?
- ¿Existen subsidios o algún otro tipo de ayuda económica para que los niños que se retiren del trabajo vayan a la escuela?
- ¿Pueden brindar ayuda las autoridades de educación o protección social?

- ¿Está exagerando el empleador cuando amenaza con cerrar la fábrica si se le obliga a sustituir los niños por adultos o a pagar los salarios que marca la ley? (Probablemente).

En este punto, el inspector o el equipo habrán llegado a una serie de opciones, desde la más radical hasta la relativamente moderada. Cada una tendrá sus ventajas y sus inconvenientes y, por supuesto, habrá incertidumbre.

Esta es, normalmente, la etapa en la que conviene hablar con los colegas y otros asociados e interesados (representantes de sindicatos, ONG, etc). Las conversaciones y los intercambios de opiniones suelen revelar otras opciones, otras ventajas y otros inconvenientes y, a veces, posibles compromisos –que serán siempre útiles en negociaciones futuras–. Las situaciones especialmente graves o inusuales tendrán que notificarse a los niveles jerárquicos superiores para que proporcionen asesoramiento, orientación o tomen incluso la decisión final. Esa comunicación constituye, además, un material importante para la realización de estudios de casos en programas futuros de formación y crea un acervo de información útil para tomar decisiones y garantizar un enfoque general congruente.

Una vez determinado el abanico de opciones, el paso siguiente es analizar la viabilidad de las medidas alternativas para velar por la observancia de las disposiciones legales, ya sea adoptar una línea dura, privilegiar la persuasión o adoptar un papel de asesor o coordinador. Las siguientes preguntas pueden ser de utilidad:

a. Consideraciones económicas:

- Si hubiera que cerrar la empresa, ¿sería una pérdida insostenible para la comunidad?
- ¿Es posible persuadir al empleador para que invierta recursos en mejorar las condiciones de trabajo y proteger así a los niños o para que sufrague su escolarización?
- ¿Es la pobreza de las familias tan extrema que el trabajo infantil es vital para la subsistencia?
- ¿Cuáles han sido las repercusiones económicas de medidas análogas tomadas en otros lugares?

b. Consideraciones culturales:

- ¿Acepta la comunidad local los argumentos jurídicos y éticos contra el trabajo infantil y comprende las razones para cambiar las actitudes y la tradición social?
- Si no es así, ¿sería la falta de cooperación de los padres y los niños y su colusión con los empleadores un obstáculo insuperable en la erradicación del trabajo infantil?
- En ese caso, ¿convendría realizar actividades de sensibilización de la opinión pública y campañas en los medios de difusión, o dirigirse personalmente a los interesados para explicar la problemática, cambiar la percepción que existe del trabajo infantil en la sociedad local y ganarse su confianza, antes de llevar a cabo algún tipo de acción?

c. Consideraciones relacionadas con los niños:

- ¿Cuál es el mejor modo de convencer a los niños de que trabajar a una edad muy temprana no es bueno para ellos?
- ¿Lo consideran inevitable?
- ¿Sienten cierta responsabilidad económica con respecto a su familia?
- ¿Es el trabajo una fuente de ingresos a corto plazo, pero que reduce sus posibilidades a más largo plazo?
- ¿Es la única manera de prepararse para tomar las riendas de la explotación o del negocio familiar, o adquirir unas habilidades especiales?
- ¿Se considera que la decisión es una prerrogativa de los padres?
- ¿Se considera que el trabajo es necesario para legitimar la posición del niño en la sociedad?
- ¿Es especialmente discriminatorio con respecto a las niñas?

d. Consideraciones políticas:

A otro nivel, los jefes de las inspecciones deberán considerar lo siguiente:

- si la acción propuesta refleja la voluntad política y la política nacional vigentes;
- en caso negativo, si existen sectores de la opinión pública dispuestos a apoyar abiertamente las medidas contundentes contra el trabajo infantil;
- si es posible que las objeciones y los argumentos de los empleadores influyan en las autoridades públicas;
- si es posible que los ministros presionen para que las inspecciones se retracten;
- si el mero hecho de tomar medidas, aunque sean anuladas o no tengan efectos, puede ser útil para concienciar a la población, granjearse su apoyo en la lucha contra el trabajo infantil e influir en el pensamiento político;
- si, independientemente de que den resultados positivos o no, los debates y la publicidad derivados de la acción sirven para promover una legislación coherente, establecer normas claras de seguridad e higiene, elaborar definiciones claras de los trabajos peligrosos para los niños y lograr que se limite el tiempo de trabajo;
- si es posible concluir un acuerdo (memorando de entendimiento, declaración conjunta, etc.) con un donante, con el IPEC-OIT o con otros organismos para financiar y posiblemente crear un comité nacional de erradicación del trabajo infantil.

Al decidir cuáles son las medidas oportunas hay que tener en cuenta, en la medida de lo posible, la situación evaluada con todas sus ventajas, sus inconvenientes y sus incertidumbres, y cuya viabilidad se habrá estudiado desde la perspectiva económica, social, cultural y política.

7.2 Negociación de una solución

A veces los inspectores del trabajo simplemente aplican la ley de manera mecánica. Ahora bien, la mayoría de ellos comprende la necesidad de explicar la normativa, tomar medidas e invitar a los empleadores a colaborar indicándoles las ventajas de cumplir las disposiciones legales y empleando otros medios para convencerlos, persuadirlos y animarlos a observar la legislación de forma sostenible. Los inspectores han de intentar llegar a un acuerdo, fijando un calendario para rectificar las irregularidades observadas y retirar progresivamente a los niños del trabajo. Naturalmente, no siempre será fácil ni se obtendrá un éxito inmediato, pero el proceso de negociación brinda a ambas partes la posibilidad de alcanzar sus objetivos a un nivel aceptable para todos, siempre y cuando se sigan los criterios establecidos en la política de aplicación.

La negociación debe comenzar por los aspectos más graves. Si el inspector del trabajo se limita a recordar al empleador las medidas de corrección pertinentes en todos los ámbitos en que se infringe la legislación, sin establecer prioridades en base a la gravedad de las violaciones, su urgencia o el número de personas expuestas al peligro, estará dejando que sea el empleador quien decida qué elemento abordar primero. Cuando el empleador se encuentra ante una lista de medidas, elegirá las menos onerosas o problemáticas y hará caso omiso de las situaciones más graves.

Para entrar en negociaciones, debe haber primero voluntad de negociar. Han de existir ámbitos potenciales de acuerdo en los que quepan concesiones. Ambas partes deben tener la autoridad necesaria para modificar su posición y la posibilidad de prepararse con antelación y determinar cuáles son sus metas. El desarrollo de la negociación dependerá de si el inspector y el empleador se conocen bien, de cuán rígida sea la posición del empleador, de la solidez de la situación jurídica y práctica del inspector, así como de la importancia de alcanzar un acuerdo. Lo ideal suele ser exponer primero los problemas, convenir acerca de los puntos en los que puede haber consenso y, cuando sea posible, hacer pequeñas concesiones, pero sobre todo mostrar una actitud flexible.

No obstante, si la negociación es conflictiva, si el empleador no desea colaborar, el inspector debe expresar su posición e indicar las consecuencias del incumplimiento de las condiciones exigidas. Se pueden hacer concesiones que no sean vitales, pero que sirvan para que la otra parte no quede del todo mal. Está claro que no hay que perder nunca la serenidad, pero debe insistirse en las consecuencias que puede tener que afrontar la otra parte si no se logra llegar un acuerdo. Si se fomenta el respeto mutuo y se adopta un enfoque común para la resolución de los problemas, podrán obtenerse resultados satisfactorios, aunque el inspector debe saber que no siempre es posible un enfoque cooperador.

El inspector ha de recordar en todo momento que no debe permitir una infracción grave si ello redundaría en perjuicio de los empleadores que colaboran y cumplen la normativa. Todo esto demuestra que la formación para adquirir aptitudes sociales, en particular de negociación, es un eje fundamental de todo programa de capacitación para inspecciones del trabajo. Otras aptitudes que tal vez convenga abordar en esos programas son la gestión de los conflictos, las dotes de comunicación y la utilización de los medios de comunicación.

7.3 Rehabilitación y seguimiento

El seguimiento de los niños a los que se retira del trabajo no incumbe a los inspectores o los monitores mismos, sino que debe crearse un vínculo o sistema de remisión con los programas y los organismos que se encargan de esa actividad. Por lo general, no basta con enviar a los niños a la escuela o a servicios sociales, hay que hacer un seguimiento para verificar si han acudido a esos servicios y si están participando en ellos. De no ser así, es posible que los niños sólo hayan pasando de un tipo de trabajo a otro. Análogamente, en el caso de las acciones legales, debe hacerse un seguimiento para comprobar si se está haciendo algo. Si las citaciones ante un tribunal no van seguidas de un juicio o de una imposición de sanciones, los empleadores no estarán motivados para adoptar medidas.

Hay que tener siempre presente el objetivo último: que los niños se encuentren mejor después de que sean retirados del trabajo, rehabilitados o se les impida trabajar. El monitoreo no analiza si ha sido así, sino que recoge información para que otros lo hagan.

Las actividades de rehabilitación comprenden:

- asistencia sanitaria y apoyo psicológico o asesoramiento, en particular para los niños expuestos a situaciones traumáticas;
- asistencia jurídica y protección para los niños amenazados con represalias;
- enseñanza extraoficial o básica para que los niños con más edad alcancen un nivel adecuado para reinsertarse con éxito en el sistema escolar ordinario;
- la admisión directa de los niños de menor edad en escuelas normales, incluido el suministro de material escolar y, ocasionalmente, subsidios, ayudas o becas para sufragar los gastos de la escolarización;
- formación profesional para los niños de mayor edad;
- programas de sustitución de ingresos para los niños que viven en la extrema pobreza y para quienes la pérdida de ingresos significaría pasar hambre o que algunas necesidades básicas suyas o de su familia quedasen sin atender.

Junto con esos servicios directos en favor de los niños que trabajan, existen otras actividades indirectas pero igualmente importantes para rehabilitar a los niños que trabajan. Se trata de:

- medidas para mejorar la calidad, la accesibilidad y la disponibilidad de escuelas ya que, en muchos casos, los niños comienzan a trabajar porque la escuela no les ofrece un futuro atractivo;
- sensibilización de los padres, los niños y otros miembros de la comunidad con respecto a los peligros concretos del trabajo precoz;
- planes de ayuda económica para las familias de niños que trabajan, como los sistemas de microcrédito y la movilización del ahorro.

En algunos países se ha puesto en marcha un nuevo enfoque conocido como "Programas de Duración Determinada". Esos programas proporcionan un marco nacional que garantiza la prestación de servicios básicos de apoyo como los citados más arriba –especialmente en beneficio de los niños sometidos a las peores formas de trabajo infantil– y forman una unidad coherente respaldada por políticas adecuadas.

7.4 Protección y mejora de las condiciones de trabajo

Por lo que respecta a los adolescentes que trabajan legalmente¹⁰, debe realizarse un seguimiento continuo para asegurarse de que están protegidos y de que no existen peligros ni situaciones que pueden comprometer su educación si siguen estudiando. En el caso en que un niño haya alcanzado la edad legal para trabajar, la reducción o eliminación de peligros en el lugar de trabajo es una de las tareas más importantes en las que pueden participar los inspectores del trabajo. Algunas veces, existen soluciones sencillas que reducen considerablemente la exposición de los trabajadores jóvenes a los peligros. El mejoramiento de las condiciones de trabajo puede revestir también importancia como medida de transición hacia la erradicación absoluta del trabajo infantil. Los inspectores del trabajo pueden asesorar a los propietarios de las empresas o los empleadores sobre medidas para que el lugar de trabajo sea más seguro y menos peligroso. La colaboración con las autoridades locales, los sindicatos, las instituciones y los especialistas en salud e higiene en el trabajo puede resultar muy eficaz en este ámbito concreto.

Tanto a nivel local como nacional, se ha observado que es sumamente útil invitar a los sindicatos a colaborar en la supervisión de esas situaciones.

7.5 Observancia de las disposiciones legales

La mayoría de las inspecciones dispone de una amplia gama de sanciones que va desde las advertencias hasta las notificaciones por escrito, los avisos oficiales para que se realicen mejoras (con visitas de seguimiento), posiblemente multas, avisos de suspensión o prohibición de un proceso como una planta o una empresa, y acciones legales, como la denuncia o la remisión ante una autoridad judicial.

Sea cual fuere el resultado de las medidas para lograr la observancia de las disposiciones legales, la inspección del trabajo debe extraer lecciones para el futuro, aprovechar cualquier éxito y, siempre que sea posible, sacar partido incluso de lo que parecen fracasos. Por lo tanto, convendría que las inspecciones considerasen las siguientes posibilidades:

- abordar cada caso con los empleadores locales o con las asociaciones sectoriales pertinentes de empleadores con miras a establecer un programa consensuado de erradicación del trabajo infantil y mejora de las condiciones de trabajo;
- promover una colaboración práctica más estrecha con los sindicatos;
- establecer lazos más estrechos y políticas más coordinadas a un nivel superior con autoridades educativas y de protección social;

¹⁰ En el Convenio núm. 138 y la Recomendación núm. 146 de la OIT se especifican las edades mínimas de admisión al empleo y las condiciones en las que se autoriza el trabajo de personas menores de edad.

- buscar la máxima resonancia de los éxitos obtenidos;
- supervisar la situación, en el marco del programa vigente de monitoreo del trabajo infantil, para cerciorarse de que no se vuelve al punto de partida;
- señalar a las autoridades competentes las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales vigentes, según se establece en el Convenio núm. 81 de la OIT (art. 3.1.c).

SECCIÓN IV – PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA LAS INSPECCIONES DEL TRABAJO INFANTIL

Capítulo 8. Proceso de formación

En este capítulo se proponen varias maneras de capacitar a los inspectores del trabajo en relación con los procesos que ya hemos examinado. No cabe duda de que la formación dependerá de las circunstancias locales, el nivel de experiencia de cada inspector, el número de funcionarios a los que haya que instruir, así como del tiempo y de los recursos disponibles. Ahora bien, normalmente se dan ciertas características y algunas técnicas que pueden aplicarse en la mayoría de los casos.

Sintéticamente, el objetivo del proceso de formación es proporcionar a todos los inspectores la información básica necesaria sobre la naturaleza del trabajo infantil, darles a conocer las disposiciones legales y las políticas nacionales pertinentes y ponerlos al tanto de los procedimientos para detectar y abordar el trabajo infantil atendiendo al interés superior del niño. La formación debe ofrecer la posibilidad de examinar las diferencias entre la inspección del trabajo infantil y la inspección de otros ámbitos, y permitir a los inspectores evaluar los datos que obtengan y los hechos que observen personalmente; así como decidir las medidas apropiadas para cada situación. En particular, la formación debe familiarizar a los inspectores con una nueva problemática, inspirarles la actitud correcta y motivarlos para que actúen con fuerza y determinación.

8.1 El inspector del trabajo como pieza clave

Los inspectores del trabajo son piezas clave en la erradicación del trabajo infantil, ya que tienen la singular capacidad de acceder a los lugares de trabajo libremente y sin trabas en cualquier momento del día o de la noche; negociar mejoras en las condiciones de trabajo y el cumplimiento de la normativa con los empleadores; informar de la situación y tomar medidas prácticas contra las violaciones; hacer partícipes a otras autoridades, en particular las de educación y bienestar social; y, cuando sea necesario, imponer sanciones o iniciar procedimientos judiciales sobre la base de la autoridad que les confiere el organismo en el que prestan servicios y el ordenamiento jurídico. Sin embargo, lo que les impulsará a luchar apremiante y tenazmente para alcanzar esa meta es la convicción íntima de que su papel es fundamental en la lucha contra el trabajo infantil. Al mismo tiempo, los inspectores deben comprender que su tarea no siempre será fácil. Cuando los peligros a los que se ven expuestos los niños son inaceptables para los adultos, no hay duda de cuáles son las medidas oportunas, puesto que si la situación es peligrosa para un trabajador adulto, siempre será igual o más peligrosa para los niños y los adolescentes. Pero aun cuando la situación mejore, el tipo de trabajo puede seguir siendo excesivamente peligroso –e incluso ilegal– para los niños. Es justamente en las situaciones en que la desaparición de los ingresos del niño pone en peligro su supervivencia o la de su familia cuando el inspector tiene que tomar decisiones difíciles, posiblemente negociar, y pedir apoyo y asesoramiento a sus superiores, además de solicitar la cooperación de las autoridades de asistencia social y educación.

8.2 Formación para un nuevo papel

Si bien en la mayoría de los países industrializados se llevan a cabo programas generales de formación y capacitación en el empleo para los inspectores del trabajo, muchos son rudimentarios y esporádicos o, en

algunos casos, inexistentes. Es posible que se imparta formación sobre nueva reglamentación y procedimientos novedosos, pero que no exista un programa continuo o sea difícil participar en él. Por consiguiente, los inspectores tenderán a crear sus propios mecanismos para hacer su trabajo y afrontar las presiones para que mejoren su eficiencia y productividad. Las prácticas burocráticas pueden coartar la innovación y el cuestionamiento de las respuestas y los procedimientos establecidos. Algunos inspectores adoptan una actitud reglamentaria y consideran que su papel se limita a aplicar las leyes, que es meramente "punitivo", y se olvidan de que el objetivo de su labor es mejorar la calidad de las condiciones y del medio ambiente de trabajo.

En los inspectores influye no sólo la cultura de la organización, con sus normas de comportamiento y ética aceptadas, sino también el contexto gubernamental y social en sentido amplio. En los esfuerzos para erradicar el trabajo infantil, muchas veces la tecnología no es compleja, pero sí la realidad económica de la relación del niño con su familia y con su vida laboral. Además de formación sobre el contenido, los inspectores deben tener la posibilidad de mejorar sus aptitudes de comunicación y su capacidad de resolver problemas y negociar satisfactoriamente, como parte integrante de la caja de herramientas a su disposición.

8.3 Consecuencias para las inspecciones del trabajo

Habida cuenta de la diversidad de los conocimientos, experiencia y base cultural de los inspectores; es necesario comenzar por el análisis de las necesidades de formación. No siempre se considera importante, pero lo cierto es que la formación debe partir de las competencias existentes en el servicio. Después, se compararán con las aptitudes necesarias para llevar eficazmente a cabo una inspección y un seguimiento claros, coherentes y consistentes con la política existente en materia de trabajo infantil. Entonces se colmarán las brechas entre las competencias disponibles y las competencias requeridas mediante una formación adecuada. Naturalmente, no puede obligarse a nadie a aprender, por lo que el instructor debe permitir que las personas instruidas aporten su propia experiencia, sus sesgos y prejuicios, sus creencias, sus valores y su personalidad a la situación de aprendizaje.

Sin embargo, dado que a veces la forma de pensar se expresa de manera cínica o negativa, puede ser necesario superar esas actitudes e instaurar la confianza y la receptividad necesarias para que el personal en formación pueda afrontar las complejidades del trabajo infantil. En ese proceso, es fundamental utilizar nuevos métodos de formación participativa, evitando en la medida de lo posible las disertaciones y los debates tediosos sobre la legislación laboral. Las técnicas de capacitación que más interés despiertan, como los proyectos en el terreno y la escenificación de casos, sirven para presentar a los participantes las distintas perspectivas de los problemas y hacerles descubrir las posibles soluciones. La protección de la niñez requiere sensibilidad, premura y compromiso. Esto no puede aprenderse simplemente con un ejercicio intelectual, sino sintiendo empatía con los niños que trabajan.

8.4 Etapas del programa de formación

Todo buen programa de formación debe consistir, idealmente, en cuatro módulos de cinco días, separados por dos o tres meses de trabajo práctico en el terreno. El primer módulo consistiría en observar y aprender, recabando la información de fondo necesaria mediante la observación de los niños que trabajan en distintas situaciones. En el segundo módulo se utilizaría esa experiencia para comprender y evaluar los motivos que empujan a los niños a trabajar y establecer prioridades en sectores o lugares específicos. A continuación, se examinarían en el tercer módulo las posibles soluciones desde el punto de vista de su pertinencia, viabilidad y coherencia y, seguidamente, se adoptarían medidas. En la práctica, la duración del curso dependerá de las

circunstancias locales, pero es una buena idea dividirlo en uno o más períodos de trabajo práctico sobre el terreno. El cuarto módulo incluiría en la formación varios elementos esenciales: la motivación, la comunicación y la información; la capacidad de negociación; la resolución de problemas; así como la toma de decisiones y la presentación de informes.

Los inspectores sienten siempre la tentación de saltar a las conclusiones y actuar sin seguir el proceso de observación y análisis de las medidas apropiadas para abordar eficazmente los aspectos indicados. Por consiguiente, durante el proceso de formación no debe pasarse de la primera etapa (obtención de información, observación y escucha) a la segunda (evaluación de las condiciones de trabajo), sin haber aprendido a calibrar los peligros, las condiciones laborales y los tipos de empleo. Análogamente, antes de decidir los ámbitos prioritarios hay que establecer cuáles son los riesgos más serios y las condiciones de trabajo más perniciosas. Existe una tentación constante a proponer soluciones fáciles sin haber identificado antes correctamente a las categorías más vulnerables de niños y haber decidido los métodos de intervención adecuados para la situación.

8.5 El aprendizaje basado en la experiencia, no en la instrucción

Muchas personas piensan que se aprende más con la experiencia que con las lecciones recibidas, es decir, cuando tanto los instructores como los alumnos muestran interés en el proceso de aprendizaje y adoptan papeles activos que determinan su éxito. Los participantes en la formación no son meros observadores en el proceso, sino que determinan en gran medida sus resultados. Asimilan muy bien lo que descubren personalmente en el transcurso de las actividades. Hay cosas que no pueden enseñarse simplemente con una charla o un debate; por ejemplo, el deseo de ayudar a los niños no surge escuchando a una persona hablar al respecto. La experiencia práctica permite a las personas que están recibiendo formación comprometerse con la causa y expresar cualquier tipo de reserva que pudieran tener sobre la cuestión. Los métodos de aprendizaje a través de la experiencia comprenden:

- la participación, en tanto que entrevistadores y recopiladores de datos, en investigaciones, encuestas y estudios sobre trabajo infantil, por ejemplo preparando las líneas basales de proyectos futuros;
- la preparación y la presentación de exposiciones fotográficas sobre las condiciones de trabajo y los niños que trabajan o las actividades de campo;
- la visualización de filmaciones sobre trabajo infantil;
- la suscripción de un contrato de instrucción o de una promesa;
- la celebración de reuniones de grupo para analizar los problemas y debatir las soluciones con otras personas que podrían haber experimentado las mismas dificultades;
- el fortalecimiento de la enseñanza con instructores que hagan hincapié en los aspectos más importantes y los vinculen con las situaciones reales a las que pueden aplicarse las nuevas aptitudes;
- la escenificación de casos para crear sensaciones reales y facilitar la comprensión;
- la organización de talleres en los que puedan explorarse libremente diversas ideas y en los que los participantes puedan expresar sus pensamientos, temores y preocupaciones, así como cooperar y

- colaborar con otros miembros;
- la preparación de presentaciones o informes en grupo; los participantes presentarán a los demás, por turnos, alguno de los aspectos abordados en su grupo, lo cual les permitirá practicar sus aptitudes de comunicación;
- la organización de sesiones de trabajo de campo, probablemente el ejercicio más valioso, en que un equipo mixto observará incidentes relacionados con el trabajo infantil.

8.6 Elementos clave de una formación provechosa

Los programas de formación no son provechosos por casualidad, sino que requieren una preparación exhaustiva, la supervisión de su desarrollo y medidas de corrección cuando sea oportuno. Algunos factores cruciales son:

- constituir grupos reducidos, preferiblemente de 12-15 personas;
- conocer los antecedentes, la experiencia, etc. de los participantes y aprovecharlos durante la instrucción;
- animar a los participantes a estudiar nuevas formas de considerar la inspección del trabajo. Como ya hemos indicado repetidamente, las situaciones de trabajo infantil suelen requerir enfoques diferentes, en lugar de la aplicación directa de la reglamentación;
- ayudar a los participantes a evaluar sus propios conocimientos, sus actitudes y sus habilidades en función de lo que han aprendido. Los participantes deben estar dispuestos a cuestionar sus propios valores y prácticas, así como los de la inspección en su conjunto;
- abordar los aspectos de protección del niño como parte de la inspección del trabajo;
- asegurarse de que se realizan los cambios apropiados y se brinda el apoyo oportuno a nivel institucional. La dirección de la inspección debe tener en cuenta las nuevas obligaciones de los inspectores que han recibido formación y ser capaz de evaluar cabalmente su rendimiento en relación con la protección de la infancia;
- hacer un seguimiento de la formación para que la inspección apoye el interés y el compromiso de los participantes en la formación;
- refrescar y ampliar periódicamente los conocimientos de los participantes y proporcionarles formación especializada en caso oportuno (por ejemplo, acerca de peligros concretos).

8.7 Aspectos del trabajo infantil que deben conocer los inspectores del trabajo

Perspectiva general del problema

Los inspectores del trabajo deben conocer los últimos hechos y cifras sobre el problema del trabajo infantil en las zonas donde realizan su labor. Esa información debe abarcar la magnitud del problema, la naturaleza del trabajo infantil por sectores y relaciones laborales, así como un análisis de las peores formas de trabajo infantil. La obtención de esta información puede constituir por sí sola una experiencia importante de aprendizaje. Asimismo, puede propiciar contactos con otros interesados y asociados potenciales, que podrían resultar cruciales en una etapa futura de su trabajo.

Convenios y Recomendaciones de la OIT

Los instrumentos de la OIT descritos en el capítulo 2 constituyen una referencia y una base importantes para todo trabajo ulterior.

Legislación nacional, política estatal y estructuras de aplicación de las disposiciones legales

Los inspectores deben estar muy familiarizados con la legislación nacional relativa al trabajo infantil. Además, deben conocer en cierta medida la legislación relativa a la educación, la protección social de los niños y los derechos del niño. Asimismo, han de estar al corriente de la política general del gobierno en materia de trabajo infantil, los sectores o zonas geográficas en los que la acción es prioritaria, así como la naturaleza y el grado de compromiso político. Es importante que conozcan las responsabilidades y las relaciones con otras inspecciones (por ejemplo, las inspecciones de enseñanza o de salud e higiene en el trabajo), además de los procedimientos de cooperación o los acuerdos institucionales con otros organismos que velen por la aplicación de las disposiciones legales.

Colaboración con otros ministerios y ONG

Los inspectores deben estar al tanto de las políticas, prioridades y estructuras de las autoridades encargadas de la asistencia social y la educación. Sobre todo, han de conocer los programas de apoyo a los niños retirados del trabajo –gestionados por ONG, autoridades públicas, grupos religiosos u otras instituciones. Por ejemplo, es posible que existan escuelas especiales, posibilidades de enseñanza extraoficial, formación profesional u otro tipo de capacitación para los niños, así como programas de asistencia económica para los padres. En síntesis, los inspectores deben comprender que, salvo en situaciones de extremo peligro que requieren una acción inmediata, el proceso de retirar a los niños del trabajo debe estar siempre vinculado con algún proceso de rehabilitación (enseñanza, formación, etc.).

Cooperación con organizaciones de empleadores y sindicatos

Los inspectores han de comprender el papel fundamental de las organizaciones de empleadores y los sindicatos en cualquier esfuerzo concertado contra el trabajo infantil. Deben conocer los planes nacionales en materia de trabajo infantil, cuando los haya. Puede que exista un comité director nacional en el que participen el gobierno, los empleadores y los sindicatos, así como otros representantes de los ciudadanos. El conocimiento de esos grupos y la participación en ellos a nivel nacional les permitirá también negociar de forma más eficaz con los empleadores y sindicatos locales. Cuando se elaboren nuevos planes de acción contra el trabajo infantil, las inspecciones han de procurar tener una participación activa –compartiendo sus

conocimientos sobre el trabajo infantil y detectando maneras de colaborar en responsabilidades sociales de los asociados y otros organismos u ONG.

Cambios necesarios en el enfoque del trabajo infantil

Es importante que los inspectores sepan cómo cambiar las políticas y prácticas de la inspección si se concede mayor importancia al problema del trabajo infantil. Por ejemplo, las actividades relacionadas con el trabajo infantil requieren casi siempre una modificación en los métodos habituales de aplicación de la normativa vigente, porque no basta con citar a los empleadores y obligarles a observarla (por ejemplo, a retirar de las instalaciones a los niños que trabajan), sino que debe garantizarse que los niños retirados de ese empleo no volverán a trabajar ni serán obligados a realizar trabajos más peligrosos en otras circunstancias –movidos por la pobreza o la falta de oportunidades educativas, por ejemplo. Los inspectores deben conocer la relación que existen entre esas nuevas prioridades y los programas o planes de trabajo en curso, y en qué medida se integrarán en el programa general de inspección.

Fuentes de influencia de los inspectores

Una forma útil de ver la autoridad de los inspectores (es decir, su capacidad de influir en terceros) es considerar que se ejerce de cuatro maneras diferentes pero relacionadas entre sí, esto es: "poder por su posición", "poder técnico", "poder personal" y "poder por su actitud".

El poder por su posición emana de las leyes y los reglamentos de trabajo, que los faculta para entrar en los lugares de trabajo, recorrerlos, realizar pruebas e indagaciones, entrevistarse con los empleadores y los trabajadores, y tomar medidas para subsanar las deficiencias de las que tengan motivos para creer que constituyen una amenaza para la seguridad y la salud de los trabajadores. Deben existir disposiciones especiales que regulen el acceso de los inspectores a los lugares en los que trabajan niños como empleados domésticos o cuando se trate de domicilios privados. Esas facultades son importantes pero no bastan para garantizar la observancia del derecho.

El poder técnico se basa en los conocimientos que tiene el inspector del derecho y de la legislación, así como en su capacidad de asesorar a los empleadores en cuanto a la observancia de la ley, su conocimiento técnico de temas especializados y su capacidad de analizar procesos de trabajo y detectar problemas. Además de conocer las medidas que deben adoptarse para proteger a los trabajadores en general, y a los niños que trabajan en particular; han de llevar registros, elaborar estadísticas, analizar datos y redactar informes.

El poder personal incluye la capacidad de relacionarse con otras personas, motivar y persuadir a otros individuos, ganarse su confianza y su cooperación, y evitar o resolver situaciones conflictivas. Se deriva de la personalidad del inspector y de su capacidad de utilizar su posición y su saber de manera persuasiva, así como de su conocimiento de las relaciones humanas.

El poder por la actitud implica lograr un equilibrio adecuado entre el poder por la posición, el poder técnico y el poder personal, y tener la determinación y la voluntad de cumplir su misión. Significa tratar a todas las partes interesadas con el mismo nivel de empatía y comprensión, pero mantener su independencia e imparcialidad, además de mostrar decisión y confianza.

Todas estas son actitudes esenciales en un inspector eficaz. La complejidad y los aspectos delicados del trabajo infantil hacen que sea especialmente importante alcanzar ese equilibrio y garantizar la eficacia del proceso de inspección.

8.8 Evaluación

Ningún programa de formación puede estar completo sin una evaluación de su eficacia. Ello debe hacerse tanto en el transcurso de los talleres como después de finalizada la instrucción. Durante los talleres, los instructores deben reunirse periódicamente para evaluar el desarrollo de la jornada: actividades realizadas, planteamientos abordados, resultados, proceso de aprendizaje, problemas encontrados y medidas adoptadas. ¿Han contribuido las actividades didácticas al cumplimiento de los objetivos de la capacitación? ¿Cómo pueden mejorarse algunos aspectos? Cuando termine el programa de formación, deben anotarse minuciosamente las lecciones extraídas y las lagunas detectadas para orientar la siguiente ronda de formación. La evaluación es una experiencia de aprendizaje muy valiosa para los propios instructores.

Por último, debe hacerse lo posible por evaluar las repercusiones de la formación en los participantes observándolos en su trabajo. Los inspectores deben aplicar las aptitudes adquiridas: diagnosticar los peligros cuando lleven a cabo las inspecciones, entrevistar mejor a los niños, planificar las visitas de inspección de forma más eficaz y negociar de manera más persuasiva.

Anexo 1

Bibliografía

Bibliografía seleccionada de publicaciones de la OIT

- 1. Convenios y Recomendaciones de la OIT**
 - Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1923 (núm. 20)
 - Convenio sobre la inspección del trabajo (industria y comercio), 1947 [y Protocolo, 1995] (núm. 81)
 - Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)
 - Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)
 - Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133)
 - Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)
 - Recomendación sobre la edad mínima, 1973 (núm. 146)
 - Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)
 - Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 190)
 - Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)
 - Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164)
 - Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167)
 - Recomendación sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 175)
 - Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184)
 - Recomendación sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 192)

- 2. Inspección del trabajo y trabajo infantil**
 - Sourcebook for Labour Inspector Training, Jean-Maurice Derrien, 1993
 - La inspección del trabajo y la elaboración de una política relativa la trabajo de menores: guía de formación, Jean-Maurice Derrien, OIT, 1994
 - Training Package on the Design, Management and Evaluation of Action Programmes on Child Labour, OIT-IPEC, 1994
 - La inspección del trabajo y la elaboración de una política relativa al trabajo de menores, Boidin, OIT, 1995
 - Trade Unions and Child Labour: A Guide to Action, Fyfe y Jankanish, OIT, 1996
 - Role of Labour Inspection in Transitional Economies, Hammer y Ville, OIT, 1996
 - Specialized Training on Child Labour for the Philippine labour inspectorate, OIT-IPEC, 1997
 - Effective Negotiation – A Practical Guide, Heron y Vandenabele, OIT, Bangkok, 1997
 - New Prevention Strategies for Labour Inspection, Lurvey y Richthofen, OIT, 1998
 - Labour Inspection Policy and Planning, A Practical Guide, Heron, OIT, Bangkok, 1998
 - Un Nuevo instrumento para luchar contra las peores formas de trabajo infantil: el Convenio núm 182 de la OIT, folleto, 1999

Informe de la Reunión de expertos sobre inspección del trabajo y trabajo infantil, septiembre de 1999

Workplace Monitoring in Asia to Combat Child Labour, Vahapassi, ILO

Background Paper 2, OIT/Japón, Reunión de alto nivel sobre trabajo infantil en la región de Asia, 2000

Labour Inspection: a Guide to the Profession, Von Richthofen, OIT, 2001 (versión preliminar)

Labour inspection and child labour, Von Richthofen, en Working Papers on Child Labour in Africa (II),

OIT- IPEC, Bangkok, 2001

Monitoring Guidebook (versión preliminar), Van der Pols, 2001

3. Salud e higiene en el trabajo

Encyclopedia of Occupational Health and Safety, 4a edición, OIT, 1998

Seguridad, salud y bienestar en las obras de construcción: manual de capacitación, OIT, 1997

Safety and the use of Chemicals at Work: An ILO Code of Practice, 1998

Safety and Health in the use of Chemicals at Work: A Training Manual, 1998

Children at Work: Health and Safety Risks, Forastieri, OIT, 1997

Fundamental Principles of Occupational Health and Safety, Alli, OIT, 2000

4. Trabajo infantil

Action for the Elimination of Child Labour, Overview of the Problem and the Response, OIT-IPEC, 1994

Find Out About Child Labour [Quickly]; A Manual for Rapid Assessment, OIT-IPEC, 1994

El trabajo infantil – Lo intolerable en el punto de mira, Sexto punto del orden del día, 86.a (1998) reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1996

Informe de la Comisión del Trabajo Infantil, 87.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio de 1999

Action against Child Labour, Haspels y Jankanish, OIT-IPEC, 2000

2000-2001 Avances y prioridades futuras, OIT-IPEC, 2001

Good Practices: Seven Country Studies, ILO-IPEC, 2001

Perfiles nacionales del IPEC: El Salvador, 2001

Perfiles nacionales del IPEC: República Unida de Tanzania, 2001

Perfiles nacionales del IPEC: Nepal, 2001

Anexo 2

Reunión de expertos sobre inspección del trabajo y trabajo infantil

**Extracto del Informe
Ginebra, 1999**

I. ANTECEDENTES

Con arreglo a una propuesta formulada en una reunión oficiosa de nivel ministerial congregada durante la reunión (1996) de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración decidió que se celebrara una Reunión de expertos sobre inspección del trabajo y trabajo infantil. Dicha Reunión se congregó en Ginebra en septiembre de 1999. Se convocó para que expertos en inspección del trabajo y trabajo infantil intercambiaran ideas y experiencias en materia de: papel de los inspectores del trabajo en la lucha contra el trabajo infantil; prácticas óptimas y planteamientos en este área; y formularan recomendaciones para una acción futura en los planos nacional e internacional. Uno de los puntos más importantes del orden del día internacional era y es la necesidad de adoptar medios eficaces para poner término a las prácticas de explotación del trabajo infantil, y ésta era la razón de ser de la Reunión.

La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada en 1998, impone a todos los Estados Miembros la obligación de respetar, promover y lograr, entre otros objetivos, la abolición efectiva del trabajo infantil; además, el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), que recibe cada vez mayor número de ratificaciones, continua siendo el instrumento fundamental relativo al trabajo infantil. Estos instrumentos promueven una acción global para fortalecer la aplicación de la legislación y la inspección del trabajo. Corresponde a esta última la tarea de denunciar las actividades peligrosas, los lugares de trabajo en que existen, y resolver la difícil cuestión del acceso al sector no estructurado, las zonas rurales, los domicilios privados y las pequeñas industrias familiares que recurren a trabajo infantil; así como tener especialmente en cuenta la situación de las menores y otros grupos vulnerables.

A continuación se presentan dos series de recomendaciones adoptadas por unanimidad en la Reunión tripartita de expertos de alto nivel y plasmadas en su informe oficial (MELICL/1999/D.7) al Consejo de Administración de la OIT.

II. RECOMENDACIONES: ACCIÓN A NIVEL NACIONAL

- A.** En el contexto de las políticas laborales y sociales nacionales los gobiernos, en estrecha colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, deberían crear, promover y asegurar el establecimiento de un entorno político y un marco jurídico que subray en plenitud la importancia que reviste la abolición del trabajo infantil. Los ministerios del trabajo tienen una responsabilidad particular a este respecto. Sólo mediante un fuerte compromiso político podrá el servicio de inspección del trabajo de un Estado Miembro desempeñar un papel protagónico en la erradicación de trabajo infantil, especialmente en sus peores formas. Por lo tanto:

1. Los Estados Miembros deberían observar la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada en 1998, por la cual todos los Estados Miembros tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad los principios contenidos en todas las normas fundamentales del trabajo, en especial, la abolición efectiva del trabajo infantil.
 2. Los Estados Miembros deberían ratificar los convenios de la OIT sobre el trabajo infantil, en especial el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138); el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), sobre inspección laboral el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y el Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947; el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) y el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150). Además, deberían tener en cuenta las Recomendaciones complementarias de la OIT (núms. 20, 81, 82, 133, 146, 158 y 190) cuando elaboren el marco político respectivo.
 3. Los Estados Miembros deberían elaborar una política nacional global en materia de inspección del trabajo y una normativa coherente y sólida sobre su aplicación que debería incluir una política clara de inspección del trabajo en lo que se refiere al trabajo infantil y cuestiones conexas.
 4. Los Estados Miembros deberían elaborar un cuerpo de leyes claras y de amplio alcance en materia de trabajo infantil e inspección del trabajo que den plena expresión al marco político referido y fortalezcan la autoridad de la inspección del trabajo en su tarea de supervisar el cumplimiento de la legislación sobre trabajo infantil. La legislación sobre el trabajo infantil y la legislación sobre la inspección del trabajo deberían abarcar todas las fórmulas de empleo o trabajo, formales o informales.
 5. El compromiso político debería abarcar las asignaciones presupuestarias que requiera el mantenimiento y la operación de un sistema eficaz de inspección del trabajo que garantice que puede contribuir a mejorar las condiciones de trabajo y a erradicar el trabajo infantil. Además, deberían destinarse recursos suficientes para la rehabilitación e integración social de los niños sustraídos del trabajo.
- B.** La inspección del trabajo debería, en la medida de lo posible, sobrepasar las normas mínimas que figuran en el artículo 3 del Convenio núm. 81 (y en el artículo 6 del Convenio núm. 129) y desempeñar un papel dinámico, orientado a la prevención. En el curso de sus inspecciones, los inspectores del trabajo deberían identificar a los niños que trabajan ilegalmente, hacer que abandonen los lugares de trabajo, según proceda, prohibir al empleador que siga empleándolos y actuar como consejero, contribuyendo de este modo a la adopción de medidas que complementen toda acción de supervisión.
- C.** La inspección del trabajo debería desempeñar un papel activo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) y en la elaboración, a nivel nacional, de una lista detallada de los trabajos peligrosos que están vedados a los menores de 18 años para eliminarlos con carácter de urgencia.

- D.** Los servicios de inspección del trabajo deberían ser funcionales, profesionales y eficaces, operar dentro de estructuras eficientes y estar integrados por un número adecuado de inspectores formados y equipados convenientemente. Un servicio profesional de inspección del trabajo debería utilizar los recursos disponibles de manera económica y con método, entre otras cosas, estableciendo prioridades, planes y programas para todas las actividades que deba desarrollar de conformidad con la ley. Tal servicio debería basarse en un marco más amplio de administración laboral, dirigido por un personal competente que cuente con un fuerte apoyo de las autoridades políticas responsables.
- E.** Los inspectores deberían estar bien informados, actuar con independencia y tener también la formación que requiera tratar las cuestiones que se refieren al trabajo infantil. Es primordial que los inspectores del trabajo estén familiarizados con las cuestiones relativas al trabajo infantil y se muestren sensibles a la situación de quienes trabajan, especialmente en trabajos peligrosos, si han de contribuir con éxito a la abolición del trabajo infantil.
- F.** Al abordar el trabajo infantil, la inspección del trabajo debería planificar y programar sus actividades de inspección de manera que cada establecimiento sujeto a inspección en el que se sabe que trabajan niños o pueda esperarse que ocurra se inspeccione con cierta regularidad y se responda rápidamente a toda queja:
1. Las inspecciones deberían contribuir a la recopilación de información sobre la naturaleza y magnitud del trabajo infantil desglosados, en la medida de lo posible, en la forma propuesta en el apartado 2 del párrafo 5 de la Recomendación sobre las peores formas del trabajo infantil (núm. 190).
 2. La mencionada información debería conservarse en una base de datos que refleje la situación en la empresa y en un sistema de gestión de la información en el lugar de trabajo al que se tenga acceso a efectos de planificación, seguimiento, investigación, etc.
 3. La información debería utilizarse como herramienta de gestión por parte de la administración del trabajo a efectos de centrar su acción en el trabajo infantil, en especial en sus peores formas.
 4. La información debería servir para constituir una base de datos a nivel del país sobre el trabajo infantil y utilizarse en publicaciones relativas a éste. Por ejemplo, sobre la situación prevalente en el país que el Ministerio del Trabajo podría utilizar para elaborar sus políticas, defender la causa de los niños o hacer conciencia sobre la materia.
 5. La información recopilada debería ser comunicada a la Oficina Internacional del Trabajo de manera adecuada, por ejemplo en la forma en que se proporciona en el contexto de los informes que se presentan de conformidad con el artículo 22 de la Constitución.
- G.** Para erradicar el trabajo infantil, es preciso adoptar una serie completa de medidas que requieren la colaboración de los demás sectores. En primer lugar, debería velarse por que la actividad de los inspectores del trabajo guarde una relación estrecha con la de otros departamentos de la administración del trabajo. Por otra parte, los servicios de la administración del trabajo deberían actuar en estrecha colaboración con los servicios competentes para la salud, la educación, la formación,

el bienestar y la orientación de los y de los menores.

- H.** Sería conveniente tratar de establecer buenas relaciones de trabajo activas con las organizaciones de empleadores y las de trabajadores a todos los niveles, y con otros grupos pertinentes como las ONG, porque están a menudo bien situadas para constatar los casos de abuso y prestar asistencia a los niños en el momento en que dejan de trabajar.
- I.** Los inspectores del trabajo encargados del trabajo infantil también deberían tener las competencias necesarias y recibir el apoyo de especialistas con el fin de garantizar la aplicación de las disposiciones relativas a las diversas categorías de trabajos peligrosos. Ello requiere que los inspectores del trabajo estén capacitados para detectar los agentes, métodos y condiciones de trabajo peligrosos.
- J.** Los inspectores del trabajo han de tener la facultad de emitir avisos en materia de mejora, suspensión o prohibición de las actividades, además de sus facultades de inspección y enjuiciamiento respecto de las peores formas de trabajo infantil. Debería existir la posibilidad de recurrir a sanciones en tanto instrumento poderoso y tendrían que adoptarse todas las medidas necesarias para garantizar que la policía y el sistema judicial apoyen la autoridad de la inspección del trabajo.
- K.** Los inspectores del trabajo deberían ser protegidos en su capacidad de agentes del Estado y gozar de protección policial cuando exista un riesgo o peligro evidente de daños corporales. Por otra parte, deberían ser indemnizados por concepto de procesos incoados por actividades desempeñadas en el debido ejercicio de sus funciones profesionales..
- L.** Los servicios de la administración del trabajo deberían desarrollar actividades innovadoras respecto del sector no estructurado como, por ejemplo, sensibilizar a la comunidad; contribuir a la educación de los empleadores, las cooperativas, las organizaciones de productores y los sindicatos; y establecer relaciones de trabajo con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, las ONG, organizaciones de carácter religioso y asociaciones de mujeres. La política seguida debería comprender métodos para educar a los niños y a sus padres respecto de los peligros existentes y de los riesgos profesionales del trabajo infantil. Sería conveniente también desarrollar métodos innovadores en beneficio de la población analfabeta.
- M.** La inspección del trabajo debería dotarse de estructuras orgánicas adecuadas conducentes a una supervisión y prevención eficaces del trabajo infantil.
- N.** Convendría fortalecer los servicios de inspección para garantizar condiciones de trabajo adecuadas a los inspectores, cuando menos de conformidad con las normas establecidas en los instrumentos pertinentes de la OIT, en particular el párrafo 1 del artículo 6 del Convenio núm. 81 y el párrafo 1 del artículo 8 del Convenio núm. 129. Es preciso desplegar todos los esfuerzos necesarios para conseguir en los servicios de inspección un equilibrio en términos de raza, género, origen étnico, religión y distribución geográfica, y prestar la debida atención a la formación en el servicio.
- O.** Una política nacional global de cumplimiento de las disposiciones relativas a la inspección del trabajo debería contener instrucciones políticas claras en materia de inspección del trabajo y trabajo infantil en las que:

1. se haga especial hincapié en la prevención como objetivo principal y en métodos de intervención orientados hacia la misma;
2. se tenga en cuenta la necesidad de conseguir un equilibrio entre actividades de asesoramiento y de control, visitas de inspección por sorpresa y posible aplicación de sanciones;
3. se contemple la aplicación de medidas complementarias, como la consideración de las partidas de nacimientos y de los informes de asistencia a la escuela, la utilización de servicios de información y de medios de comunicación social, programas y códigos de conducta de observancia voluntaria, memorandos de entendimiento y sistemas de monitoreo fiables; de ser necesario en colaboración con otros actores.

P. Esta política debería comprender métodos encaminados a persuadir, orientar y estimular a los empleadores de niños para que cumplan con la legislación sobre una base sostenible.

III. RECOMENDACIONES: ACCIÓN FUTURA DE LA OIT

En cumplimiento de los principios y derechos plasmados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, la OIT, en tanto que organización internacional con mandato constitucional y órgano competente para establecer normas internacionales del trabajo y promover los derechos fundamentales en el trabajo debería:

1. Fomentar enérgicamente la ratificación y plena aplicación de los Convenios de la OIT sobre la inspección del trabajo y el trabajo infantil y la aceptación de sus recomendaciones complementarias, en especial el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y el Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).
2. Apoyar, con pleno respeto del tripartismo, las actividades de los Estados Miembros para erradicar el trabajo infantil con los servicios de cooperación técnica de su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), incluida la prestación de apoyo continuado a proyectos sostenibles y sistemas fiables de seguimiento y verificación.
3. Continuar obrando por el desarrollo y fortalecimiento de la administración del trabajo de los Estados Miembros, en especial de los sistemas de inspección del trabajo, por medio de mayores servicios de asesoramiento y cooperación técnica, con el fin, entre otras cosas, de mejorar la autoridad, categoría, independencia de toda injerencia, derechos en el empleo y condiciones de servicio de los inspectores del trabajo.
4. Apoyar la cooperación entre organismos en materia de aplicación y seguimiento y mejorar la cooperación interdepartamental en la OIT, tanto en su sede como fuera de la misma, incluido el fortalecimiento de las actividades de asesoramiento técnico relativas a la administración del trabajo en los equipos multidisciplinarios (EMD).

Prestar asistencia técnica a la inspección del trabajo de los Estados Miembros con miras a luchar contra el **5. trabajo infantil**, mediante, entre otras cosas:

- a)** asistencia técnica, a nivel regional y nacional, para el desarrollo de políticas y, cuando proceda, de reformas legislativas y organizativas;
 - b)** formación respecto de los convenios de la OIT, principalmente el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), y sus recomendaciones complementarias, con particular énfasis en los criterios que definen las peores formas de trabajo infantil y el trabajo peligroso de los niños en e Convenio núm .182 y la Recomendación núm 190;
 - c)** formación sobre la aplicación de la legislación relativa al trabajo infantil, incluida la manera de luchar con carácter prioritario contra las peores formas de trabajo infantil;
 - d)** el desarrollo de módulos de formación para la inspección del trabajo en general y la inspección del trabajo infantil en particular, y formación en la materia.
- 6.** Continuar, por conducto del IPEC, junto con los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las de trabajadores, las ONG y organizaciones internacionales como el UNICEF, la elaboración y ejecución de programas sectoriales que comprendan el monitoreo de la situación del trabajo infantil, y colaborar en programas de rehabilitación, incluida la difusión, en las publicaciones de la OIT, de las mejores prácticas en los sistemas de seguimiento y verificación.
- 7.** Continuar, con base en la Declaración, sus actividades de desarrollo de la cooperación en el sistema de las Naciones Unidas y en los organismos multilaterales, habida cuenta de la necesidad de políticas internacionales que apoyen la erradicación efectiva del trabajo infantil y fortalezcan los servicios de inspección del trabajo.

Anexo 3

Guías de observación y formularios para proporcionar información

Guía de observación y formulario de información resumido (1)

Inspección del trabajo: _____ Fecha de la inspección: _____	
I. DATOS SOBRE LA EMPRESA	
<ul style="list-style-type: none">- Nombre de la empresa:- Dirección (2):- Actividad(es):- Otros establecimientos que forman parte de la empresa:- Nombre del director de la empresa:- Nombre y cargo de otros encargados:- Gerente técnico: - Jefe de Personal:- Encargado de la seguridad:- Representante de los trabajadores:	<ul style="list-style-type: none">Tipo de empresa (1):Nº de teléfono:Nº de empleados:

II. DATOS SOBRE LOS TRABAJADORES

N° DE EMPLEADOS	MENORES		ADULTOS		TOTAL	OBSERVACIONES
	NIÑOS	NIÑAS	H	M		
Permanentes						
Estacionales						
Jornaleros						
Intermitentes, esporádicos						
Aprendices						
Trabajadores familiares						
Trabajadores independientes						
Otros tipos de trabajadores						
TOTAL						
Declarados, registrados						
Ilegales						
Obreros, aprendices						
Peones, personal no cualificado						
Trabajadores asalariados						
Personal técnico, capataces						
Ingenieros, personal directivo						

Guía de observación y formulario de información resumido (2)

Nombre de la empresa:		N° de niños trabajadores:	N° de trabajadores adultos:
MEDIO AMBIENTE DE TRABAJO	NIÑOS EXPUESTOS	ADULTOS EXPUESTOS	OBSERVACIONES Y EVALUACIONES DE RIESGO
<p>1. Medio ambiente natural</p> <p>1.1 Condiciones climáticas arduas</p> <p>1.2 Animales peligrosos</p> <p>1.3 Riesgo de enfermedades e infecciones</p> <p>1.4 Viajes largos, arduos y peligrosos</p> <p>1.5 Medio ambiente peligroso</p> <p>2. Ubicación y locales</p> <p>2.1 Sucios, mantenimiento deficiente</p> <p>2.2 Muros, tejados y suelos peligrosos</p> <p>2.3 Tráfico peligroso</p> <p>2.4 Trabajo en sitios elevados</p> <p>3. Condiciones ambientales en el trabajo</p> <p>3.1 Temperatura o humedad excesivas</p> <p>3.2 Frío, corrientes de aire</p> <p>3.3 Ventilación insuficiente</p> <p>3.4 Polvo, gases, malos olores</p> <p>3.5 Ruidos, vibraciones</p> <p>3.6 Iluminación inadecuada</p> <p>3.7 Trabajo nocturno</p> <p>3.8 Cargas pesadas</p>			

<p>4. Herramientas, máquinas, vehículos</p> <p>4.1 Herramientas manuales inadecuadas</p> <p>4.2 Máquinas peligrosas</p> <p>4.3 Tractores</p> <p>4.4 Vehículos</p> <p>4.5 Vehículos de transporte</p> <p>4.6 Montacargas</p> <p>5. Materiales y productos</p> <p>5.1 Materias primas peligrosas</p> <p>5.2 Pesticidas y fertilizantes</p> <p>5.3 Pinturas, barnices, disolventes</p> <p>5.4 Ácidos</p> <p>5.5 Explosivos</p> <p>5.6 Otros productos peligrosos</p> <p>6. Peligros psicológicos</p> <p>6.1 Violencia, golpes, palizas</p> <p>6.2 Insultos, amenazas</p> <p>6.3 Abusos sexuales, hostigamiento</p> <p>6.4 Aislamiento</p> <p>7. Protección</p> <p>7.1 Seguridad social</p> <p>7.2 Protección, alarma y salidas contra incendios</p> <p>7.3 Botiquín</p> <p>7.4 Acceso físico y financiero a asistencia</p> <p>7.5 Representantes de los trabajadores</p> <p>8. Instalaciones y procesos</p> <p>8.1 Soldadura, rectificado con muela abrasiva, pulido</p>			
--	--	--	--

<p>8.2 Sistemas de calefacción, cámaras de presión</p> <p>8.3 Hornos, sistemas de secado, cámaras frigoríficas</p> <p>8.4 Silos, depósitos, cubas</p> <p>8.5 Otros métodos de almacenamiento peligrosos</p> <p>8.6 Otros procesos peligrosos</p> <p>8.7 Riesgo de explosión</p> <p>8.8 Riesgo de incendio</p> <p>8.9 Peligro de electrocución</p> <p>9. Carga física</p> <p>9.1 Trabajo arduo</p> <p>9.2 Posición encorvada, en cuclillas, de rodillas</p> <p>9.3 Largos períodos de pie</p> <p>9.4 Asiento inadecuado</p> <p>9.5 Desplazamientos frecuentes en el lugar de trabajo</p> <p>9.6 Transporte de cargas pesadas</p> <p>9.7 Ritmo pesado de trabajo</p> <p>9.8 Trabajo monótono, trabajo repetitivo</p> <p>9.9 Limitaciones visuales</p> <p>10. Equipo e higiene personales</p> <p>10.1 Vestimenta y calzado inadecuados</p> <p>10.2 Protección personal insuficiente</p> <p>10.3 Falta de agua potable</p> <p>10.4 Falta de agua para el aseo</p> <p>10.5 Falta de una cantina o lugar para comer</p> <p>10.6 Falta de vestuarios</p>			
---	--	--	--

10.7 Falta de letrinas o letrinas comunes para hombres y mujeres			
10.8 Condiciones de alojamiento deficientes			

Guía de observación y formulario de información resumido (3)

Nombre de la empresa:		N° de niños trabajadores:		N° de trabajadores adultos:	
IV. HORAS DE TRABAJO	MENORES		ADULTOS		OBSERVACIONES
	NIÑOS	NIÑAS	H	M	
<p>1. N° de horas de trabajo por día:</p> <p>- 5 h/día 5-8 h/día + 8 h/día</p> <p>2. N° de horas de trabajo por semana:</p> <p>- 40 h/semana 40-49 h/semana 50-59 h/semana 60 h+ horas/semana</p> <p>3. Trabajo nocturno:</p> <p>4. Trabajo por turnos:</p> <p>2 x 8 3 x 8</p> <p>Otros sistemas</p> <p>5. Pausas diarias</p> <p><30 min/día >30min/día</p> <p>6. Períodos de descanso semanal:</p> <p><24 h >24 h</p> <p>7. Vacaciones remuneradas:</p> <p>< 12 días/año > 12 días/año</p> <p>8. Días feriados no trabajados pero remunerados:</p> <p><6 días/año >6 días/año</p>					<p>Horario diario</p> <p>TOTAL: horas/día Horario semanal</p> <p>TOTAL: días/semana</p> <p>Horas extraordinarias</p> <p>Método de cálculo</p> <p>Derechos de licencia</p> <p>Método de remuneración de los días feriados:</p>

Información complementaria:	En caso de trabajo por turnos alternos o rotativos, indicar:
En caso de trabajo nocturno, indicar:	Horario de los turnos:
Horario:	Rotación de los turnos:
Frecuencia:	Trabajadores afectados (edad, sexo):
Trabajadores afectados (edad, sexo):	Motivos del trabajo por turnos:
Motivos del trabajo nocturno:	Compensación:
Compensación:	
	Medios de control de las horas trabajadas:
	Colocación de avisos (¿en qué idioma?):
	Transmisión al inspector del trabajo:
	Fichas u hojas de asistencia:

Guía de observación y formulario de información resumido (4)

Nombre de la empresa:						N° de niños trabajadores:		N° de trabajadores adultos:	
V. REMUNERACIÓN	MENORES		ADULTOS		TOTAL	OBSERVACIONES			
	NIÑOS	NIÑAS	H	M					
<p>1. Sistemas de remuneración</p> <ul style="list-style-type: none"> - Según n° de horas trabajadas (1) - Según el trabajo realizado (2) - Remunerado ocasionalmente (3) - No remunerado en efectivo - Remunerado en especie (4) - Remunerado por debajo de los salarios mínimos <p>2. Nivel de remuneración</p> <ul style="list-style-type: none"> - mínimo - promedio - máximo - mínimo legal (o establecido por convenio colectivo) <p>3. Remuneración media por categoría</p> <ul style="list-style-type: none"> - aprendices - peones, personal no cualificado - trabajadores asalariados cualificados - trabajadores asalariados - personal técnico, capataces - ingenieros y personal directivo 									
VI. RELACIÓN DE EMPLEO									
<p>1. Coacción, discriminación</p> <ul style="list-style-type: none"> - servidumbre por deudas - dependiente de intermediarios - bajo amenaza y violencia - discriminación sexual - otros tipos <p>2. Relaciones colectivas</p> <ul style="list-style-type: none"> - trabajadores aislados - trabajadores sin derecho a recurso - sin libertad de asociación - sin representantes - sin negociación 									

Anexo 4

Guía para la toma de decisiones

Evaluación: Formato propuesto para el examen de las opciones				
1. ¿Grave?	Sí	No	?	Observaciones – ¿Qué? ¿Porqué? ¿Cómo? ¿Quién? ¿Cuándo?
<p>¿Cuestión de política?</p> <p>¿Peligroso para adultos?</p> <p>¿Claramente perjudicial para los niños?</p> <p>¿Riesgo de abuso psicológico?</p> <p>¿Riesgo elevado para la salud o seguridad?</p> <p>¿Está justificado el cierre inmediato de la planta/ proceso/ actividad?</p> <p>¿Es necesaria la retirada inmediata de los niños por su seguridad?</p> <p>¿Es posible mejorar las condiciones de trabajo para que no haya peligros?</p> <p>En caso afirmativo, ¿cómo?</p> <p>¿Es un problema nuevo o persistente?</p> <p>¿Apoyarán los sindicatos la acción?</p> <p>¿Y los propietarios o empleadores?</p>				

2. Contexto general	Sí	No	?	Observaciones – ¿Qué? ¿Porqué? ¿Cómo? ¿Quién? ¿Cuándo?
<p>¿Se conoce la situación de empleo?</p> <p>¿Se sabe quién es el empleador?</p> <p>¿Se infringe la ley? – En caso afirmativo, ¿cómo?</p> <p>¿Se ha advertido de ello al empleador?</p> <p>¿Existe supervisión comunitaria?</p> <p>¿Muestra el empleador una actitud cooperadora?</p> <p>En caso negativo, ¿porqué se opone?</p> <p>¿Teme la competencia sectorial o local?</p> <p>¿Es posible superarlo?</p> <p>¿Existe acceso a la enseñanza a nivel local?</p> <p>¿Formación profesional?</p> <p>¿Se puede negociar un trabajo a tiempo parcial?</p> <p>¿Se puede negociar la retirada primero de los niños de menor edad?</p> <p>¿Existe asistencia social?</p> <p>¿Cooperan las autoridades de educación?</p>				

3. Opciones	A favor	En contra	Recomendación		
			Sí	No	?
<p>¿Enjuiciamiento inmediato?</p> <p>¿Notificación de cierre/cese inmediato?</p> <p>¿Notificación de retirada inmediata de los niños?</p> <p>¿Notificación de mejoras para reducir los riesgos?</p> <p>Negociar las ss. mejoras progresivas:</p> <p>1) reducción de los riesgos</p> <p>2) ¿retirada de los niños?</p> <p>¿Se puede comprobar? ¿Cuándo?</p> <p>¿Asesorar/convencer al empleador de que estudie medios para cumplir la ley?</p> <p>¿Otras opciones?</p> <p>1)</p> <p>2)</p> <p>3)</p> <p>4)</p>					

4. Efectos y posible éxito de la medida propuestas	Sí	No	?	Observaciones – ¿Qué? ¿Porqué? o medidas ¿Cómo? ¿Quién? ¿Cuándo?
<p>¿Posición jurídica clara?</p> <p>¿Éxito probable de las medidas de aplicación?</p> <p>¿Repercusiones económicas de una retirada obligatoria de los niños?</p> <p>¿Efectos sociales de la retirada?</p> <p>¿Éxito probable del acuerdo negociado?</p> <p>¿Es probable que el empleador mejore las condiciones?</p> <p>¿Apoyará la comunidad las medidas?</p> <p>En caso negativo, ¿es posible convencerla?</p> <p>¿Se cuenta con el apoyo de los sindicatos?</p> <p>¿Consecuencias políticas?</p>				

Impreso por
Litografía e Imprenta LIL, S.A.
Apartado 75-1100
San José, Costa Rica
375869