Organización Internacional del Trabajo

Trabajo infantil en la subregión centroamericana: Competencias de la inspección del trabajo y buenas prácticas

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

Trabajo infantil en la subregión centroamericana: Competencias de la inspección del trabajo y buenas prácticas

San José, mayo de 2008

Programa
Internacional
para la
Erradicación
del Trabajo
Infantil (IPEC)

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2008
Primera edición 2008

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 Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza,o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

IPEC
Trabajo infantil en la subregión centroamericana: Competencias de la inspección del trabajo y buenas prácticas
San José, Oficina Internacional del Trabajo, 2008
ISBN 978-92-2-321747-1 (impreso)
ISBN 978-92-2-321748-8 (web pdf)

NOTA

La presente publicación ha sido elaborada por la Sra. Paula Antezana Rimassa para el IPEC.

Esta publicación de la OIT ha sido posible gracias al Proyecto subregional prevención y eliminación de las peores formas de trabajo infantil en Honduras, Nicaragua, Guatemala y Costa Rica (RLA/05/08/PCAN), financiado por el Gobierno de Canadá.

Su contenido no refleja necesariamente las opiniones o políticas del Gobierno de Canadá, y la mención en la misma de marcas registradas, productos comerciales u organizaciones no implica que el Gobierno de Canadá los apruebe o respalde.

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 las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Visite nuestro sitio Web en: www.oit.or.cr/ipec

Impreso en Costa Rica
Fotocompuesto por GT Arte, San José

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres, o niños y niñas, es una de las preocupaciones de nuestra organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representa siempre a hombres y mujeres, o niños y niñas.

Indice

Siglas y abreviaturas..... vii
Introducción..... 1
1. El papel de las inspecciones del trabajo en la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas.....3

2. Las inspecciones del trabajo en la subregión y sus competencias en el ámbito del trabajo infantil y adolescente.....9

3. Dos buenas prácticas desde la inspección del trabajo.....25
3.1. Generalidades sobre las buenas prácticas..... 25
3.2. Dos buenas prácticas a nivel local.....26
3.2.1. República Dominicana: Estableciendo una red local para combatir el trabajo infantil..... 26
3.2.2. Nicaragua: Dos experiencias exitosas a nivel local..... 30

Conclusiones y recomendaciones.....39

Bibliografía.....43

Siglas y abreviaturas

ATC	Asociación de Trabajadores del Campo
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CNA	Código de la Niñez y Adolescencia
CNEPTI	Comisión Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MITRAB	Ministerio del Trabajo
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OATIA	Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajador Adolescente
ONG	Organización no gubernamental
Unidad especial	Unidad Especial de Inspectores de Trabajo para la Atención y Supervisión de la Observancia de las Leyes de Trabajo y Previsión Social

Introducción

Durante los días 12 y 13 de marzo de 2008, se celebró en Tegucigalpa, Honduras, el taller "Buenas prácticas y lecciones aprendidas de las inspecciones del trabajo de la Subregión Centroamericana en el ámbito del trabajo infantil". Esta fue una oportunidad para que inspectores, en conjunto con representantes de las oficinas para la eliminación del trabajo infantil y protección de la persona adolescente trabajadora, que existen en todos los países, se reunieran para compartir y reflexionar sobre experiencias recientes de las inspecciones del trabajo, en relación con el trabajo infantil y adolescente.

Hace unos pocos años este tipo de encuentros estaría caracterizado por la exposición de un sinnúmero de problemas sin resolver, por un catálogo de limitaciones para poder desempeñar las labores y por una sensación de incapacidad para abarcar la magnitud y complejidad de la problemática. Sin embargo, ésta no fue la situación en el taller de Tegucigalpa; por el contrario, los inspectores se encontraron para compartir estrategias eficaces, buenas prácticas llevadas a cabo de principio a fin y predominó un clima de optimismo, sin ignorar que aún persisten muchas dificultades y limitaciones, y que todavía queda mucho por hacer.

En los últimos años, las inspecciones del trabajo han avanzado significativamente en el abordaje del trabajo infantil y adolescente. Se ha capacitado a un número significativo de inspectores en todos los países, han participado activamente en el proceso de determinación de los listados de trabajo peligroso, en el marco del Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999, de la OIT y en la formulación de protocolos de actuación. Además, desde finales de los años noventa, se ha promovido en diferentes países programas de acción (algunos en el marco de los programas de duración determinada apoyados por la OIT y otros organismos) que han impulsado proyectos pilotos integrales, focalizados en zonas con alta incidencia de trabajo infantil y sus peores formas, en los cuales se han implementado sistemas de vigilancia y seguimiento a cargo de las inspecciones del trabajo. Estos logros, solo para mencionar algunos, constituyen un bagaje importante de experiencias de las inspecciones del trabajo, que se deben profundizar y también compartir.

Este documento recoge algunas estrategias y buenas prácticas que fueron presentadas en el taller de Tegucigalpa. Su objetivo principal es dar a conocer las experiencias exitosas que se han desarrollado en la subregión de centroamericana, con el fin de contribuir con el fortalecimiento de las inspecciones del trabajo infantil. Se parte de la base de que las realidades de los países de la subregión son similares, sin desconocer las particularidades, y que muy probablemente lo que ha dado buenos resultados en un país, también sea efectivo en otro.

Se ha estructurado este documento de la siguiente manera:

- Un primer capítulo introductorio acerca del papel de las inspecciones de trabajo en relación con el trabajo infantil y adolescente y el marco jurídico internacional.

- En el segundo capítulo se hace un recorrido por las principales competencias de las inspecciones del trabajo de la subregión, según lo establece la legislación y, en particular, algunos reglamentos específicos que se han promulgado recientemente.

- En el tercer capítulo se presentan buenas prácticas llevadas a cabo en República Dominicana y Nicaragua, en las cuales se ha destacado el papel protagónico de las inspecciones del trabajo.

1. El papel de las inspecciones del trabajo en la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas

La inspección del trabajo fue creada al mismo tiempo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En el Tratado de Versalles (1919), que marca el nacimiento de la OIT, se establece que "Todos los Estados habrán de organizar un servicio de inspección del trabajo para asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos relativos a la protección de los trabajadores; este servicio habrá de incluir a mujeres"[1].

Posteriormente, se adoptaron algunos convenios de la OIT sobre la inspección, entre los cuales destacan: el Convenio (núm. 81) sobre la inspección del trabajo, 1947, y el Convenio (núm. 129) sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969.

Cuadro 1: América Central y República Dominicana
Fecha de ratificación de Convenios núms. 81 y 129

País	Convenio núm. 81	Convenio núm. 129
Costa Rica	02-06-1960	16-03-1972
El Salvador	15-06-1995	15-06-1995
Guatemala	13-02-1952	20-05-1994
Honduras	06-05-1953	
Nicaragua		
Panamá	03-06-1958	
República Dominicana	22-09-1953	

Fuente: OIT: ILOLEX Base de datos sobre las normas internacionales del trabajo, disponible en: http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm

[1] Citado por OIT: E*studio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo,* 1947 (*núm.* 81), *y al Protocolo de* 1995 *relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo,* 1947, *a la Recomendación sobre la inspección del trabajo* (*minas y transporte*), 1947 (*núm.* 82), *al Convenio sobre la inspección del trabajo* (*agricultura*), 1969 (*núm.* 129), *y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo* (*agricultura*), 1969 (*núm.* 133), Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª reunión, Ginebra, 2006, pág. 10.

Ambos se han convertido en el marco jurídico fundamental de la inspección del trabajo. El primero se dirige al comercio y a la industria, y el segundo, a la agricultura. Posteriormente, se adoptó el Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, que amplía el sistema de inspección del trabajo al sector de los servicios no comerciales.

No todos los países de la subregión han ratificado los Convenios núms. 81 y 129. Unicamente Costa Rica, El Salvador y Guatemala han ratificado los dos Convenios, mientras que Panamá y República Dominicana solamente el Convenio núm. 81 y Nicaragua ninguno de los dos. Además, ningún país de la subregión ha ratificado el Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947.

Según el Artículo 3 del Convenio núm. 81, las principales funciones del sistema de inspección son:

> *a*) V*elar 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*; (el destacado no es del original)
>
> *b*) *facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales*;
>
> *c*) *poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes*.

De manera similar en el Convenio núm. 129, párrafo 1, inciso a, se señala que el "sistema de inspección del trabajo en la agricultura estará encargado de:

> a) 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, descanso semanal y vacaciones; seguridad, higiene y bienestar; **empleo de mujeres y menores**, y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones" (el destacado no es del original).

Los párrafos transcritos, al hacer mención expresa de que velar por el trabajo de niños y adolescentes es parte de las competencias de la inspección, son claro ejemplo de que "los Convenios núms. 81 y 129 de la OIT establecen un vínculo

explícito entre la inspección del trabajo y el trabajo infantil al incluir entre las funciones principales de aquélla, la de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores, tales como las disposiciones sobre el empleo de menores"[2].

Por consiguiente, la función de la inspección del trabajo en la aplicación de los Convenios relacionados con el trabajo infantil es fundamental. Esos convenios hacen énfasis en la necesidad de capacitar a los inspectores y fortalecer el sistema de inspección. La Recomendación (núm. 146) sobre la edad mínima (1973) del Convenio (núm. 138) sobre la edad mínima de admisión al empleo, 1973, de la OIT, señala en su Capítulo V sobre las medidas de protección, párrafo 14:

1) E*ntre las medidas destinadas a asegurar la aplicación efectiva del Convenio sobre la edad mínima*, 1973, *y de la presente* Recomendación *deberían figurar*:

   a) *el fortalecimiento, en la medida necesaria, de la inspección del trabajo y servicios conexos, capacitando especialmente, por ejemplo, a los inspectores para descubrir los abusos que puedan producirse en el empleo o trabajo de niños y adolescentes y para supri mir dichos abusos; y*
   b) *el fortalecimiento de los servicios relacionados con la mejora y la inspección de la formación en las empresas.*

2) S*e debería atribuir gran importancia al papel que pueden desempeñar los inspectores proporcionando información y asesoramiento sobre el modo eficaz de observar las disposiciones pertinentes, así como velando por su cumplimiento.*

3) L*a inspección del trabajo y la inspección de la formación dentro de las empresas deberían estar coordinadas estrechamente para lograr la mayor eficiencia económica; en general, los servicios de administración del trabajo deberían actuar en estrecha colaboración con los servicios encargados de la enseñanza, la formación, el bienestar y la orientación de niños y adolescentes.*

Además, la Recomendación núm. 190 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999, del Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999, también se refiere a la necesidad de capacitar a los inspectores. En su párrafo 15 establece lo siguiente:

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

[2]Ibid. pág. 25.

c) *impartir formación adecuada a los funcionarios públicos competentes, en especial a los inspectores y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como a otros profesionales pertinentes.*

Asimismo, el Convenio núm. 182 manda a los Estados a establecer listados de trabajos peligrosos, los cuales deben ser prohibidos para las personas menores de dieciocho años, pues ponen en peligro su salud, seguridad o moralidad. Hasta el momento, República Dominicana, Panamá, Guatemala y Nicaragua ya han aprobado sus respectivos listados de trabajos peligrosos (véase el cuadro 2). Son las inspecciones del trabajo las encargadas de velar por la aplicación de esos listados.

Cuadro 2: América Central y República Dominicana
Fecha de ratificación de Convenios núms. 138 y 182

País	Convenio núm. 81	Convenio núm. 129
Costa Rica	11-06-1976	10-09-2001
El Salvador	23-01-1996	12-10-2000
Guatemala	27-04-1990	11-10-2001
Honduras	09-06-1980	25-10-2001
Nicaragua	02-11-1981	06-11-2000
Panamá	31-10-2000	31-10-2000
República Dominicana	15-06-1999	15-11-2000

Fuente: OIT: ILOLEX Base de datos sobre las normas internacionales del trabajo, disponible en: http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm

Aparte de la capacitación sobre la aplicación de la legislación laboral en materia de trabajo infantil y adolescente, es preciso instruir a las inspecciones del trabajo en materia de derechos de la niñez y adolescencia y de aplicación de la legislación especial, promulgada en todos los países de la subregión en los últimos años, la cual se enmarca en los principios y en las orientaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, y que contiene regímenes especiales aplicables al trabajo infantil. Tanto el Convenio núm. 182 como la legislación de niñez y adolescencia se aplican a todos los niños y adolescentes y no solo a aquellos que se encuentran en el sector formal de la economía, lo cual plantea a las inspecciones del trabajo el reto de ampliar su ámbito de acción más allá de las relaciones formales de trabajo, y también de articular y coordinar con otras instituciones.

Esta coordinación y articulación es particularmente importante cuando la inspección del trabajo se encuentre ante casos de formas incuestionablemente peores de trabajo infantil. Estas son de competencia de las autoridades penales y de protección de la niñez y adolescencia. Las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil están enumeradas en los incisos a, b y c del Artículo 3 del Convenio núm. 182:

> *Artículo 3.- A los efectos del presente Convenio, la expresión las peores formas de trabajo infantil abarca*:
>
> *a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados*;
>
> *b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas*;
>
> *c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes* (…)

Estos tres primeros párrafos son las "formas incuestionablemente peores de trabajo infantil", y todos los países que han ratificado el Convenio adquieren la obligación de erradicar en el menor tiempo posible estas formas de explotación, que en realidad constituyen delitos y no trabajos. El inciso d establece lo siguiente: "el trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños". Es llamado por la Recomendación núm. 190 "trabajo peligroso". Si bien forma parte de las "peores formas de trabajo infantil", a diferencia de las definidas como "incuestionablemente peores", le corresponde a los Estados determinarlas, mediante los listados a los cuales se hizo referencia anteriormente.

El papel fundamental que desempeñan las inspecciones del trabajo en la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas, y la necesidad de contar con un sistema de inspección capacitada para ejercer tal función ha generado una serie de iniciativas para capacitar y sensibilizar a inspectores. Algunas de ellas son de alcance global[3], otras para el ámbito regional[4] y otras para el ámbito nacional[5].

[3] Por ejemplo, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Programa Infocus sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork) y Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo (AIIT): *Combatiendo las peores formas de trabajo infantil: Manual para inspectores*, OIT, San José, 2003.

[4] Por ejemplo, IPEC: *Guía para la implementación de un Sistema de Inspección y Monitoreo del Trabajo Infantil en los países del* MERCOSUR *y Chile*, OIT, Serie: Documentos de trabajo núm. 169, Lima, 2003.

[5] Por ejemplo, IPEC: *Contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajador adolescente desde la Inspección del Trabajo. Manual de formación*. OIT, San José, 2005.

2. Las inspecciones del trabajo en la subregión y sus competencias en el ámbito de trabajo infantil y adolescente

En el cuadro 3 se presenta un resumen de las principales normas aplicables al trabajo infantil y adolescente en los países de la subregión y que se refieren de una u otra manera a las competencias de las inspecciones del trabajo.

Cuadro 3: América Central y República Dominicana: Principales normas aplicables al trabajo infantil y adolescente

País	Ley de niñez y adolescencia	Código de Trabajo	Otras leyes o reglamentos	Otros
Costa Rica	Código de la Niñez y la Adolescencia N° 7739 de 06/01/1998. LG N° 26 de 06/02/1998.	Código de Trabajo, Ley N° 2 de 26 de agosto de 1943.	Reglamento para la contratación laboral y condiciones de salud ocupacional de las personas adolescentes, N° 29220-MTSS del 30 octubre de 2000.	• Directriz Intrainstitucional para la atención de las personas trabajadoras menores de edad, 09-2008 de 10 de febrero de 2008. • Protocolo de coordinación interinstitucional para la atención de las personas trabajadoras menores de edad, N° 34423-MTSS, 12 de febrero de 2008.
El Salvador	Código de Familia, Decreto Legislativo N° 677 de 11/10/1993. Diario Oficial N° 231, Tomo 321 de 13/12/1993.	Código de Trabajo, Decreto N° 15, 23 de junio de 1972.	Ley de Organización y funciones del Sector Trabajo y Previsión Social, N° 682 de 11/04/1996.	

Guatemala	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto N° 27-2003 de 04/06/2003.	Código de Trabajo, Decreto N° 330, 5 de mayo de 1961.	Creación de la Unidad Especial de Inspectores de Trabajo para la Atención y Supervisión de la Observancia de las Leyes de Trabajo y Previsión Social, Acuerdo Ministerial número 435 "B"-2003 de 15 de octubre de 2003. Reglamento de protección laboral de la niñez y adolescencia trabajadora, Acuerdo gubernativo N° 112-2006, 7 de marzo de 2006.	Reglamento para la aplicación del Convenio núm. 182 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, Acuerdo Gubernativo N° 250-2006 de 18 de mayo de 2006.
Honduras	Código de la Niñez y la Adolescencia, Decreto 73-96 de 05/09/1996.	Código de Trabajo, Decreto num. 189 del 15 de julio de 1959.	Reglamento sobre Trabajo Infantil en Honduras, Acuerdo Ejecutivo N° STSS-211-01, 10 de octubre de 2001.	
Nicaragua	Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 287 de 24/03/1998. LG N° 97 de 27/05/1998.	Código de Trabajo, Ley N° 185 de 30 de octubre de 1996, reformado por Ley 474 del 15 de octubre del 2003. La Gaceta N° 199 del 21 de octubre de 2003.	Acuerdo Ministerial JCHG-008-05-07 sobre el cumplimiento de la Ley 474 Ley de Reforma al Título VI, Libro Primero del Código del Trabajo.	Acuerdo Ministerial VGC-AM-0020-10-06 sobre el Listado de Trabajos Peligrosos Aplicado para el Caso de Nicaragua, 26 de octubre de 2006.
Panamá	Código de la Familia, Ley N° 3 de 17/05/1994, vigente a partir de 03/01/1995.	Código de Trabajo, 1971 con reformas por Ley N° 44 de agosto de 1995.	Resolución N° D.M. 227/2002 de 26 de diciembre de 2002 por la cual se modifica la estructura organizativa y funcional de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo.	Decreto Ejecutivo Número 19 de 12 de junio de 2006 que aprueba la lista del trabajo infantil peligroso, en el marco de las peores formas de trabajo infantil. Gaceta Oficial 25569, publicada el 19 de junio de 2006.
República Dominicana	Código para el Sistema Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes Ley 136-03 de 07/08/2003.	Código de Trabajo, Ley N° 1692 de 29 de mayo de 1992.		Resolución N° 52/2004 sobre trabajos peligrosos e insalubres para personas menores de 18 años, 13 de agosto de 2004.

Además de las competencias de la inspección relativas a vigilar el cumplimiento de la legislación laboral, independientemente de la edad de la persona trabajadora, las leyes de trabajo y de niñez y adolescencia le confieren algunas responsabilidades específicas relacionadas con el trabajo infantil y adolescente. Para hacer frente a esas responsabilidades, se han creado dentro de algunas inspecciones secciones especializadas en trabajo infantil: tal es el caso de Guatemala (Unidad especial de inspectores del trabajo[6]), Honduras (Inspectoría del trabajo infantil), Nicaragua (Inspección laboral de adolescentes) y Panamá (Departamento de Atención al Trabajo Infantil y Protección al Menor Trabajador). Además, se ha promulgado reglamentos que detallan de manera más específica las funciones de las inspecciones del trabajo en materia de trabajo infantil: en Costa Rica (Reglamento para la contratación laboral y condiciones de salud ocupacional de las personas adolescentes, en adelante "Reglamento Costa Rica"), Nicaragua (Acuerdo Ministerial JCHG-008-05-07 sobre el cumplimiento de la Ley 474 Ley de Reforma al Título VI, Libro Primero del Código de Trabajo, en adelante "Acuerdo cumplimiento Ley 474"), Guatemala (Acuerdo Ministerial número 435 "B"-2003 de 15 de octubre de 2003, en adelante "Acuerdo 435 B") y Honduras (Reglamento sobre Trabajo Infantil, en adelante "Reglamento Honduras"), véase el cuadro 3.

Esas funciones pueden clasificarse de la siguiente manera:

a) ***Verificar las condiciones de trabajo de las personas adolescentes trabajadoras.*** Esta función implica "velar para que los contratos de trabajo en que sea parte una persona adolescente, cumplan con los requisitos y condiciones que establece el C.N.A., y las demás disposiciones legales nacionales e internacionales y reglamentarias que rijan la materia" (Reglamento de Costa Rica, Art. 14; y en el mismo sentido Art. 51, inciso a, del Reglamento de Honduras). Los inspectores deben cerciorarse de que se respeten "…las condiciones de trabajo y a la protección de las y los trabajadores adolescentes en el ejercicio de su labor, tales como vacaciones, horas de trabajo, seguridad social, salarios, seguridad e higiene del trabajo y comprobar además que no existe mano de obra infantil, de lo contrario disponer al empleador que está prohibida la contratación de los mismos y advertirle las consecuencias que tendría de persistir en ese tipo de contratación" (Nicaragua, Acuerdo cumplimiento Ley 474).

[6] Unidad especial para la atención y supervisión de la observancia de las leyes de trabajo y previsión social en todos aquellos lugares y centros de trabajo en donde se tenga conocimiento que se encuentran laborando niños y adolescentes trabajadores, creada por Acuerdo Ministerial Nº 435 "B"-2003 de 15 de octubre de 2003.

En el cumplimiento de esta función, los inspectores pueden actuar de oficio o a petición de parte y deben visitar los centros de trabajo. En este sentido, el Acuerdo gubernativo de Guatemala señala que deberán "(v)isitar en forma permanente a petición de parte o de oficio sin necesidad de denuncia alguna, todo centro o lugar de trabajo ubicado en el territorio de la República, en el que se tenga conocimiento que hay niños, niñas o adolescentes prestando sus servicios como trabajadores formales o informales" (Guatemala, Art. 2.a Acuerdo 435 B). De manera similar, el Reglamento hondureño se refiere a que la inspección debe "Visitar sin previo aviso los centros de trabajo a fin de constatar si laboran adolescentes y en qué condiciones, en caso de encontrar anormalidades, hacérseles saber al empleador, asimismo a la autoridad competente" (Reglamento de Honduras, Art. 51.e), asimismo, "Llevar a acabo sin previo aviso reinspecciones para averiguar si se han subsanado las infracciones encontradas" (Art. 51.g Reglamento de Honduras). En Panamá, se dispone que debe "Realizar inspecciones a la empresa para verificar que los menores contratados hayan obtenido su respectiva autorización para laborar y conozcan sus derechos y deberes" (Resolución DM 227/2002).

Si bien ésta es una de las principales funciones de las inspecciones del trabajo, en la práctica es de difícil cumplimiento, pues las inspecciones no pueden visitar todos los centros de trabajo donde se emplee a niños y adolescentes, ya que por lo general suele haber escasez de personal y de recursos para realizar estas visitas, así como falta de información precisa que oriente a los funcionarios sobre la ubicación de esos centros de trabajo. Por ello, en muchas ocasiones, la inspección solo actúa cuando existe una denuncia.

Sin embargo, en algunos países se han diseñado estrategias y metodologías para lograr hacer efectiva, en alguna medida, esta función a pesar de las limitaciones. Entre estas estrategias está la de realizar giras e inspecciones focalizadas en fincas agrícolas o los sistemas de vigilancia y seguimiento de trabajo infantil[7], que han sido utilizados en varios países con una metodología focalizada e integral. Esta metodología consiste "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"[8].

[7] Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Programa Infocus sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork) y Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo (AIIT): C*ombatiendo las peores formas de trabajo infantil*: M*anual para inspectores*, OIT, San José, 2003, pág. 22.
[8] Ibid.

Además, al reconocer las limitaciones de la inspección para abordar todas las situaciones subyacentes en el trabajo infantil y adolescente, este sistema propone el establecimiento de sinergias y coordinaciones con otras instituciones competentes. Panamá cuenta con experiencia en la realización de giras de campo e inspecciones focalizadas en fincas agrícolas (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

Panamá: Las giras de campo e inspecciones focalizadas

Con los objetivos de detectar a niños y adolescentes en situación de trabajo infantil o en sus peores formas y vigilar el cumplimiento de la legislación por parte de los empleadores, la inspección del trabajo de Panamá se propuso realizar giras en el terreno e inspecciones focalizadas hacia el sector agrícola. Los pasos seguidos fueron los siguientes:

- Inspeccionar fincas agrícolas, según la cosecha (café, caña, hortalizas, melón, sandía, piña, etc.), con la finalidad de que el inspector pueda detectar la presencia de niños y adolescentes trabajadores.
- Inspeccionar las condiciones físicas, higiénicas, sanitarias de los albergues donde viven los trabajadores y sus grupos familiares.
- Realizar orientaciones y asesorías a los dueños, administradores, padres y madres de familia, sobre el trabajo infantil, los derechos de los niños, jornadas de trabajo y riesgos a los que se exponen los niños al iniciarse en el trabajo a temprana edad.
- Si en el marco de la reinspección se corrobora la reincidencia de la empresa en el incumplimiento de las disposiciones legales, solicitar las sanciones a la Dirección General de Trabajo de MITRADEL.
- Levantar una base de datos sobre la población de niños y adolescentes que laboran en las fincas al momento de las inspecciones, utilizando fichas específicas de inspección en el sector agrícola.
- Referir a los niños y adolescentes trabajadores detectados al Programa de Becas del Instituto para la Formación y Aprovechamiento del Recurso Humano (IFARHU), CETIPPAT, MITRADEL.
- Referir a las familias de los niños y adolescentes trabajadores detectados al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) para su atención integral de carácter social.

Con este tipo de estrategia se ha logrado conocer más el trabajo infantil en Panamá, que la labor de la inspección sea más eficaz y efectiva y sensibilizar al personal técnico sobre la realidad del trabajo infantil.

Las condiciones necesarias para que la inspección pueda realizar estas estrategias son las siguientes:

- Asignación presupuestaria.
- Considerar en la planificación de las giras en el terreno los diferentes ciclos productivos dependiendo de los rubros agrícolas.
- Vehículos en condiciones óptimas.
- Desarrollo sistemático de los procesos de inspección, reinspecciones y sensibilización dirigida a los empresarios, trabajadores adultos, padres y madres de niños y adolescentes trabajadores.

Además, sería recomendable que:

- La labor de la unidad de trabajo infantil en materia inspectiva realizara una adecuada sistematización de la información adquirida durante el proceso de inspección que permitiera, a partir de ésta, identificar las estrategias e intervenciones requeridas para la prevención y el retiro de los niños y adolescentes del trabajo infantil (entiéndase el trabajo peligroso o las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil).
- Con relación al recurso que se genera a través de las multas impuestas a los empresarios que incurren en violaciones a la ley laboral de niños y adolescentes, se considerara la creación de un fondo especial dirigido a fortalecer el Programa de Becas en beneficio de la población trabajadora infantil o adolescente detectada, a fin de que esas personas puedan ser reinsertadas al sistema educativo.

Fuente: Tomado parcialmente de: Jaime López Zamora, Director Nacional de Inspección de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) de Panamá, *Taller Buenas prácticas y lecciones aprendidas de las Inspectorías de Trabajo de la subregión centroamericana en el ámbito del trabajo infantil*, Tegucigalpa, Honduras 12 y 13 de marzo de 2008.

Otra de las estrategias es la que lleva a cabo la inspección del trabajo de El Salvador, que consiste en cambiar el horario de los inspectores e incrementar las inspecciones programadas, mediante la contratación de más inspectores del trabajo (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

El Salvador: Cambio de horario de los inspectores del trabajo e incremento de las inspecciones programadas mediante la contratación de más inspectores del trabajo

Cambio de horario. En El Salvador, los inspectores del trabajo comenzaban sus labores a las 8:00 a.m. y llegaban al terreno para verificar las condiciones de trabajo de los niños y adolescentes en horas en que ya no se encontraban trabajando, ya que las jornadas de los cortadores es de 5:00 a.m. a 10:00 a.m. En vista de que el trabajo de la inspección no era efectivo, se decidió modificar el horario de trabajo de los inspectores, iniciando su jornada a partir de las 5:30 a.m. Para lograr este objetivo, la Dirección General de Inspección de Trabajo giró instrucciones a las distintas oficinas a nivel nacional para modificar el horario. Por su parte, los jefes de las distintas oficinas elaboraron un plan de visitas a los centros de trabajo donde se practican actividades de temporada y los jefes designaron a los inspectores que llevarían a cabo las inspecciones de terreno con su nuevo horario. Entre los resultados logrados, están los siguientes:

- Mayor vigilancia de la normativa laboral vigente.
- Mayor efectividad del trabajo de los inspectores en el terreno.
- Empleadores y productores sensibilizados en el tema de trabajo infantil.
- Padres de familia sensibilizados de las consecuencias del trabajo infantil.
- Menos niños y adolescentes en el campo.
- Mayor asistencia de niños y adolescentes a la escuela.
- Niños retirados y prevenidos del trabajo infantil.

Incremento de las inspecciones programadas. Antes de mayo del año 2006 la Dirección General de Inspección de Trabajo contaba con 21 inspectores del trabajo, en el transcurso del año 2006 y durante el año 2007 se incrementa paulatinamente el número de inspectores, hasta llegar a un número de 158 a nivel nacional. Si bien es cierto se practicaban inspecciones programadas, estas se vieron incrementadas con la contratación de nuevos inspectores del trabajo.

El incremento de inspecciones programadas permite al Ministerio de Trabajo y Previsión Social:

- Tener una verificación permanente en los centros de trabajo relativa al cumplimiento de la normativa laboral, tanto nacional como internacional, lo cual incluye el trabajo infantil.
- Promover en los empleadores la cultura de cumplimiento de la legislación.
- Contemplar en este tipo de inspecciones un apartado especial sobre trabajo infantil a lo largo de todo el país.
- Brindar información sobre la situación del trabajo infantil a nivel nacional y sobre cules son los sectores más vulnerables;
- Cambiar las estrategias en el combate al trabajo infantil, cuando sea necesario.

Fuente: Tomado parcialmente de: Presentación de Ada Cecilia Lazo Gutiérrez, Jefa Unidad para la Erradicación del Trabajo Infantil, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, El Salvador. *Taller Buenas prácticas y lecciones aprendidas de las Inspectorías de Trabajo de la subregión centroamericana en el ámbito del trabajo infantil*, Tegucigalpa, Honduras 12 y 13 de marzo de 2008.

Muy relacionado con la función de la inspección de verificar las condiciones de trabajo de los niños y adolescentes, está la de vigilar que no se contrate a personas por debajo de la edad mínima de admisión al empleo. Además, en Guatemala a la inspección le corresponde autorizar el trabajo de personas entre 12 y 14 años en casos muy calificados (Art. 150 del Código del Trabajo).

b) ***Vigilar que las labores que desempeñen las personas adolescentes no incidan negativamente en su salud y desarrollo físico y mental***. Esta función se establece claramente en los Reglamentos de Costa Rica y de Honduras. En el primero se estipula que los inspectores deben "Vigilar que las labores a desempeñar por las personas adolescentes trabajadoras no incidan negativamente en su salud y desarrollo físico y mental de acuerdo a las determinaciones que establece este Reglamento" (Art. 14 inciso b Reglamento de Costa Rica). Además, en el Reglamento sobre trabajo infantil de Honduras se señala que los inspectores deben: "Practicar investigaciones sobre las medidas de protección de higiene y seguridad ocupacional que deben adoptar las empresas o empleadores" (Reglamento Honduras, Art. 51 inciso i, "Investigar accidentes de trabajo con el fin de obtener la información necesaria sobre el origen y causa de las mismas" (Reglamento Honduras, Art. 51 inciso j).

Por otro lado, en los listados de trabajos peligrosos, aprobados en la mayoría de los países de la región (véase el cuadro 3), se señalan los trabajos, tareas y actividades peligrosas, y por lo tanto prohibidas para personas menores de 18 años, y se confiere a la inspección del trabajo el deber de velar por su cumplimiento.

Recuadro 3

Guatemala: Plan operativo para erradicar el trabajo infantil en las fábricas de pólvora

Antecedentes. En repetidas ocasiones la Unidad Especial de la Inspección de Trabajo había efectuado visitas a los municipios de San Raymundo y San Juan Sacatepéquez, ambos del departamento de Guatemala, principalmente en las aldeas en donde se tenía conocimiento que su principal actividad laboral, propia de la región, era la fabricación de cohetillos y juegos pirotécnicos. En este trabajo se empleaba a buen número de niños y adolescentes, aun conociendo la prohibición expresa de emplear mano de obra infantil. Se adoptaron diversas medidas para cambiar dicha actividad sin embargo no han sido suficientes, por lo que se consideró necesario efectuar operativos en los centros de trabajo para disminuir de alguna manera ese tipo de actividad. Los riesgos de accidentes venían en aumento, dado que el trabajo se realiza, en la mayor parte, en las residencias, lugar en donde no se cuenta con ninguna medida mínima de higiene y seguridad en el trabajo.

La Unidad Especial de la Inspección de Trabajo se propuso controlar entre noviembre de 2006 y febrero de 2008 los centros de trabajo donde se daba esta práctica, con el fin de erradicar el trabajo de niños y adolescentes de este trabajo peligroso, de acuerdo con la legislación guatemalteca. Para ello se debía desarrollar la acción de la inspección en las siguientes áreas:

- Fábricas legalmente constituidas. Por ser de amplio conocimiento de la unidad especial de la inspección que, en el área noroccidental de los municipios colindantes de San Juan Sacatepéquez y San Raymundo, del Departamento de Guatemala, era el lugar donde se fabricaba la mayor cantidad de cohetillos y juegos pirotécnicos que alimentaban el mercado de la ciudad capital de Guatemala, independientemente que fuera distribuido en otros lugares. De igual forma, se procedería a la búsqueda de centros que existieran en el área del municipio de Mixco, del Departamento de Guatemala.
- Centros de distribución. Por la época en que se desarrolló, la distribución se concentraba principalmente en la Zona Uno de la ciudad de Guatemala, con mayor índice de la 18 a la 24 calle de la 6a. Avenida hasta la 2a. Avenida, Terminal zona 4 y parte de la zona 9 y ventas formales que se encuentran diseminadas en los municipios colindantes a la ciudad de Guatemala.

La unidad de la inspección se propuso las siguientes metas:

- Visitar el mayor número posible de empresas donde se fabricaban cohetillos y juegos pirotécnicos, tratando de visitar entre 15 y 20 empresas legalmente constituidas.
- Visitar entre 60 y 70 centros de distribución de cohetes y juegos pirotécnicos.
- Las personas beneficiadas serían todos aquellos niños y adolescentes trabajadores a los que se lograra alejar del peligro inminente al que están expuestos al laborar en esos centros de trabajo, que seguramente superarían las 100 personas.

Entre los logros alcanzados se encuentra la disminución del trabajo infantil en esta peligrosa labor, por lo menos en los centros legalmente constituidos de fabricación y distribución de cohetillos y juegos pirotécnicos. En el momento de efectuar la visita no se observó laborando ningún niño, niña o adolescente trabajador y en los escasos lugares que se vio, se formularon las prevenciones de suspensión inmediata de labores y los patronos cumplieron con suspender esa relación laboral (con algunas excepciones).

También se enfrentaron dificultades y limitaciones, principalmente referidos a garantizar la seguridad de los inspectores del trabajo que visitaron las fábricas y los centros de distribución en zonas peligrosas y muchas veces enfrentándose a la reacción negativa de los empleadores.

Fuente: tomado parcialmente de: Presentación de José Ángel Ortiz Martínez, Inspector de Trabajo de la Unidad del Adolescente Trabajador, Ministerio de Trabajo, Guatemala. *Taller Buenas prácticas y lecciones aprendidas de las Inspectorías de Trabajo de la subregión centroamericana en el ámbito del trabajo infantil*, Tegucigalpa, Honduras 12 y 13 de marzo de 2008.

c) ***Asesorar a las personas adolescentes trabajadoras***. La inspección de trabajo debe asesorar a las personas adolescentes para asegurarse de que sus derechos laborales son debidamente resguardados. Este deber pasa por "Vigilar para que en todo procedimiento en que sea parte un (a) adolescente trabajador (a) se cumpla el debido proceso y no se le deje en estado de indefensión", Art. 51 inciso d Reglamento Honduras y, en la misma dirección, el Art. 14 Reglamento de Costa Rica. También implica brindar asesoría legal gratuita. En ese sentido, el Acuerdo Ministerial de Guatemala dispone: "Atender con carácter urgente todo hecho, acto o situación en que aparezcan como afectados niños, niñas o adolescentes trabajadores y en su caso prestarles en forma gratuita la asesoría legal necesaria a efecto de que sus derechos laborales les sean respetados" (Art. 2 inciso d).

Relacionado con esta función de asesoría, en Guatemala la inspección tiene la función de ser parte en los conflictos individuales o colectivos de trabajo en que figuren niños y adolescentes trabajadores (Art. 280 CT) y los inspectores están obligados a "Atender con mucho esmero todas las diligencias que se originen del cumplimiento que los órganos judiciales hagan sobre lo regulado en el artículo doscientos ochenta (280) del Código de Trabajo y que se refieran a niños, niñas y adolescentes trabajadores" (Art. 2 inciso d) Acuerdo 435 B).

d) ***Autorizar el despido***. En Costa Rica, Honduras y Guatemala, la inspección debe asesorar o intervenir en las situaciones de despido de adolescentes trabajadores. En Guatemala, esa intervención debe darse cuando el empleador se niega a hacer efectivo el pago de prestaciones laborales y la Unidad Especial de la Inspección de Trabajo debe: "Intervenir en todo conflicto a petición de parte o de oficio sin necesidad de denuncia alguna y no importando cuál haya sido la causa que originó la terminación de la relación laboral; en que a niños, niñas y adolescentes trabajadores, el empleador se niega a hacerles efectivo el pago de las prestaciones laborales que en derecho les correspondan. En estos casos previo abrir el expediente, los afectados deberán acreditar con la respectiva certificación, tener menos de dieciocho años de edad, y los inspectores del trabajo deberán formular las prevenciones de pago si el caso lo amerita" (Guatemala Acuerdo 435 B, Art. 2.b).

El Reglamento de Honduras señala que los inspectores deben: "Proporcionar a los (as) adolescentes trabajadores (as) que son despedidos (as) el asesoramiento legal adecuado para que puedan hacer valer sus derechos" (Art. 51.c Reglamento Honduras).

En Costa Rica, la intervención de la inspección debe darse tanto en el caso de que el despido sea con responsabilidad patronal[9], como con justa causa[10]. En el primer caso, el empleador debe notificar previamente a la Inspección de Trabajo con el fin de que ésta le brinde asesoría a la persona adolescente despedida. En el segundo caso, la Inspección debe otorgar la autorización para el despido con justa causa de la persona adolescente trabajadora. En el Manual de Procedimientos de la Inspección de Trabajo[11] se detalla el procedimiento que se debe seguir en caso de que el empleador infrinja estas disposiciones.

[9] Código de la Niñez y la Adolescencia. Artículo 90.—Notificación de despido. El patrono deberá notificar el despido con responsabilidad patronal de una persona adolescente trabajadora a la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dentro del plazo del preaviso, con el fin de que le brinde a la afectada el asesoramiento necesario acerca de los derechos indemnizatorios originados en el despido.

[10] Código de la Niñez y la Adolescencia. Artículo 91.—Despido con justa causa. Antes de despedir por justa causa a una persona adolescente trabajadora, el patrono deberá gestionar la autorización ante la Dirección Nacional de Inspección General de Trabajo su autorización (sic), ofreciendo las pruebas que estime pertinentes. Esa Oficina verificará la existencia de la causal alegada, en el plazo máximo de ocho días hábiles. Para ello, deberá escuchar a la persona adolescente y recibir la prueba que se considere necesaria. Si la Dirección desautorizare el despido, el patrono podrá apelar de la resolución para ante el Tribunal Superior de Trabajo. Mientras el asunto se resuelve en vía judicial, el despido no podrá ser ejecutado. El incumplimiento de esta disposición hará incurrir al patrono en responsabilidad y la persona menor de edad podrá solicitar la satisfacción de sus derechos indemnizatorios o la reinstalación.

[11] Manual de procedimientos de la Inspección de Trabajo, Directriz Nº 1677 de 14 de diciembre de 2000.

e) ***Informar a empleadores sobre la legislación relativa al trabajo infantil y adolescente***. Otra de las funciones de la inspección de trabajo es realizar la labor preventiva de informar a empleadores sobre la legislación en materia de trabajo infantil y adolescente. En este sentido, el Acuerdo Ministerial sobre el cumplimiento de la Ley 474 de Nicaragua señala, entre las funciones de la inspección de trabajo infantil: "Facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a las y los trabajadores adolescentes sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales" (Art. 5.b). De manera similar en Panamá se dispone que debe: "Informar a empleadores, padres de familia o tutores y a los menores que solicitan autorización para trabajar, con respecto a los derechos y deberes que corresponde a cada uno" (Resolución DM 227/2002).

Más allá va el Reglamento sobre Trabajo Infantil de Honduras, que establece como una de las funciones de la inspectoría de trabajo infantil, la de: "Asesorar a toda persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o internacional, sobre la atención, prevención y erradicación gradual y progresiva del trabajo infantil y protección a la adolescencia trabajadora" (Art. 51 inciso i).

f) ***Coordinar con otras instancias competentes***. Muchas veces la inspección de trabajo se encontrará frente a situaciones que rebasan sus competencias y deberá coordinar con otras instancias, tales como las oficinas de atención al trabajo infantil y adolescente de los Ministerios de Trabajo, o con las instituciones de protección a la niñez y a la adolescencia. En este sentido, el Reglamento hondureño establece que es función de la Inspectoría de Trabajo Infantil: "Conocer la situación psicosocial, laboral y económica de la adolescencia trabajadora, con el propósito de brindar atención integral a esta población, coordinando con las instancias responsables" (Art. 51.l). Por su parte, el Acuerdo Ministerial de Nicaragua señala que es responsabilidad de la Inspección: "Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que estén fuera de las competencias de la Inspección del Trabajo" (Art. 5.c).

Las normativas de Guatemala y de Panamá indican cuáles son las instancias con las que se debe coordinar: "….con la Unidad de Protección a la Adolescencia Trabajadora de la Dirección General de Previsión Social, toda actividad que se impulse para el control del registros y períodos de aprendizaje de los contratos individuales de trabajo de los adolescentes trabajadores" (Acuerdo 435 B de Guatemala. Art. 2 inciso f); "….con el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia[12], el seguimiento de los casos referentes a menores" (Resolución DM 227/2002 Panamá).

[12] Actual Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

En Costa Rica la Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajador Adolescente (OATIA) ha elaborado, en conjunto con la Inspección y con otras dependencias del Ministerio de Trabajo, un protocolo de coordinación intrainstitucional para la atención de las personas trabajadoras menores de edad (véase el recuadro 4) con el objetivo de facilitar la coordinación entre las distintas dependencias del Ministerio de Trabajo y poder garantizar, de esta forma, una atención eficiente y ágil a las personas menores de edad que requieren la protección de sus derechos laborales.

Recuadro 4

Costa Rica: Protocolo de coordinación intrainstitucional para la atención de las personas trabajadoras menores de edad

Por qué surge:

- Por la necesidad de brindar atención expedita y oportuna.
- Para que las personas menores de edad trabajadoras no tuviesen que trasladarse de oficina en oficina.
- Para establecer mecanismos claros de atención.
- Para unificar criterios de atención.

Objetivo:

Definir los procedimientos que se deben seguir por todas las dependencias del MTSS para la atención inmediata de los asuntos relacionados con las personas menores de edad trabajadoras, que requieren de la protección de sus derechos laborales.

Instancias del MTSS participantes

- Dirección Nacional de Seguridad Social, OATIA
- Dirección Nacional de Inspección del Trabajo
- Dirección d e Asuntos Laborales
- Dirección de Empleo
- Consejo de Salud Ocupacional
- Dirección de Asuntos Jurídicos

Resultados

- Se realizó un proceso de discusión y análisis sobre las competencias del MTSS en materia de trabajo infantil y adolescente.
- Se logró una interpretación homogénea.
- Se resolvieron algunos vacíos legales que fueron evidenciados.
- Se logró unificar criterios.
- Mecanismos claros de coordinación en la atención de personas menores de edad trabajadoras.
- Se emitió una Directriz Ministerial que entró en vigencia el 28 de febrero de 2008.

Fuente: tomado parcialmente de: Presentación de Esmirna Sánchez Vargas, Jefa de la Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora y Víctor Aguilar Arias, Jefe Regional de la Inspección del Pacífico Central, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Costa Rica. *Taller Buenas prácticas y lecciones aprendidas de las Inspectorías de Trabajo de la subregión centroamericana en el ámbito del trabajo infantil*, Tegucigalpa, Honduras 12 y 13 de marzo de 2008.

g) ***Señalar las infracciones y solicitar sanciones.*** Otra de las funciones de las inspecciones es señalar las infracciones de la legislación laboral que cometen los empleadores, para lo cual se cuenta con un procedimiento que tiende a privilegiar la prevención, e inclusive la capacitación, al empleador con el fin de que éste mismo subsane los problemas que se están dando, antes de pasar a una fase represiva. Por ello se prevén plazos para la realización de reinspecciones en las cuales se busca constatar la corrección de los problemas. En el caso del trabajo de las personas menores de edad, en algunos países se han readecuado los procedimientos para abreviar los plazos establecidos.

Sin embargo, la función de los inspectores, por lo general, tiende a limitarse a informar a su superior sobre el resultado del procedimiento seguido y a emitir un informe donde se detallen las infracciones cometidas por el empleador. Le corresponde al superior determinar si procede o no el establecimiento de una fase ulterior que puede ser denunciar ante los tribunales de justicia, con el fin de iniciar un procedimiento judicial para la verificación de la infracción y la imposición de la correspondiente sanción, o el establecimiento de una sanción en sede administrativa, en aquellos países donde la legislación lo permite.

En Guatemala, en el año 2001, mediante reformas introducidas al Código de Trabajo[13], se había trasladado la facultad de sancionar a los patronos por la comisión de faltas laborales, al Ministerio de Trabajo y Previsión Social -es decir, a la vía administrativa- con el fin de aligerar el proceso sancionatorio. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad en una sentencia del 3 de agosto del año 2004, dentro de los expedientes de inconstitucionalidad acumulados 898-2001 y 1014-2001, declaró inconstitucional tal precepto. El gobierno está estudiando opciones legales que permitan la imposición de sanciones en forma rápida y efectiva[14]. El Art. 2 inciso i del Acuerdo señala que la Unidad Especial de la Inspección de Trabajo debe "Auxiliar al Inspector General de Trabajo para que las resoluciones sancionadoras que este funcionario emita y que estén relacionadas con violaciones a los derechos laborales de los niños, niñas o adolescentes trabajadores sean redactadas, notificadas y ejecutadas de inmediato". Sin embargo, en la actualidad, la autoridad administrativa no puede imponer sanciones, por lo cual quedaría en suspenso esta disposición.

[13] Decreto número 18-2001 de 23 de mayo de 2001, publicado en el Diario de Centro América del 25 de mayo de 2001.

[14] Ministerio de Trabajo y Previsión Social: *Plan de implementación de las recomendaciones del Libro Blanco* 2007-2010. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 2007.

Las sanciones son de tipo pecuniario en todos los países. En Honduras y, más recientemente en Nicaragua, es posible recurrir a la vía penal, pues están penalizadas conductas relacionadas con el incumplimiento de la legislación relacionada con el trabajo infantil y adolescente. En Honduras el Código de la Niñez y Adolescencia, en su Art. 134, establece el delito de explotación económica:

> I*ncurrirán en el delito de explotación económica y serán sancionados con reclusión de tres* (3) *a cinco* (5) *años*:
>
> *a*) Q*uien haga trabajar a un niño durante jornadas extraordinarias o durante jornadas nocturnas*;
> *b*) Q*uien obligue a un niño a trabajar por un salario inferior al mínimo*;
> *c*) Q*uien promueva, incite o haga que un niño realice actividades deshonestas tales como la prostitución, la pornografía, la obscenidad y la inmoralidad*;
> *ch*) Q*uien incite u obligue a un niño a realizar actividades ilícitas*; *y*
> *d*) Q*uien con motivo de trabajos familiares o domésticos infrinja los derechos de los niños establecidos en el presente Código. En este caso la sanción solo se aplicará si habiéndose requerido al responsable persiste en la violación de lo dispuesto en este inciso.*

En Nicaragua el nuevo Código Penal[15], en su Art. 315, último párrafo, tipifica el delito de explotación laboral a personas menores de edad:

> ***Discriminación, servidumbre, explotación***. *Quien discrimine en el empleo por razón de nacimiento, nacionalidad, afiliación política, raza, origen étnico, opción sexual, género, religión, opinión, posición, económica, discapacidad, condición física, o cualquier otra condición social, será penado con prisión de seis meses a un año y de noventa a ciento cincuenta días multa.*
> *Quien someta, reduzca o mantenga a otra persona en esclavitud o condiciones similares a la esclavitud, trabajo forzoso u obligatorio, régimen de servidumbre o cualquier otra situación en contra de la dignidad humana, en la actividad laboral, será castigado con prisión de cinco a ocho años.*
> *Se impondrá pena de prisión de cinco a ocho años y de ciento cincuenta a trescientos días multa, a quienes trafiquen a personas, con el fin de someterlas a actividades de explotación laboral, así como el reclutamiento forzado para participar en conflictos armados.*
> *La pena para los delitos señalados en los párrafos anteriores se agravará hasta la mitad del límite máximo del delito de que se trate, cuando sean cometidos*:
> *a*) *En perjuicio de niños o niñas, o,*
> *b*) *Mediante violencia o intimidación.*

[15] Código Penal, Ley Nº 641 de 13 de noviembre de 2007, publicado en La Gaceta Núms. 83 a 87 del 5 al 9 de mayo de 2008.

Si concurren ambas circunstancias, la pena se agravará hasta las tres cuartas partes del límite máximo del delito respectivo.
Quien contrate para el empleo a una persona menor de dieciocho años fuera de los casos autorizados por la ley con fines de explotación laboral, será sancionado con pena de dos a cuatro años de prisión.

En estos casos, a la inspección de trabajo le correspondería trasladar el caso al Ministerio Público con el fin de que esa instancia proceda a la investigación penal y el correspondiente procesamiento, en caso de que corresponda.

h) **O*tras funciones***. Las normativas de Panamá y Honduras señalan otras funciones a las inspecciones de trabajo en el campo del trabajo infantil. Por ejemplo, en Panamá se establece que debe "Colaborar y participar en investigaciones y estudios de campo que sobre la materia realicen organismos nacionales y extranjeros" (Resolución DM 227/2002). En Honduras, que deben "Realizar los estudios sociolaborales de los (as) adolescentes trabajadores (as) que así lo requieran para activar el sistema de protección previsto en el Código de la Niñez y de la Adolescencia (Reglamento Honduras, Art. 51, inciso j).

Al respecto, hay que tener cuidado de que a la inspección de trabajo no se asignen funciones que vayan más allá de sus competencias de velar por la aplicación de la legislación, asesorar a empleadores y trabajadores y notificar a las autoridades sobre los abusos y deficiencias. La Conferencia Internacional del Trabajo ha señalado que "… únicamente deberá confiarse una misión adicional a los inspectores del trabajo siempre que no pueda entorpecer el ejercicio de sus funciones principales con la autoridad y la imparcialidad necesarias"[16]. Es clave el papel que desempeña la inspección de trabajo en velar por la aplicación de la legislación relativa al trabajo de personas menores de edad y son reconocidas las limitaciones con las que debe enfrentar esta responsabilidad, por la insuficiencia de recursos materiales y humanos. La coordinación intra e interinstitucional permite que la inspección logre referir a otras instancias competentes, aspectos que no son del resorte de esa entidad.

[16] OIT: *Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo,* 1947 (*núm.* 81), *y al Protocolo de* 1995 *relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo,* 1947, *a la Recomendación sobre la inspección del trabajo* (*minas y transporte*), 1947 (*núm.* 82), *al Convenio sobre la inspección del trabajo* (*agricultura*), 1969 (*núm.* 129), *y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo* (*agricultura*), 1969 (*núm.* 133), Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª reunión, Ginebra, 2006, pág. 32.

3. Dos buenas prácticas desde la inspección del trabajo

Luego de haber hecho un repaso general sobre las competencias de las inspecciones de trabajo en materia de trabajo infantil y adolescente y de haber ejemplificado algunas estrategias o metodologías efectivas que han sido utilizadas en la subregión, interesa examinar con mayor detalle dos buenas prácticas en las cuales la inspección de trabajo ha jugado un papel determinante.

3.1. Generalidades sobre las buenas prácticas para prevenir y erradicar el trabajo infantil[17]

Una buena práctica es una experiencia que, en su totalidad o en parte, resultó útil para combatir el trabajo infantil y que puede producir similares efectos o impacto en otro contexto.

Puede tratarse de una experiencia de grandes o pequeñas dimensiones:

- ✓ desde una política hasta una experiencia muy concreta en el nivel local o en el terreno;
- ✓ una actividad o un proceso específico.

Para que algo pueda ser considerado una buena práctica tiene que:

- ✓ haberse desarrollado efectivamente la experiencia (puede también tratarse de una experiencia en marcha pero que ha producido buenos resultados) y
- ✓ tiene que haberse comprobado, con evidencias, que funciona.

La buena práctica debe ser útil para tomarla como ejemplo o guía sobre cómo obtener mejores resultados para combatir el trabajo infantil.

Los criterios para determinar que una práctica es buena son:

- **Innovación o creatividad:** características de la práctica que la hacen de interés para otras personas;
- **Eficacia/impacto:** evidencia de que la práctica ha producido ciertos beneficios;
- **Replicabilidad:** puede ser desarrollada en otro contexto situación aunque no exactamente de la misma manera;

[17] Resumen de: IPEC: G*uías* DED 3 B*uenas prácticas*. I*dentificación, revisión, estructura y diseminación y aplicación*, OIT, Ginebra, 2001.

- **Sostenibilidad:** la práctica continuará produciendo esos beneficios a mediano y largo plazo (por ejemplo, una vez finalizado el proyecto que las impulsó);
- **Pertinencia:** la práctica incide en alguna forma de trabajo infantil.
- **Etica y responsabilidad:** responde a intereses y necesidades reales de las personas involucradas; está acorde con las normas internacionales del trabajo y con los códigos de conducta social y profesional.
- **Eficiencia y ejecución:** se utilizaron los recursos humanos, financieros y materiales de la manera más adecuada para producir el impacto alcanzado.

Las buenas prácticas son útiles porque es una forma de aprender de otras experiencias y poder desarrollarla en otro contexto y lugar, teniendo ventajas por el hecho de que se tienen mayores orientaciones y más claridad acerca de cómo llevarla a cabo y cuáles factores deben ser considerados para obtener buenos resultados. No se trata de copiarla pero sí de adaptarla, de tomarla como base o punto de partida.

3.2. Dos buenas prácticas a nivel local

A continuación se presentan dos buenas prácticas llevadas a cabo en República Dominicana y en Nicaragua. En ellas se puede observar el papel protagónico desempeñado por las inspecciones de trabajo y cómo lograron incidir, de manera creativa, en la eliminación del trabajo infantil y la protección de las personas adolescentes trabajadoras.

3.2.1. República Dominicana: Estableciendo una Red local para combatir el trabajo infantil[18]

El proyecto "Erradicación y Prevención del Trabajo Infantil en labores agrícolas de alto riesgo en el municipio de Constanza", dentro del cual se dio esta buena práctica, fue el primer programa de acción (PA) auspiciado por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en la República Dominicana. Fue implementado entre diciembre de 1998 y diciembre del 2000 por la ONG, Pro Joven Dominicano, Inc., cuya sede se encontraba en Santo Domingo.

Descripción de la práctica: el objetivo general del programa de acción era sensibilizar, motivar e implementar acciones para la erradicación del trabajo

[18] Con base en presentación de Enemencio Gomera, Director Nacional de Inspección Laboral, Secretaría de Estado de Trabajo, República Dominicana, *Taller Buenas prácticas y lecciones aprendidas de las Inspectorías de Trabajo de la subregión centroamericana en el ámbito del trabajo infantil*, Tegucigalpa, Honduras 12 y 13 de marzo de 2008.

infantil en plantaciones agrícolas, prioritariamente en aquellas plantaciones agrícolas con uso intensivo de pesticidas y herbicidas.

Dos de los objetivos específicos del proyecto estaban orientados a la participación, articulación y fortalecimiento de los distintos actores sociales del municipio en la lucha contra el trabajo infantil.

Desarrollo de la práctica. Se dieron dos momentos fundamentales:

1. Movilización y sensibilización de las organizaciones de la sociedad civil existentes en el municipio de Constanza, en torno a campañas que impulsen la erradicación del trabajo infantil, especialmente en las labores agrícolas más riesgosas que se verifican en ese municipio, como complemento de las iniciativas de vigilancia y seguimiento realizadas por la Secretaría de Estado de Trabajo.

2. La generación de un consenso en la lucha contra el trabajo infantil que asegure la sostenibilidad del programa de acción a su término, dejando establecida una red de seguimiento en el municipio de Constanza para la erradicación del trabajo infantil y la defensa de los derechos de la Infancia.

Resultados: se apuntaba a la conformación de una estructura social integrada por lo menos por diez instituciones locales o nacionales, a través de sus representaciones locales, que sirva de soporte a las acciones del Programa de Acción.

El 20 de febrero de 1999 se firmó el convenio de constitución de la "Red Local para la Erradicación y Prevención del Trabajo Infantil en Labores Agrícolas de Alto Riesgo" (REDTI), integrada por 27 organizaciones agrícolas y privadas del municipio de Constanza, entre las cuales se puede destacar: la Secretaría de Estado de Educación, la Secretaría de Estado de Trabajo, el Ayuntamiento Municipal, la Iglesia Católica, la Iglesia Evangélica, el Ejército Nacional, Hospital Local, entre otras.

Logros y alcances:

- Reducción significativa del trabajo infantil en la agricultura
- Reducción de la deserción escolar
- Creación de salas de tareas
- Mayor concientización y sensibilización de los padres y madres sobre las consecuencias del trabajo infantil
- Mayor integración de la familia y la comunidad

- Creación del Comité Local para la Erradicación del Trabajo Infantil
- Reducción de la pérdida de horas de docencia en las escuelas por parte de los niños y adolescentes
- Gestión de actas de nacimiento para los beneficiarios del programa de acción
- Donación de útiles escolares, uniformes, mochilas, a los niños beneficiados con el programa de acción.

Condiciones necesarias:

- Detección de la problemática
- Delimitar las acciones para combatir la problemática
- Involucramiento de todos los sectores de la sociedad
- Sensibilización y concientización de los actores sociales
- Evaluación, vigilacia y seguimiento permanente de las medidas adoptadas y su impacto

Recomendaciones:

- Creación de una estructura organizacional claramente definida
- Creación de un organigrama, de todas las instituciones participantes, con las funciones claramente delimitadas
- Incentivar las instituciones representadas para que jueguen su papel en los distintos ámbitos
- Evitar la rotación de los representantes de estas instituciones para garantizar la continuidad de los procesos
- Diseñar un programa que involucre a la comunidad en general

Análisis:
La experiencia dominicana es una buena práctica que ha sido evaluada en diferentes oportunidades[19] y que ha contado de distintas etapas de ejecución e inclusive puede decirse que ha tenido un grado importante de institucionalización, al haber sido apoyada por la Secretaría de Estado de Trabajo.

[19] Véanse los si guientes documentos de evaluación: IPEC: E*valuación final* P*royecto erradicación y prevención del trabajo infantil en labores de alto riesgo en* M*unicipio de Constanza*, OIT, San José, julio de 2001, versión electrónica, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=9214; IPEC: E*valuación* P*rograma de acción: Combatiendo las peores formas del trabajo infantil en el municipio de* C*onstanza*, R*epública* D*ominicana*. U*na evaluación de medio término*, OIT, febrero 2004, versión electrónica, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=1280; IPEC: E*valuación* A*ctividades preparatorias para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil en* R*epública* D*ominicana*, A*poyo para el* P*rograma de* D*uración* D*eterminada sobre las peores formas de trabajo infantil en la* R*epública* D*ominicana*, Evaluación independiente de medio término, OIT, San José, noviembre 2004, versión electrónica, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=1281

Uno de los aportes más importantes de esta experiencia es que la inspección de trabajo pasa a formar parte de un proceso integral, que abarca diferentes componentes (educación, salud, coordinación interinstitucional, entre otros) e involucra a múltiples actores locales. En Constanza, como en otras localidades, en el momento de la ejecución de la iniciativa existía un representante local de trabajo, a cargo de un inspector del trabajo, a éste le correspondió desarrollar el componente de vigilancia.

Para tener una mejor idea de la función llevada a cabo por la inspección, es interesante tomar como ejemplo uno de los resultados esperados, y logrados, que consistía en: "por lo menos 250 trabajadores infantiles vinculados a actividades de alto riesgo en plantaciones agrícolas del municipio de Constanza habrán abandonado el trabajo y retornado a la escuela"[20]. La estrategia desarrollada consistió de los siguientes pasos:

- Tomando como referencia el informe del representante local de la SET, visitar las fincas donde se empleaban niños.
- Sensibilizar dueños de finca en coordinación con el representante local de la SET.
- Sensibilizar todos los sectores sociales relevantes frente al trabajo infantil en zona agrícola.
- Realizar estudio de focalización para determinar condiciones socioeconómicas y organizativas.
- Definir criterios para seleccionar comunidades, familias y niños y adolescentes y proceder a la selección.
- Organizar un Comité de Apoyo Local en cada comunidad con líderes y organizaciones identificadas.
- Sensibilizar a los padres y las madres de los niños y adolescentes identificados.
- Formalizar acuerdo con las familias de los niños y adolescentes identificados, mediante firma de compromiso.
- Hacer un proceso de nivelación previo al inicio del año escolar para preparar a los y las estudiantes.
- Apoyar a padres y madres en las gestiones para obtener actas de nacimiento.
- Coordinar con docentes y administrativos de la Secretaría de Estado de Educación para garantizar cupos, libros de texto, desayuno escolar y exenciones cuando faltaban documentos.
- Hacer evaluación psicopedagógica de cada estudiante y suministrar atención individualizada a lo largo de su permanencia en la escuela.

[20] IPEC: E*valuación final Proyecto erradicación y prevención del trabajo infantil en labores de alto riesgo en* M*unicipio de* C*onstanza*, versión electrónica, OIT, San José, julio de 2001, pág. 25.

- Proveer útiles, uniformes, ropas y zapatos a estudiantes del Programa de Acción de Constanza.
- Diseñar y poner en práctica sistema de seguimiento para garantizar permanencia en la escuela.
- Reclutar y capacitar estudiantes de cuarto de bachillerato como voluntarios y establecer salas de tareas.
- A través de la Red, mantener reflexión y evaluación constante para buscar saluda a dificultades que se presentaban.

La función de la inspección de trabajo, al ser parte de este proceso integral, adquiere un matiz dinámico, que combina la prevención, la aplicación de la legislación, la educación y la concientización. El retiro de los niños de la actividad agrícola peligrosa, es posible por este abordaje de respuestas integrales que potencian la labor inspectiva y se dirigen a las causas de la existencia del trabajo infantil peligroso.

3.2.2. Nicaragua: Dos experiencias exitosas a nivel local[21]

Prevención y erradicación del trabajo infantil en el sector tabacalero

Esta experiencia se ejecutó entre abril de 2004 y junio de 2006 en el Municipio de Jalapa Nueva Segovia, donde se da la mayor producción de tabaco.

La Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) ejecutó la experiencia en interrelación con el Ministerio de Trabajo, la Alcaldía Municipal, el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de la Familia, Comisión Municipal de la Niñez, el Instituto de Promoción Humana (INPRHU) y los líderes comarcales.

- **Antecedentes:** La inspectoría del Ministerio de Trabajo había realizado un proceso de sensibilización con los tabacaleros. La Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) había iniciado la introducción del tema de trabajo infantil en las Comisiones Mixtas. La Alcaldía tenía en su agenda el problema del trabajo infantil en las fincas tabacaleras como un asunto urgente de resolver.

- **Objetivo:** Contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil en la zona tabacalera del Municipio de Jalapa a través de los componentes de educación, salud, alternativas económicas para la familia, comunicación y movilización social (vigilancia y seguimiento comunitario).

[21] Con base en presentación realizada por Karla Rodríguez, Directora de la Inspectoría de Trabajo Infantil y Marcio Sánchez, Inspector del Trabajo del Municipio de Jalapa, Nueva Segovia, Ministerio de Trabajo de Nicaragua, *Taller Buenas prácticas y lecciones aprendidas de las Inspectorías de Trabajo de la subregión centroamericana en el ámbito del trabajo infantil*, Tegucigalpa, Honduras 12 y 13 de marzo de 2008.

- **Desarrollo de la práctica.** Se contó con las siguientes etapas:

- Elaboración del proyecto de manera participativa, ocasión en que se lograron acuerdos previos a la ejecución del proyecto, con el Ministerio del Trabajo, la Alcaldía Municipal, el Ministerio de Educación, la Mutua de Salud de la ATC y se definieron las comarcas beneficiadas con las opiniones de todos los sectores.

- Censo de los niños y adolescentes trabajadores en las fincas cafetaleras de las Comarcas seleccionadas, a través de los promotores de la ATC, los maestros y líderes comunitarios, con el apoyo del inspector del trabajo.

- Formación de Comités Técnicos Municipal y Comarcarles (un comité técnico en cada Comarca) involucrados en todas las decisiones relacionadas con el proyecto.

- Con el apoyo de los Comités Comarcales y del inspector del trabajo, se definió el grupo meta: 284 niños y adolescentes trabajadores de 9 a 17 años que laboraban en forma activa en las fincas o pre-industrias, 50 adolescentes mujeres que se quedaban en sus casas cuidando a sus hermanos menores mientras sus padres trabajaban, 60 preescolares de 3 a 6 años que quedaban cuidados por sus hermanas mayores, 100 familias de los niños y adolescentes que recibirían créditos, asistencia técnica o formación profesional.

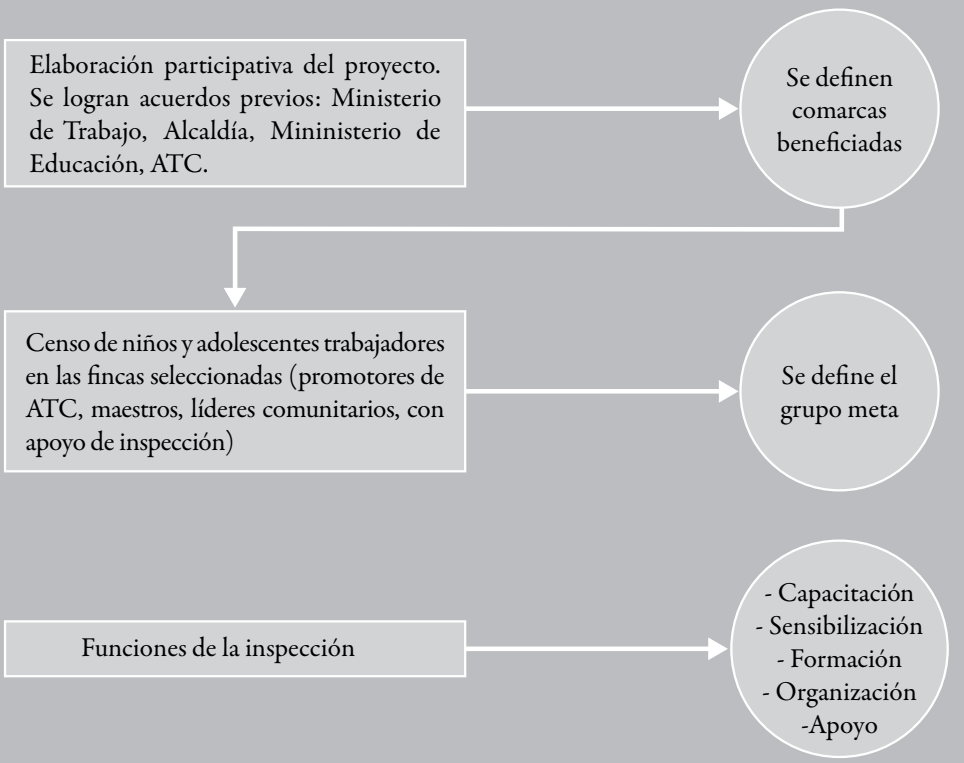
- **Papel del inspector del trabajo del Municipio**

- Miembro activo de los Comités Municipales y comarcales.
- Miembro activo de la Comisión Municipal de la niñez y la adolescencia.
- Capacitación a los miembros de los Comités Comarcales en lo relativo a la legislación nacional en materia de trabajo infantil.
- Capacitación a los maestros promotores.
- Participación en el proceso de sensibilización a los padres y madres de familia para el ingreso de los niños a la escuela junto con los promotores de la ATC y los maestros promotores.
- Participación en la formación y capacitación de los monitores comunitarios de trabajo infantil en todas las comunidades involucradas.
- Participación en la capacitación de los y las adolescentes monitores ex trabajadores del tabaco.
- Capacitación a los productores de tabaco del Municipio involucrados o no en el proyecto.
- Capacitación a los miembros de la Comisión Municipal del Municipal de la niñez.
- Formación de sub–comisiones de supervisión e inspección a las fincas de tabaco donde los productores tenían más resistencia.

- Apoyo en la formación de Comisiones Mixtas de higiene y seguridad en las fincas y sensibilización para que incluyeran el tema de la prevención y erradicación del trabajo infantil en sus agendas.
- Apoyo en la identificación de artistas de la comunidad para que participaran en el proceso de toma de conciencia de la población a través del arte y apoyaran a los niños, adolescentes y maestros, en el desarrollo de las capacidades artísticas.

Diagrama 1

Nicaragua: Prevención y erradicación del trabajo infantil en el sector tabacalero



Fuente: elaboración propia.

- **Resultados:**

- Se integraron a la escuela 419 estudiantes que habían abandonado las aulas escolares o nunca habían asistido a la escuela.
- Se formaron 104 maestros en temas relacionados con el trabajo infantil, el uso de las artes y en metodologías interactivas que faciliten el aprendizaje.

- 284 niños y adolescentes dejaron de trabajar y se integraron tiempo completo a la escuela, incluyendo las jornadas de reforzamiento escolar, de clases de artes plásticas, teatro y fotografía con el apoyo de Comisiones Obreras de Catalunya.
- Se formaron 9 equipos de monitores comunitarios en las comunidades, incluyendo en ellos adolescentes, los cuales recibieron cursos de desarrollo de habilidades sociales (autoestima, defensa de sus derechos, asertividad, resolución de conflictos, etc.).
- 105 familias recibieron créditos, asistencia técnica o recibieron cursos de formación profesional.
- 200 productores de café participaron en actividades de capacitación y sensibilización.
- La contratación de la mano de obra de personas menores de 17 años pasó de ser una práctica de trabajo cotidiana a ser una excepción. Los productores tomaron más conciencia del asunto y conocieron más las repercusiones que tenían las infracciones a las leyes relacionadas con el trabajo infantil.
- Los 50.000 habitantes de Jalapa recibieron mensajes acerca de los efectos negativos del trabajo infantil, con énfasis en el sector tabacalero.
- Los radios y televisión local se abocaron de manera permanente a apoyar el proyecto, sin ningún costo.

***Atención integral a los niños y niñas menores de* 14 *años durante la cosecha de café* 2007-2008**

Esta experiencia se ejecutó entre noviembre de 2007 y marzo de 2008. Estuvo directamente a cargo del Ministerio del Trabajo, siendo los inspectores del trabajo un elemento clave en las negociaciones y en el seguimiento de la iniciativa, en estrecha coordinación con el Ministerio de Educación (MINED) y el Ministerio de Salud (MINSA).

- **Desarrollo de la experiencia.** Se siguieron los siguientes pasos:

- La Ministra de Trabajo firmó dos convenios de colaboración con los 10 cafetaleros más grandes del Departamento de Jinotega, dueños de las fincas (Jesús María, San José, San Ramón, el Palacio, la Colonia, Santa Gertrudis, Los Proterillo, Santa Rita y Santa Martha).

- Los convenios consistieron en que ningún niño y niña menor de 14 años que llegara a la cosecha con su familia iría a los cafetales y que sería atendido en las escuelas en programas de educación alternativa y programas recreativos y/o en guarderías infantiles.

Recuadro 5

Nicaragua: Compromiso entre MITRAB y productos de café

MITRAB	Productos de café
✓ Promover cultura de cumplimiento de legislación laboral y otras leyes ✓ Dotar de material didáctico, educativo y deportivo para niños y niñas atendidos ✓ Realizar el monitoreo y seguimiento a través de la delegación departamental del Ministerio de Trabajo en coordinación con la CNEPTI, Ministerio Educación y Ministerio Salud	✓ Ejecutar en coordinación con el MITRAB el plan piloto en sus haciendas cafetaleras ✓ Pago del recurso humano calificado con fondos propios (educación, salud) y facilitar las condiciones en sus haciendas para el buen desarrollo de las actividades ✓ Participar de manera directa en el monitoreo y seguimiento ✓ Garantizar la alimentación de niños atendidos ✓ Cumplir las disposiciones de la legislación vigente

Fuente: resumen de la cláusula tercera del convenio de colaboración para la ejecución del plan de cosecha de café 2007-2008 Jinotega

- **Principales compromisos de los cafetaleros**

- Ejecutar en coordinación con el Ministerio del Trabajo, el Plan Piloto definido como: atención integral a los niños menores de 14 años, durante la cosecha cafetalera 2007-2008.
- Pago de maestros para brindar alternativas educativas no formales y recreativas a los niños en las escuelas ubicadas en las haciendas cafetaleras.
- Garantizar las condiciones higiénico-sanitarias para la atención de los niños.
- Participar de manera directa en la vigilancia y seguimiento de la experiencia.
- Garantizar la merienda escolar a los niños atendidos a través del plan, durante la cosecha.
- Cumplir con las disposiciones de la legislación laboral vigente y las normas y compromisos internacionales en materia de trabajo infantil y protección de los adolescentes que trabajan.

- **Desarrollo y resultados**

- Se realizó un censo de todos los niños en cada una de las fincas.
- Se acordó con el Ministerio de Educación que se haría una constancia de traslado de los niños a las escuelas de sus comunidades para que no perdieran sus cupos.
- Se capacitó a los maestros que darían reforzamiento escolar a los niños y niñas.
- Los maestros facilitadores lograron crear un ambiente agradable en las aulas de clase.
- 1.050 niños fueron beneficiados por la iniciativa.
- Los reforzamientos escolares tuvieron énfasis en matemáticas y español.
- A todos los niños se les dotó de mochilas y útiles escolares.
- El Ministerio de Salud organizó brigadas especiales para el Plan Cosecha con personal médico especializado: odontólogos, medicina general, ginecología para atender a las embarazadas.
- La motivación de otros propietarios de fincas fue creciendo y mostraron su interés al Ministerio del Trabajo, al Programa IPEC y a la Asociación de Trabajadores del Campo en integrarse a acciones similares y fortalecer su rol en el proceso de prevención y erradicación del trabajo infantil en el sector cafetalero.

- **El papel de la inspección del trabajo**

- Se involucraron directamente como representantes del Ministerio de Trabajo desde el inicio del proyecto, tanto a nivel nacional como local.
- Capacitaron y concientizaron a los cafetaleros y a las personas menores de edad y sus familias.
- Se encargaron de establecer el vínculo con el Ministerio de Educación.
- Dan seguimiento al cumplimiento de los acuerdos alcanzados

Lecciones aprendidas en ambas prácticas

- El involucramiento de los inspectores del trabajo en las iniciativas del nivel local es fundamental, dado que representan al Ministerio de Trabajo y su participación es útil tanto para la capacitación y concienciación alrededor del cumplimiento de la legislación laboral, como para las acciones coercitivas.
- Las intervenciones de acción directa ejecutadas por sindicatos tienen de inmediato un efecto multiplicador, ya que los sindicatos tienen un tendido importante casi en todo el país que les facilita replicar las buenas prácticas, además de que fortalece la relación con los inspectores del trabajo.

- La labor de los maestros es clave. Una iniciativa dirigida a prevenir y erradicar el trabajo infantil que no involucre a los maestros difícilmente se convierte en una buena práctica. Por eso es fundamental la relación estrecha entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación.
- Estrechar los lazos con los medios de comunicación es un asunto de primer orden, ya que son fundamentales para llevar el mensaje de la urgencia de la prevención y erradicación del trabajo infantil de una forma más rápida y masiva.
- Involucrar desde el inicio de las acciones a los líderes de la comunidad y a los adolescentes y jóvenes es imprescindible para el fortalecimiento de las redes comunitarias y para influir en aquellas familias de la comunidad con mayor resistencia al cumplimiento de los derechos de su hijos e hijas.
- Las Alcaldías Municipales deben formar parte activa de las iniciativas locales en la lucha contra el trabajo infantil e influir para que incluyan el tema en sus agendas como parte del desarrollo de su municipalidad.

Condiciones necesarias y recomendaciones en caso de replicar las buenas prácticas

- El involucramiento de los inspectores del trabajo desde el proceso de formulación de un proyecto, tanto en el nivel local como nacional, es una condición de éxito.
- Partir de un proceso de sensibilización, involucrando a los medios de comunicación del nivel local y del nivel nacional.
- Involucrar en todas las actividades siempre a los tres actores: gobierno, empleadores y trabajadores.
- Partir de una línea de base o al menos de un análisis profundo de la situación antes de diseñar el proyecto, ya que permite establecer metas claras, tener indicaciones medibles y otros elementos que permitan que la iniciativa se convierta en una buena práctica.
- Darle participación e información completa a los adolescentes y jóvenes de lo que va a ocurrir. Los jóvenes y adolescentes son muchos y son fundamentales para llevar el mensaje a sus coetáneos y para darle alegría y optimismo al proceso.

Análisis

Las dos buenas prácticas de Nicaragua son ejemplos de concertación y de trabajo conjunto.

La primera, se realiza en el Municipio de Jalapa con la participación –desde el diseño del proyecto– de la Alcaldía Municipal, el Ministerio de Educación y la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) y bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo. Su objetivo es muy preciso: retirar de las fincas productoras de tabaco a los niños,

y adolescentes, tanto quienes están por debajo de la edad mínima de admisión al trabajo (14 años) como a las personas por encima de esa edad y menores de dieciocho años, por tratarse de una actividad peligrosa. Paralelamente, se logran otros objetivos importantes: incorporar al sistema educativo a niños, brindar formación profesional y asistencia técnica a las familias involucradas. La metodología utilizada fue de amplia movilización comunitaria, incluidos los grupos artísticos. Es de particular importancia que el ente ejecutor del proyecto haya sido un sindicato: la ATC. Otro elemento notable es el sistema de vigilancia y seguimiento que se formó en Jalapa: éste estuvo constituido por adolescentes que fueron previamente capacitados. De esta buena práctica se pueden destacar los siguientes elementos:

- El hecho de involucrar a diferentes actores desde el diseño del proyecto, incide en una amplia apropiación del mismo.
- La inspección de trabajo participa con su perfil formador y preventivo, se va más allá del perfil represivo de esta entidad. Este aspecto contribuye a que se ve a la inspección como un aliado para la erradicación del trabajo peligroso.
- El enfoque integral ayuda a abordar el trabajo infantil y adolescente desde sus diferentes perspectivas: educación, salud, alternativas para la niñez y adolescencia, entre otros factores.
- Es innovador el sistema de vigilancia y seguimiento del trabajo infantil y adolescente que se lleva a cabo, el cual es realizado por las personas adolescentes. Esto contribuye a que las personas menores de edad sean partícipes activas del proceso de eliminación del trabajo infantil, y no solo de receptoras de las medidas institucionales.

"*Hemos encontrado receptividad (de parte de los productores) y se han comprometido a no contratar mano de obra infantil. El problema es que como muchas veces los padres de familia se trasladan de sus lugares de origen hacia las zonas de corte, se llevan a toda la familia porque no tienen con quién dejar a los niños. Una vez que están en las fincas cafetaleras, suben a los cafetales con los niños para que los ayuden a aumentar la cantidad de latas que recogen o para cuidar los canastos de café. A pesar de que entendemos perfectamente ese patrón cultural que existe en el campo, este año nosotros vamos a hacer acto de presencia en al menos nueve fincas cafetaleras; una experiencia piloto que por primera vez se desarrolla en Nicaragua*"

Extracto de entrevista a Lic. Jeannette Chávez, Ministra de Trabajo, 27 de noviembre de 2007. Disponible en: http://www.rebelion.org/noticia.php?id=59647

La otra buena práctica consistió en la firma de convenios de colaboración con los propietarios de fincas cafetaleras de Jinotega, para la cosecha de café 2007-2008, con el fin de que los niños menores de 14 años que fueran a la cosecha con sus familias, recibieran programas de educación, recreación y otros similares. Además, tres Ministerios (Trabajo, Educación y Salud) firmaron otro convenio interinstitucional para coordinar adecuadamente la atención a esos niños. Con esta iniciativa se logra abordar el complejo tema del trabajo familiar, que tiene sus raíces no solo en las costumbres y en la cultura, sino en la falta de opciones para el cuidado de niños de las familias que se dedican al trabajo estacional de las cosechas (de café, en este caso). El plan piloto para la cosecha 2007-2008 brinda una respuesta integral a esta situación, involucrando directamente a los productores de café, quienes aportan los recursos y las condiciones para el programa educativo y recreativo que se ofrece a niños.

Conclusiones y recomendaciones

1. El papel de las inspecciones de trabajo en el ámbito del trabajo infantil y adolescente continúa siendo el eslabón esencial para la eliminación del trabajo infantil, del trabajo adolescente peligroso y de la aplicación de los regímenes de protección a las personas adolescentes trabajadoras. Desempeñan un papel fundamental que está claramente delimitado por los Convenios de la OIT y por la legislación nacional.

2. Las funciones principales de las inspecciones son: velar por la aplicación de la legislación laboral, asesorar a empleadores y trabajadores, notificar a las autoridades sobre los abusos y las deficiencias. Estas son funciones establecidas en los Convenios núms. 81 y 129 para todos los trabajadores (tanto en el sector industrial y comercial como en el agrícola). Sin embargo, para el caso de niños y adolescentes, la aplicación de esta normativa general debe estar integrada con la legislación especial de niñez y adolescencia, lo cual implica que las inspecciones de trabajo deben aplicar la legislación desde la perspectiva de los derechos de niños y adolescentes (o doctrina de la protección integral).

3. El papel formativo, de asesoría y de capacitación que desempeñan las inspecciones de trabajo, cobra una particular importancia para la erradicación del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora.

4. En la subregión centroamericana en los últimos años se han creado instancias interministeriales e intersectoriales para abordar el trabajo infantil y adolescente, que funcionan generalmente en los Ministerios de Trabajo, y de las cuales muchas veces las inspecciones de trabajo forman parte. Las sinergias entre las Inspecciones y estas instancias han sido la clave para fortalecer las capacidades de inspectores en torno al trabajo infantil y adolescente.

5. Las experiencias presentadas en el *Taller Buenas prácticas y lecciones aprendidas de las Inspectorías de Trabajo de la subregión centroamericana en el ámbito del trabajo infantil* (Tegucigalpa, Honduras 12 y 13 de marzo de 2008), tanto las estrategias eficaces como las buenas prácticas, contienen una serie de elementos comunes que pueden ser utilizados como guías para el abordaje del trabajo infantil y adolescente por parte de las inspecciones de trabajo:

a. Abordaje integral. La labor de la inspección debe partir de un abordaje integral, lo cual no significa que deba realizar acciones que están fuera de su competencia, sino que su perspectiva debe tomar en cuenta tanto al niño, niña o adolescente como a sus familias y poder realizar las referencias y contrarreferencias cuando sea necesario.

b. Focalización. La escasez de recursos humanos y materiales, y la necesidad de atender situaciones prioritarias, obliga a focalizar. Esta focalización puede ser por sectores de la economía (por ejemplo: en la agricultura), por ciclos productivos (por ejemplo: cosecha del café), o por estudios previos que se hayan realizado acerca de la localización del trabajo infantil y adolescente. La focalización permite planificar con anticipación el abordaje integral y el involucramiento de distintos actores.

c. Coordinación intrainstitucional e interinstitucional. La coordinación no es algo que se obtiene de manera espontánea; por el contrario, se ha probado que hay muchas dificultades para lograrla. Por ello, debe planificarse de forma expresa, e inclusive formal. En las buenas prácticas presentadas por República Dominicana y Nicaragua, se encuentran ejemplos de cómo se logró esa coordinación. Puede ser mediante convenios de colaboración suscritos (por ejemplo, con dueños de haciendas o sindicatos, como fue el caso de Nicaragua) e inclusive convenios interministeriales, o mediante la elaboración de protocolos que establecen paso a paso cómo debe darse esa coordinación (experiencia de Costa Rica).

d. Involucramiento de distintos actores. Las inspecciones de trabajo por sí solas no pueden hacer todo el trabajo, las buenas prácticas demuestran claramente que debe haber un encuentro de distintos actores para atender de manera integral a niños y adolescentes trabajadores.

e. Sindicatos. La experiencia de Nicaragua revela la importancia de la participación de sindicatos. Estos tienen que ser los socios naturales en la erradicación del trabajo infantil.

f. Comunidad. También se debe involucrar a las fuerzas vivas de la comunidad, que van desde las estructuras constituidas de los gobiernos locales, hasta las organizaciones formales o no formales de jóvenes, de productores, de artistas, etc.

g. Información. La información sobre la situación es vital. Puede ser mediante la realización de diagnósticos, de censos de niños, y adolescentes trabajadores u otras formas. Esta información debe almacenarse en bases de datos, que puedan ser compartidas por diferentes instituciones, y que sirvan de punto de partida para el establecimiento de políticas en distintos niveles y de adecuadas acciones de seguimiento.

h. Participación de niños y adolescentes. La participación de niños, y adolescentes es vital. Este es un principio consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño y en todas las legislaciones nacionales. Ellos deben ser protagonistas del proceso, tanto para el retiro de niños trabajando por debajo de la edad mínima o del trabajo adolescente peligroso, como para la búsqueda de alternativas coherentes con el régimen de protección. La formación de personas adolescentes como monitores comunitarios, experiencia de Nicaragua, es de tomar en cuenta y emular en otros lugares.

i. Establecer metas realistas. Si algo tienen en común las experiencias exitosas es que, además de focalizar, se fijaron metas realistas, medibles y que pueden cumplirse en plazos razonables. Esto abona a la sostenibilidad de las iniciativas y, sobre todo, a comprobar en corto plazo un cambio en la calidad de vida de niños y adolescentes y sus familias.

j. Fortalecer la inspección. Los Ministerios de Trabajo, y los gobiernos en general, deben dar la importancia que merecen a las inspecciones de trabajo. Esto implica: estabilidad laboral de inspectores, salarios justos para evitar ser susceptibles de corrupción, recursos para realizar su labor (vehículos, computadoras, papelería, entre otros), suficiente elemento humano con la debida capacitación y sensibilización. También implica garantizar la seguridad de inspectores para evitar que experiencias como la presentada por Guatemala se realicen poniendo en riesgo la integridad de inspectores.

Bibliografía

Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT), Decreto Ejecutivo Nº 37 del 21 de junio de 2005 por el cual se modifican algunos artículos del Decreto Ejecutivo Nº 25 de 15 de abril de 1997, modificado por el Decreto Ejecutivo Nº 9 de 21 de abril de 1998 y Decreto Ejecutivo Nº 18 de 19 de julio de 1999.

IPEC (2001): *Evaluación final Proyecto erradicación y prevención del trabajo infantil en labores de alto riesgo en Municipio de Constanza*, versión electrónica, julio 2001, disponible en: http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/evaluacion_trabajo_infantil_en_constanza_r.dominicana.pdf

_____ (2003): *Guía para la implementación de un Sistema de Inspección y Monitoreo del Trabajo Infantil en los países del* MERCOSUR *y Chile*, Serie: Documentos de Trabajo, 169, OIT, Lima, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=7075

_____ (2004): *Evaluación Programa de acción: Combatiendo las peores formas del trabajo infantil en el municipio de Constanza, República Dominicana*, Una evaluación de medio término, OIT, San José, versión electrónica, disponible en: http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/dr_constanza_mte_2004_span.pdf

_____ (2004): *Evaluación Actividades preparatorias para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil en República Dominicana*, Apoyo para el Programa de Duración Determinada sobre las peores formas de trabajo infantil en la República Dominicana, Evaluación independiente de medio término, OIT, San José, versión electrónica, disponible en: http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/informefinalemttbpdominicana_esp.pdf

_____ (2005): *Contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajador adolescente desde la Inspección del Trabajo. Manual de formación*, OIT, San José, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=6923

_____ (2008): *Memoria del Taller Buenas prácticas y lecciones aprendidas de las Inspectorías de Trabajo de la subregión centroamericana en el ámbito del trabajo infantil*, Tegucigalpa, Honduras 12 y 13 de marzo de 2008, sin publicar, San José.

IPEC, Contraloría General de la República, MITRADEL (2003): *Informe Nacional de los Resultados de la Encuesta del Trabajo Infantil*, Panamá, disponible en: http://www.oit.org.pe/ipec/documentos/pa_situ_2003.pdf

IPEC, Programa Infocus sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork) y Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo (AIIT) (2003): *Combatiendo las peores formas de trabajo infantil: Manual para inspectores*, OIT, San José, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=2621

OIT (2006): *Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo*, 1947 (*núm.* 81), *y al Protocolo de* 1995 *relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo*, 1947, *a la Recomendación sobre la inspección del trabajo* (*minas y transporte*), 1947 (*núm.* 82), *al Convenio sobre la inspección del trabajo* (*agricultura*), 1969 (*núm.* 129), *y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo* (*agricultura*), 1969 (*núm.* 133), Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª reunión, OIT, Ginebra.

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

Oficina de la OIT en San José

http://www.oit.or.cr/ipec