



ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO
OFICINA REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil – IPEC

IPEC Sudamérica

Documentos IPEC

La Inspección Laboral y el Trabajo Infantil

Lineamientos para una
propuesta metodológica

Junio 2001

Sistema de Información Regional sobre Trabajo Infantil – SIRTI-
Tel: 511-6150327 / 511- 615-0395, Fax: 511- 6150400. E- mail: sirti@oit.org.pe
Las Flores 275 San Isidro, Lima 27. Casilla Postal 14-124, Lima 14.
IPEC Sudamérica

Contexto

CONTEXTO	4
EL TRABAJO INFANTIL, UNA NUEVA DIMENSIÓN	4
CAUSAS	5
LA INSPECCIÓN LABORAL COMO INSTRUMENTO DE UNA POLÍTICA NACIONAL FRENTE AL TRABAJO INFANTIL	7
LA INSPECCIÓN LABORAL DENTRO DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN DEL MENOR	8
LA INSPECCIÓN LABORAL UNA ESTRATEGIA PARA UNA INTERVENCIÓN MÁS EFICAZ FRENTE AL TRABAJO INFANTIL	9
EL MARCO NORMATIVO SOBRE INSPECCIÓN LABORAL EN MATERIA DE TRABAJO INFANTIL	9
ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS	10
<i>Convenio 81 sobre la inspección del trabajo, 1947.</i>	10
<i>Convenio 85 sobre inspección del trabajo (territorios no metropolitanos), 1947</i>	10
<i>Recomendación 82 sobre la inspección de trabajo de minas y transporte, 1947.</i>	10
<i>Recomendación 133 sobre la inspección del trabajo en la agricultura, 1969.</i>	10
<i>Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999.</i>	11
<i>Convenio 138 sobre edad mínima, 1973.</i>	11
ESTRATEGIA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE MONITOREO SOBRE TRABAJO INFANTIL	12
1. <i>Análisis de situación</i>	13
2. <i>Articulación institucional</i>	13
3. <i>Estructura y Composición del Equipo de Monitoreo</i>	14
4. <i>El proceso en el sistema de inspección</i>	15
DIEZ RECOMENDACIONES	19

Contexto

La inspección del trabajo surgió en Europa en el siglo XIX como consecuencia del impacto de la primera revolución industrial sobre las poblaciones rurales, poco preparadas para una industrialización en un contexto de liberalismo económico absoluto. Se observaba cotidianamente un gran volumen de niños trabajando desde los 5 años en la fabricación del algodón y lana en el interior de las minas o manipulando máquinas, con una permisividad social e institucional generalizada. Todo ello originó una presión social para que los empresarios y ciertos gobiernos admitieran las primeras excepciones al "laissez-faire" y reconocer al Estado el derecho a observar y fiscalizar dentro de los muros de la empresa privada. Había surgido el incipiente derecho a la inspección laboral.

Sucesivamente, en Inglaterra en 1802, en Alemania en 1837, en Bélgica en 1840 y en Francia en 1841 se promulgaban las primeras leyes para establecer una edad mínima de admisión al empleo creando los primeros organismos de vigilancia en la aplicación de leyes socio-laborales. Se puede afirmar por tanto que la inspección laboral nació muy vinculada a la supervisión y protección de los menores trabajadores, como colectivo más vulnerable en la estructura del mercado laboral. La OIT desde su constitución en 1919 estipula en su art. 427 que "...cada Estado debe organizar un servicio de inspección, a fin de asegurar la aplicación de las leyes y los reglamentos para la protección de los trabajadores". Ese mismo año la Conferencia Internacional del Trabajo adopta la Recomendación N° 5 sobre Inspección Laboral, y los Convenios N° 5 y 6 que fijan la edad mínima de 14 años para el ingreso al trabajo industrial. Posteriormente, entre 1920 y 1959 se aprueban diferentes convenios sobre la inspección laboral infantil en el trabajo marítimo, la agricultura, los trabajos no industriales, el trabajo subterráneo y la pesca. Esa fase culmina en 1973 con la adopción del Convenio 138 que deberá reemplazar los convenios existentes para promover políticas más efectivas frente al trabajo infantil.

Paralelamente, desde 1947 hasta 1969 se adoptan diferentes Convenios (81,85, 129...) que regulan la inspección laboral en la industria, el comercio, las minas, los transportes y en la agricultura.

Por tanto, una primera conclusión es que al igual que sucede con el trabajo infantil, las normas relacionadas con la inspección del trabajo abarcan todos los sectores y actividades, y explícitamente deben focalizarse hacia la aplicación efectiva de las disposiciones legales relativas al empleo de niños y adolescentes.

El Trabajo Infantil, una nueva dimensión

El trabajo infantil ha existido históricamente, pero hoy es más conocido y existe una mayor conciencia sobre la necesidad de erradicarlo. La OIT calcula (2000) que 250 millones de niños y niñas están económicamente activos, lo que representa un 25 por ciento de la población infantil por debajo de los 14 años, y al menos un tercio de los mismos en condiciones de riesgo, extremas o de explotación.

América Latina presenta una caracterización específica en relación con trabajo infantil que la distingue de otras regiones.

- Según la OIT, 20 millones de menores estarían económicamente activos, lo que representa una tasa de participación del 20 por ciento y supone el 3 por ciento de la PEA regional.
- 90 por ciento de la mano de obra infantil se concentra en el sector informal de la economía.
- 50 por ciento de los menores trabajadores no terminan la educación primaria y el 50 por ciento restante presenta de dos a tres grados de retraso escolar. Aproximadamente el 20 por ciento de ese colectivo finaliza la educación secundaria y prácticamente es nula su inserción en la educación universitaria o formación profesional.
- 60 por ciento se desempeña en actividades agrícolas y 40 por ciento en actividades urbanas.
- Al menos el 40 por ciento son niñas, si tomamos en consideración el trabajo doméstico infantil bajo formas remuneradas o familiares.
- El 55 por ciento de la mano de obra infantil no recibe retribución alguna, y el 45 por ciento restante, obtiene ingresos por debajo de los salarios mínimos legales.
- En general, los menores trabajadores quedan por fuera de los sistemas de protección social y realizan jornadas laborales por encima de las 47 horas semanales.
- Por último, indicar que desde principios de los años 80 han aparecido nuevas formas de trabajo infantil, en sectores como la minería artesanal, la construcción de ladrillos, la agricultura en exportación, el trabajo en mercados, el trabajo doméstico infantil o la explotación sexual comercial.

En síntesis, se puede indicar que, en América Latina, el trabajo infantil es informal, con escasos o nulos ingresos, con largas jornadas laborales, altos niveles de exclusión social, y provoca una masiva deserción educativa.

Causas

Infinidad de estudios han analizado las causas y consecuencias del trabajo infantil, existiendo incluso posiciones antagónicas en la conceptualización y posición frente a un problema que, si bien genera un rechazo internacional, presenta aún importantes carencias en la definición de políticas claras y efectivas frente al mismo.

Existen al menos tres rasgos distintivos en los que se debe situar el análisis del trabajo infantil.

- Factores económicos. Sin duda, la pobreza es el argumento fundamental utilizado para analizar, y en muchos casos justificar, el crecimiento del trabajo infantil, especialmente en las últimas décadas. Los indicadores macro-económicos y sociales, en algunos casos

contradican esta argumentación, ya que países de bajo o mediano desarrollo económico, tienen sin embargo, bajos índices de mano de obra infantil. Sin embargo, es evidente, que la precarización del mercado laboral, la reducción drástica de los ingresos, la inaccesibilidad a los sistemas de crédito, el aumento de precios al consumo, las tensiones inflacionarias, las reducciones presupuestarias, la limitación en la capacidad de ahorro, la caída de precios en productos agro-industriales, o los fenómenos migratorios... son factores relacionados con la estrategia de supervivencia familiar en la que se instala la mano de obra infantil.

- Factores culturales. En relación con el punto anterior, no podemos ni debemos simplificar la justificación del trabajo infantil por argumentos únicamente económicos. Si observamos que en América Latina, 50 por ciento de las familias están por debajo de la línea de pobreza, y únicamente existe un 20 por ciento de PEA infantil, se puede indicar que aproximadamente un tercio de familias pobres utilizan a sus hijos como mano de obra, bajo fórmulas remuneradas o familiares. Esto conlleva una reflexión sobre la necesidad de establecer una nueva visión social transformadora de hábitos culturales que co-responsabilicen a las familias en la propia solución del problema. Es decir, se debe ir generando una conciencia en las propias sociedades, para colocar a la infancia en una dimensión no sólo de protección, sino también de derechos básicos como son la educación, la salud, la recreación y el bienestar. Algunas grupos minoritarios, bajo pretextos culturales, intentan ver en el trabajo infantil un efecto de socialización, revalorización y autoestima individual, olvidando que en el desarrollo integral de la persona, sin aprendizaje y formación intelectual y académica se produce inevitablemente un proceso de exclusión social.
- Factores políticos. El cuadro de situación se completa ante la incapacidad de muchos países, por dar respuestas estructurales e integrales al problema del trabajo infantil, que no es otro que la limitación para asegurar el ejercicio real de derechos sociales, civiles, económicos y culturales. Esta limitación en las políticas públicas se traduce en la insuficiencia o escasa calidad de la educación pública; el limitado alcance de la protección social; las carencias de la inspección laboral; la imposibilidad de generación de empleo de calidad; la progresiva reducción presupuestaria en la inversión social; y la insuficiencia de los procesos descentralizadores que sitúen en los entornos locales las soluciones prácticas a las necesidades básicas de la población.

Por tanto, al hablar de las causas del trabajo infantil y, consecuentemente, de las políticas prácticas para la solución del mismo, se deben combinar estos tres factores para obtener una dimensión real del problema. Es decir, estructuralmente hablando, el trabajo infantil desaparecerá cuando se promuevan modelos de desarrollo socio-económicos equitativos, una educación pública de calidad para todos y una auténtica transformación cultural que tenga como objetivo final la creación de un modelo de justicia social en los países.

La Inspección laboral como instrumento de una política nacional frente al Trabajo Infantil

Ya se ha indicado que existe un marco normativo suficientemente amplio y respaldado por un conjunto de instrumentos que obligan a los países a definir sistemas de vigilancia y control con énfasis especial hacia el trabajo infantil.

En la mayoría de los casos, existen diferentes argumentaciones para limitar el alcance y/o competencias de la inspección laboral frente al trabajo infantil.

- En algunos casos se indica que la inspección laboral no puede actuar sobre el sector informal de la economía, por razones reglamentarias, ya que en muchos casos no está definida con claridad la relación contractual o laboral.
- En otros casos, incluso se indica que siendo el propio sector informal, el motor de la economía y quien absorbe un mayor nivel de empleo en los países (60 por ciento), no parece políticamente adecuado establecer esquemas rígidos de inspección y control ya que se podrían originar tensiones de carácter social.
- La propia limitación presupuestaria y técnica de los Ministerios de Trabajo, es un elemento más que aparece como justificativo para que la inspección laboral no actúe con mayor intensidad sobre el trabajo infantil.
- Por último, las propias características de algunos sectores de trabajo infantil, dificultan notablemente una inspección sobre los mismos. Este es el caso de actividades como la minería, la agricultura, la pesca o el trabajo doméstico infantil, entre otros.

El marco normativo actual, especialmente, en los convenios 138 y 182 de la OIT, establecen como necesidad la aplicación de modelos de inspección laboral, dejando a cada país la definición de los mecanismos apropiados, las sanciones administrativas, o incluso penales, oportunas, y los medios técnicos y humanos imprescindibles para el desarrollo de tales funciones.

La práctica en América Latina en los últimos años nos indica la inexistencia de sistemas de inspección sobre trabajo infantil, especialmente en los sectores más extremos o peligrosos. Existen no obstante, algunas unidades especiales de inspección en el trabajo de menores que reconducen su función hacia empresas, al registro y al otorgamiento de autorizaciones de trabajo, en algunos casos en coordinación con los propios municipios.

No obstante, existen algunas prácticas o experiencias novedosas en sectores muy determinados, tales como: la minería del carbón y la exportación de flores, en Colombia; el sector textil, en Perú; la exportación del sector conservero, en Chile; la producción del café, en Centroamérica... Podemos observar, por tanto, la preocupación creciente de muchos países por aplicar modelos de inspección en sectores estratégicos de exportación que hoy día son objeto de una verificación y control por parte de diferentes uniones de consumidores a nivel internacional.

La Inspección laboral dentro de los Sistemas de Protección del Menor

Pensar que la aplicación normativa y la inspección laboral en sí mismas pueden resolver el problema del trabajo infantil es un error ya que, a partir de las causas definidas, debe conceptualizarse una respuesta integral al conjunto de factores que inciden en el mismo. La solución, por tanto, es integrar la inspección laboral en el marco y las políticas de los sistemas integrales de protección del menor de los países.

Un sistema de protección del menor debe definirse como un conjunto coherente de actores y de instituciones que participan en el objetivo de crear las condiciones de vida y de desarrollo de la infancia con una óptica de reconocimiento de los niños y niñas como sujetos de derechos. Estos actores claves son la familia, los centros educativos y de salud, las instituciones de protección, la inspección laboral, los sindicatos, los jueces, fiscalías y defensorías, y las propias organizaciones no gubernamentales. Todas esas instituciones tienen la función de evitar o corregir los efectos negativos de un entorno económico, cultural y social que, en muchas ocasiones, no es por su propia naturaleza, adecuado para el desarrollo psico-social del menor.

La eficacia de un sistema se evalúa por sus aportaciones y sus resultados. Los resultados de un sistema de protección de menores se pueden reflejar en diferentes indicadores de desarrollo: la mortalidad infantil; los índices de escolaridad y calidad educativa; los niveles nutricionales; las condiciones de vivienda, agua y electricidad; el maltrato infantil; y las condiciones de trabajo.

Los inspectores de trabajo son muy conscientes de que el trabajo infantil es una cuestión de supervivencia para el menor y su familia. Se encuentran en muchos casos ante un entorno cultural que les desestimula para intervenir, y se encuentran ante un muro de incomprensión y resistencia, así como de falta de colaboración de otras instituciones que deben dar respuesta al conjunto de factores socio-económicos anteriormente mencionados.

Es frecuente exigir a la inspección la aplicación efectiva de las leyes laborales, pero al mismo tiempo, nos encontramos ante la incapacidad de los sistemas educativos para absorber la demanda en volumen y calidad que la población infantil requiere.

Esa ausencia de relaciones entre las instituciones de protección al menor, lleva a la incoherencia, la ineficiencia y la imposibilidad de definir responsabilidades concretas.

El inspector de trabajo únicamente observa la punta del iceberg. La parte más invisible del trabajo de menores está oculta: es el trabajo a domicilio, las ocupaciones familiares no-remuneradas, la ausencia de un vínculo salarial entre el empleador y el asalariado, o los sectores extremos donde la clandestinidad no permite conocer la dimensión del problema o incluso la explotación.

La debilidad de la inspección del trabajo debe asimismo situarse en las múltiples tareas confiadas a los propios inspectores. Como ya se indicó, en Europa, la inspección se ocupaba originariamente en el trabajo infantil. Posteriormente, se le asignó la protección de las mujeres trabajadoras, la seguridad y salud en el trabajo, o las jornadas laborales. Más tarde, los sistemas se fueron diversificando de forma progresiva. En ciertos países de América Latina, la inspección del trabajo infantil se confía a un órgano especializado, mientras que otros servicios se hacen cargo de la salud ocupacional, el empleo o las relaciones laborales. En otros países, se ha confiado a un solo organismo de inspección la totalidad de los nuevos derechos obtenidos por los trabajadores. En los países en desarrollo que han adoptado este modelo generalista, las inspecciones tienen indudables problemas de capacidad, medios y cobertura para asumir una inspección efectiva sobre el trabajo infantil, especialmente en el sector informal.

En los países desarrollados, donde la incidencia de trabajo infantil es baja, la inspección laboral se correlaciona con las diferentes instituciones, generalmente descentralizadas, de protección del menor, para buscar respuestas integrales a la problemática que subyace en esta población.

En todo caso, cualesquiera que sean los sistemas de inspección del trabajo y su organización administrativa, observamos la misma dificultad para diseñar métodos de intervención apropiados a la complejidad del trabajo infantil.

No encontramos, por tanto, en muchos países, ante una contradicción a la que se enfrenta la inspección laboral. Por una parte el derecho a la supervivencia familiar, y por otra el derecho de los menores, legalmente establecido, a la protección y frente a la explotación laboral.

La Inspección Laboral, una estrategia para una intervención más eficaz frente al Trabajo Infantil

El marco normativo sobre inspección laboral en materia de trabajo infantil

En su informe a la conferencia internacional del trabajo de 1964, el Director General declaró: “Una legislación laboral sin inspección, constituye un ensayo teórico de ética, más que una disciplina social obligatoria.” Ese mismo año, la Comisión de Expertos resaltaba en su informe: “La existencia de una inspección de trabajo eficaz constituye la mejor garantía de que las normas nacionales e internacionales del trabajo sean respetadas, no solamente dentro de la legislación sino también en los hechos. En su último estudio conjunto (1985), la misma Comisión insistió en que una legislación social, por muy avanzada que sea, corre el riesgo de convertirse en letra muerta, si no existe en el país un sistema de inspección del trabajo, encargado de controlar su aplicación. Esa necesidad de control se hace especialmente necesaria cuando una coyuntura económica desfavorable, sitúa en un segundo plano la realización efectiva de los derechos sociales y económicos de los ciudadanos.

Análisis de los instrumentos

Convenio 81 sobre la inspección del trabajo, 1947.

Este convenio regula la inspección laboral en la industria y el comercio, y se aplica a todos los establecimientos (Art. 2). En el artículo 3, apartado 1, establece entre otras cosas que el sistema de inspección, velará por el cumplimiento de las disposiciones legales, y en especial del empleo de menores. En su artículo 5 establece que la autoridad competente deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales, y con instituciones públicas o privadas que ejerzan actividades similares.

La Recomendación 81 (1947) define los mecanismos para la aplicación del convenio y señala la información clave a identificar en materia de inspección laboral.

Convenio 85 sobre inspección del trabajo (territorios no metropolitanos), 1947.

Identifica las responsabilidades de la inspección laboral, con contenido similar al Convenio 81, para zonas no metropolitanas.

Recomendación 82 sobre la inspección de trabajo de minas y transporte, 1947.

Insta a los países a adoptar el contenido del Convenio 81 sobre inspección laboral en los sectores de minas y transportes, que podía ser excepcionalmente excluido de aquel (C. 81) por las legislaciones nacionales. Vale por tanto, lo establecido para la supervisión, vigilancia y control en el trabajo de menores.

Recomendación 133 sobre la inspección del trabajo en la agricultura, 1969.

En su artículo 1, establece de manera novedosa que las funciones de la inspección del trabajo en la agricultura deben ampliarse para que incluyan la colaboración con los servicios técnicos competentes, a fin de ayudar al productor agrícola, cualquiera que sea su condición jurídica, a mejorar su explotación y las condiciones de vida y de trabajo de las personas que participen en ella. En esa misma línea, en el artículo 2 se indica que la inspección de trabajo puede participar en la aplicación de diferentes disposiciones tales como: formación profesional de trabajadores; servicios sociales en la agricultura; cooperativas; y asistencia obligatoria a las escuelas.

En su artículo 13, establece la obligatoriedad de publicar un informe anual en el que se incorpore, entre otras materias, las estadísticas de conflictos laborales, las dificultades en la aplicación de las disposiciones legales; y sugerencias para mejorar las condiciones de vida y de trabajo en la agricultura.

Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999.

En su artículo 2, el término niño designa a toda persona menor de 18 años. El artículo 3 identifica las peores formas, tales como esclavitud, prostitución, pornografía, tráfico de estupefacientes y cualquier trabajo que, por su naturaleza, perjudique la salud, seguridad o moralidad de los niños. El artículo 4 indica que cada legislación nacional determina los tipos de trabajo objeto de aplicación de dicho convenio.

El artículo 7 indica que todo miembro deberá adoptar las medidas necesarias para la aplicación efectiva de las disposiciones, incluyendo las sanciones penales o de otra índole. En ese mismo artículo se indica que todo miembro deberá adoptar las medidas efectivas para promover la educación de niños y niñas, tanto a nivel de enseñanza básica gratuita o de formación profesional.

La recomendación 190 de 1999 que acompaña el convenio 182, establece un conjunto de medidas para la identificación y focalización de políticas nacionales que tiendan a la eliminación de las formas extremas del trabajo infantil. En el capítulo tercero de dicha recomendación, se establece como medidas de aplicación la importancia de la actualización estadística y la responsabilidad de la autoridad competente, para determinar las repercusiones o sanciones en caso de incumplimiento. Igualmente, se indica que los miembros podrán establecer con carácter de urgencia otras medidas penales, civiles o administrativas para garantizar la aplicación efectiva del convenio. Finalmente, se insta a impartir formación adecuada a los inspectores y funcionarios responsables, así como a otros profesionales pertinentes.

Convenio 138 sobre edad mínima, 1973.

Este convenio vino a condensar todas las normas anteriores existentes en materia de trabajo infantil, definiendo una edad mínima de admisión al empleo en 15, o excepcionalmente en 14, años. En su artículo 9, la autoridad competente deberá prever todas las medidas necesarias, incluso el establecimiento de sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del convenio. La Recomendación 146, de 1973, establece que para lograr el éxito de la política nacional en materia de trabajo infantil, los planes nacionales de desarrollo deben dar prioridad a las necesidades y satisfacciones de los menores. En ese contexto debe concederse la máxima atención a diferentes aspectos:

- a. La promoción del pleno empleo.
- b. La extensión progresiva de medidas económicas y sociales para aliviar la pobreza y aumentar el nivel de vida e ingresos de las familias.
- c. El desarrollo y universalidad de la seguridad social.
- d. El desarrollo y la extensión progresiva de la orientación profesional y cualesquiera otras medidas que asegure el pleno desarrollo de los menores.

En el punto 14 de la recomendación, se establece el necesario fortalecimiento de la inspección de trabajo para descubrir los abusos en el empleo o trabajo de niños y adolescentes. También se indica la importancia de la inspección laboral en los aspectos de información y asesoramiento técnico. Por último, se indica que la inspección de trabajo debe estar coordinada estrechamente con otros servicios encargados de la enseñanza, la formación, y el bienestar integral de niños y adolescentes.

Este breve recorrido del marco normativo en materia de inspección laboral y trabajo infantil permite establecer algunos rasgos fundamentales:

- Existe una preocupación histórica y constante, que correlaciona la inspección laboral con la mano de obra infantil, tal como se demuestra en los diferentes convenios internacionales de OIT.
- Las normas en materia de inspección abarcan todos los sectores de ocupación, tales como el comercio, la industria, la minería y el transporte, entre otros.
- El convenio 138 viene a establecer una regulación general sobre cualquier tipo de ocupación o trabajo infantil sin excepciones, y especialmente, a partir de la Recomendación 146, asigna a la misma no sólo un papel fiscalizador sino uno globalizador y coordinador de otras instancias que tienen competencias en ámbitos sociales y económicos.
- El convenio 182 matiza la importancia de la inspección como un instrumento clave en la identificación de formas extremas o abusivas de trabajo infantil, proponiendo por primera vez, incluso la aplicación de sanciones de carácter penal.

Es evidente, por tanto, que la legislación internacional, progresivamente, ha querido colocar al inspector con una función pedagógica y promotora de valores y soluciones específicas, no sólo a problemas de índole laboral, sino también de insatisfacción de necesidades básicas, de escolarización o incluso de mejoramiento del ingreso familiar. Por tanto, las normas nos señalan una nueva visión de la inspección que se sitúa bajo una órbita dentro de los sistemas de protección del menor y esto conlleva una necesaria y sólida articulación institucional con otros agentes para promover un auténtico cambio en los modelos de desarrollo de los países.

Estrategia para el establecimiento de un sistema de monitoreo sobre Trabajo Infantil

En primer lugar, hay que indicar que el camino crítico para desarrollar un sistema integrado de inspección pasa por una serie de conceptos previos:

- Es necesario, en primer lugar, disponer de una información fiable, cualitativa y cuantitativamente, que nos permita conocer las características y magnitud del trabajo infantil.
- En segundo lugar, la inspección debe encuadrarse dentro de los esfuerzos nacionales, enmarcados en una política pública sobre trabajo infantil en el ámbito de los procesos de desarrollo económico de los países.
- Se debe contar con un entramado normativo, adaptado a los instrumentos internacionales vigentes en materia de inspección.

- La inspección debe situarse dentro de los sistemas nacionales de protección al menor activando el máximo número de agentes y operadores responsables en las diferentes dimensiones del problema.
- La observación debe permitir proponer recomendaciones específicas en diferentes niveles (administrativos, sociales, penales...), para lo que es necesario partir de una decisión política para afrontar soluciones estructurales a mediano y largo plazo.
- Todo ese esfuerzo debe medirse y cuantificarse para observar los impactos y resultados en la aplicación de medidas de inspección y de carácter socio-económico.

A partir de estos criterios vamos a definir el ciclo básico de una estrategia de inspección en el ámbito del trabajo infantil.

1. Análisis de situación

La información sobre el trabajo infantil en los países es fragmentada, dispersa y carece de instrumentos fiables. En este contexto hay que trabajar en dos niveles fundamentales. En primer lugar, definiendo módulos específicos en las encuestas de hogares que nos aporten una información cualitativa y cuantitativa del volumen del trabajo infantil. El sistema de medición debe ser muy preciso, incluyendo diferentes variables (edades, género, tipo de ocupación, ingresos, educación, salud...), evolutivo en el tiempo y continuo para poder analizar objetivamente los datos en términos de reducción o ampliación del trabajo infantil. En este ámbito los institutos de estadística, en colaboración con los departamentos de información laboral de los Ministerios de Trabajo, son las entidades responsables de este objetivo (Cuadro 1). Se están haciendo ya esfuerzos, a través del Programa SIMPOC de la OIT para el desarrollo de estos módulos en diferentes países de la región.

En segundo término, es necesario complementar el análisis macro de las estadísticas nacionales con estudios sectoriales muy precisos, que nos permitan conocer las zonas donde se concentra el trabajo infantil, reflejando las características de los sectores y la información personalizada de la situación del trabajo infantil en las mismas. Estos diagnósticos pueden abarcar sectores industriales, agrícolas, de servicios, de recolección de basuras, de trabajo urbano, de trabajo doméstico infantil o de explotación sexual, entre otros. Existe ya una metodología experimentada por IPEC-OIT (Rapid Assessment) que permite desarrollar de manera rápida (tres meses) estos análisis de situación que son absolutamente claves para afrontar iniciativas de intervención en los sectores identificados.

2. Articulación institucional

Ya indicamos anteriormente, que la inspección laboral debe estar integrada en el ámbito de la política nacional frente al trabajo infantil. En este contexto, las inspecciones de trabajo deben formar parte de las Comisiones Nacionales sobre trabajo infantil en los países, y presentar propuestas específicas en los planes nacionales de acción, según el marco operativo y estratégico definido y en coordinación con el resto de instituciones y organismos competentes en el tema. Este punto enlazará directamente con el último componente de la estrategia de

inspección ya que las diferentes recomendaciones o propuestas que surjan a través de la identificación y observación de los sectores y zonas donde exista trabajo infantil, deberán ser aplicadas por los integrantes de las comisiones nacionales (Ministerios sociales, de Educación, de Salud, Justicia, Municipios...). Se puede observar por tanto, la importancia de la inspección del trabajo en la construcción de una política sobre trabajo infantil ya que es un instrumento puente que correlaciona la verificación del problema, con la resolución del mismo, a través de diferentes medidas de carácter legal, administrativo, económicas o sociales.

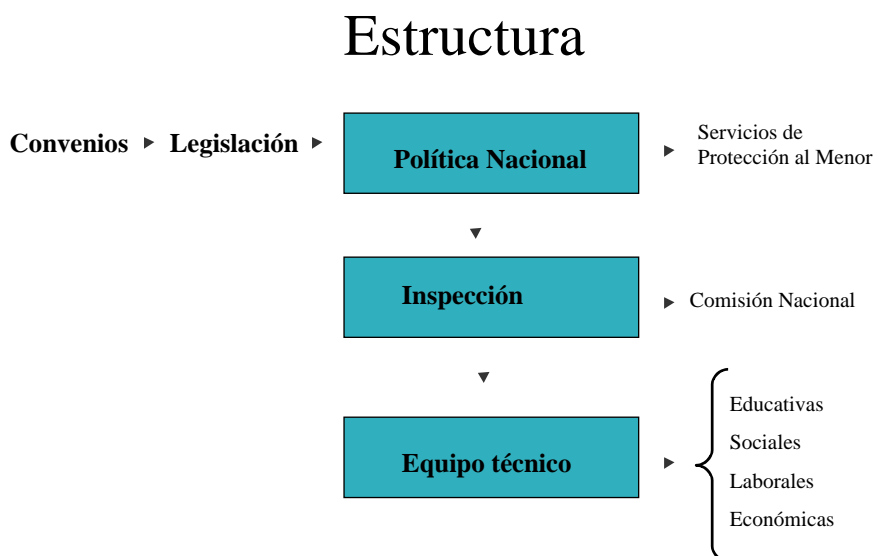
3. Estructura y Composición del Equipo de Monitoreo

Partiendo del supuesto de activación del sistema de protección del menor para la inspección y monitoreo del trabajo infantil, la estructura de este equipo debe ser multisectorial y abarcar diferentes disciplinas. Se aconseja, por tanto, que el equipo al menos esté conformado por un representante de los Ministerios de Trabajo, Salud, Educación, Instituciones Públicas de Protección del Menor y Secretarías o Ministerios de Desarrollo Social. Este equipo técnico definirá un plan de trabajo operativo que incluya: el ámbito de trabajo, los métodos de observación, los sistemas de contacto, el procesamiento de la información y el análisis y presentación de propuestas y recomendaciones.

El equipo técnico deberá establecer la adecuada relación con las instituciones correspondientes para activar los equipos de campo necesarios que realizarán, bajo la metodología diseñada, las acciones operativas de supervisión y control en las zonas seleccionadas. Es decir, el equipo de monitoreo nacional contará con una amplia estructura de campo, a diferentes niveles: inspectores laborales, inspectores educativos, de salud, jueces y fiscalías del menor, defensorías municipales...

Lo esencial, por tanto, es que exista una decisión política al más alto nivel por parte de la Comisión Nacional y Ministerios e Instituciones competentes, para dedicar los recursos humanos técnicos y financieros necesarios a la construcción del Sistema Integral Nacional de Monitoreo e Inspección sobre Trabajo Infantil.

Cuadro 1



4. El proceso en el sistema de inspección

El ciclo en el proceso de inspección pasa por diferentes niveles.

La preparación y capacitación de los equipos de inspección.

Una vez diseñado el manual-guía metodológica del sistema de inspección, hay que desarrollar un fuerte componente de adiestramiento y capacitación de los equipos técnicos multidisciplinarios que actuarán en el terreno. Esa capacitación debe permitir un conocimiento pormenorizado de los instrumentos de recolección de información en sus diferentes niveles, así como un análisis de las diferentes variables o modalidades objetos de información en el entorno local, personal y familiar. El inspector-monitor debe estar altamente cualificado en el manejo de relaciones interpersonales e institucionales para conseguir un nivel de confianza en los interlocutores, familias y menores que le permitan visibilizar los problemas, situaciones y causas estructurales que en muchos casos no aparecen al tratarse de actividades clandestinas, perjudiciales, o socialmente rechazables. La capacitación deberá también tener una secuencia evolutiva para corregir y modificar tanto los parámetros de información como la metodología de trabajo.

La observación.

A partir de las informaciones disponibles, la inspección del trabajo interviene con mayor frecuencia por denuncias que por propia iniciativa. En el caso del trabajo infantil, esto es aún más evidente por factores de orden cultural, permisividad social, o por la incapacidad o desconocimiento de los propios menores de sus más esenciales derechos sociales o laborales. Si la inspección no toma la iniciativa de ir al terreno y verificar la información en los lugares donde trabajan los menores, será imposible intervenir eficazmente en la protección de los mismos o incluso en las condiciones de trabajo, en muchos casos abusivas y explotadoras de los propios adultos. Es por ello que el primer derecho reconocido a los inspectores de trabajo en el Convenio 81 es el poder entrar en empresas, a cualquier hora del día o de la noche sin

previo aviso. Para definir este ámbito de la observación, es necesario contar con un sistema de información fiable que permita racionalizar de manera eficiente el trabajo de los propios inspectores.

La observación debe apoyarse en unos instrumentos de recogida de la información que determinen unos parámetros básicos en diferentes niveles, para reconocer la problemática en su auténtica dimensión. Estas observaciones y visitas deben ser periódicas, para analizar la aplicación efectiva de las medidas que posteriormente se detallan.

La evaluación de las condiciones y riesgos del trabajo infantil.

Si la observación apuntada es llevada a cabo con rigor metodológico, el sistema de inspección dispondrá, en esta primera etapa, de un conjunto de informaciones que debe procesar para proceder a la propuesta de opciones y medidas que deben ser aplicadas.

Para evaluar la gravedad de los riesgos a los que están expuestos los menores que trabajan, la inspección no debe limitarse a sumar los factores como si fueran equivalentes. En efecto, se debe tener en cuenta la noción de cúmulo de dificultades y problemas. Tal vez sería conveniente empezar por atacar los sectores de actividades más peligrosos donde la inseguridad inherente a los trabajos efectuados se ve incrementada con horarios excesivos, carencia de instalaciones higiénicas, desnutrición, condiciones climáticas desfavorables, alta deserción educativa o carencia de servicios básicos.

El equipo de monitoreo deberá identificar fichas separadas que recojan información básica sobre: condiciones y riesgos del trabajo; educación; condiciones de acceso a la salud, entorno socio económico; servicios básicos.

En síntesis, podemos agrupar un conjunto de elementos a incluir como información básica:

- Características individuales y familiares: edades, estado de salud, nivel de escolarización, entorno familiar...
- Tareas efectuadas: tipos de ocupación, riesgos, percepciones sociales y culturales...
- El medio de trabajo: el clima, la insalubridad de locales y zonas de trabajo, el ambiente familiar; las máquinas y materiales utilizados; el entorno social de violencia e inseguridad...
- La organización y duración del trabajo: tipos de jornada, horarios, descansos, nocturnidad, vacaciones, compatibilidad trabajo-estudio...
- La remuneración y el status: trabajo remunerado en especie, familiar, por rendimiento...
- La oferta institucional y los actores locales: el equipo tendrá que verificar las condiciones de los centros educativos, los niveles de accesibilidad a los centros de salud, las condiciones básicas de agua, electricidad y vivienda, así como los cupos y ofertas institucionales de carácter social que permitan una mejora sustancial de las condiciones de vida familiar (acceso a créditos, viviendas sociales, subsidios familiares, comercialización de productos, formación profesional...)

En esta etapa de evaluación, así como en la de observación, la inspección debe solicitar el concurso de expertos médicos, profesores y asociaciones de padres, ya que de ello depende en gran medida el análisis y prevención de los riesgos inherentes al trabajo infantil y de la eficacia de las medidas a aplicar.

Las recomendaciones y aplicación de medidas.

Los inspectores de trabajo deben constituirse, por tanto, en gestores eficaces para la aplicación de una estrategia que cierre el círculo de la observación, la evaluación y la acción.

Para actuar, la inspección debe tener una visión clara de los objetivos a corto, medio y largo plazo.

Obviamente, cuando las condiciones de peligrosidad, riesgo o explotación lo justifiquen, deberá actuar de manera inmediata, bien promoviendo las acciones administrativas necesarias, o bien derivando las denuncias a otras instituciones que salen de su órbita de competencia (jueces o fiscalías del menor).

Es por ello que la legislación, tanto a nivel de códigos del menor, laboral o penal, deben señalar con precisión una serie de aspectos fundamentales: listados de trabajos peligrosos o extremos; autoridades competentes; sanciones a aplicar... Saliéndonos del ámbito penal, que conlleva aspectos de procedimientos específicos, nos situaríamos en el conjunto de medidas socio-laborales que la inspección puede recomendar a la Comisión Nacional sobre Trabajo Infantil para su posterior derivación a las instituciones pertinentes.

- Laborales. Existe un conjunto de posibilidades que en el ámbito de los Ministerio de Trabajo se pueden impulsar para evitar, regular o mejorar, las condiciones de menores o adolescentes trabajadores: reducción de la jornada de trabajo, prohibición del trabajo nocturno, exigencia del descanso diario legal y semanal, organización diferente del trabajo, solicitud del examen médico, ventilación de locales, condiciones de higiene y salubridad, evitar la utilización de maquinarias o productos químicos; tipos de contrato; intermediación en conflictos; intervención en cadenas de intermediarios en condiciones abusivas; códigos de ética o de conducta...
- Educativas. El equipo de inspección, una vez analizados los factores educativos de los menores, pueden proponer un conjunto de recomendaciones: mejora de la infraestructura escolar; aumento de cupos de becas; exigencia de la gratuidad real de la enseñanza; aumento de la cobertura del profesorado; ampliación al ciclo secundario, apoyo en la promoción de bibliotecas escolares; acceso al otorgamiento de útiles y vestuario escolar; promoción de sistemas de transporte escolar en zonas alejadas; fortalecimiento de la inspección educativa; becas de formación profesional para adolescentes; programas extracurriculares y en períodos vacacionales... En síntesis, se trata de activar y focalizar los sistemas de educación pública, de manera prioritaria, donde se observe un mayor volumen y riesgo de trabajo infantil, utilizando la educación como un instrumento clave para su progresiva erradicación. Incluso la adaptación de la currícula educativa en entornos rurales parece una estrategia adecuada, dadas las especiales características socio-culturales en dichos contextos.

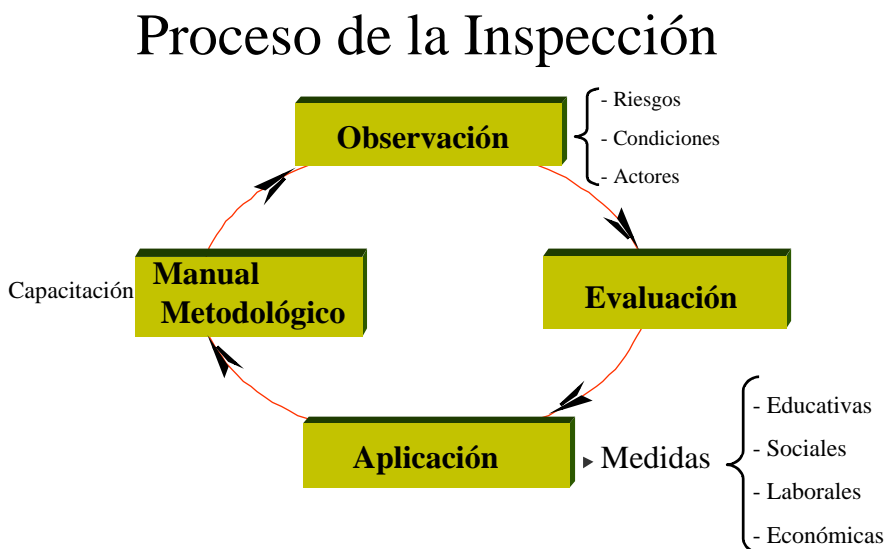
- Salud. Las recomendaciones en este ámbito se derivarían a un conjunto de medidas: verificación real a los sistemas de atención primaria; intensa focalización de programas de vacunación y prevención de riesgos laborales; seguimiento individualizado de patologías inherentes a sectores de ocupación y de riesgo; promoción de redes de salud local; acceso a los sistemas públicos de nutrición infantil; promoción de comedores escolares; acceso subvencionado a redes públicas de medicamentos; campañas de sensibilización sanitarias; aseguramiento de derivación de casos a hospitales y centros de salud; infraestructura sanitaria... En el ámbito de la salud, por tanto, la inspección debe correlacionar factores de prevención, promoción y atención, involucrando a los agentes locales y a la propia comunidad en este objetivo.
- Servicios básicos. Ya se indicó que las condiciones de limitación o inaccesibilidad a los servicios básicos influyen o agravan las ya condiciones precarias de los menores trabajadores. Por tanto, la inspección debe promover medidas específicas para la focalización de las políticas públicas y de inversión social en las zonas y sectores evaluados: sistemas de autoconstrucción de viviendas sociales; acceso a fondos públicos de equipamiento y materiales; sistemas de agua potable; redes de alcantarillado; sistemas de recolección y acopio de residuos sólidos; electricidad; utilización de tecnologías básicas para captación de agua o generación de energía... Este conjunto de medidas propiciará una mejora en los índices de bienestar social colectivos y contribuirá a la definición de una estrategia concertada con la propia comunidad para valorar el necesario desarrollo psico-social de los menores.
- Aumento del ingreso familiar. Partiendo de la base de que la pobreza es el factor fundamental y clave en el que se asienta el trabajo infantil, la inspección también puede y debe dar un conjunto de recomendaciones que permitan elevar el poder adquisitivo de la familia, como elemento sustitutorio de la mano de obra infantil. Se deben, por tanto, desarrollar un conjunto de recomendaciones en los niveles públicos y privados que permitan esa mejora de la economía local y familiar: acceso a créditos subvencionados, limitando el sistema de garantías; bancos comunales o modelos de economía solidaria; microcréditos; apoyo en la negociación y discusión de precios agroindustriales; definición de redes de comercialización de productos; semillas y maquinaria agrícola subvencionadas; formación profesional; asistencia técnica en el mejoramiento de procesos tecnológicos; focalización de proyectos de desarrollo local con financiamiento local y de la cooperación internacional... Es decir, este conjunto de medidas enlazan de forma directa con unos de los objetivos de la política nacional sobre trabajo infantil como es el desarrollo de programas pilotos de intervención en sectores o zonas seleccionadas.

Este conjunto de recomendaciones laborales, sociales o económicas, conllevan la respuesta estructural a los diferentes problemas y causas del trabajo infantil. El equipo de inspección, por tanto, debe organizar la información en fichas separadas, de manera individual y por sectores, y debe presentar un documento periódico con los resultados de las observaciones, evaluaciones y propuestas, que será analizado por la Comisión Nacional. El paso siguiente será la remisión oficial a cada Ministerio o Institución competente al máximo nivel para que se adopten las medidas propuestas o, en su caso, se hagan las observaciones oportunas.

Simultáneamente, el equipo de monitoreo elaborará una base de datos que incluya la información de los diferentes informes, reportes y propuestas para verificar la evolución de los diferentes indicadores. Este sistema deberá ser integrado en los observatorios nacionales

sobre trabajo infantil, que producirán también de manera secuencial informes específicos sobre los avances de la política nacional en materia de trabajo infantil.

Cuadro 2



Diez recomendaciones

1. Es necesario partir de una información rigurosa y fiable, que represente la magnitud y características del trabajo infantil. Esto conlleva el desarrollo de instrumentos estadísticos nacionales y estudios sectoriales focalizados prioritariamente hacia los sectores de mayor riesgo.
2. Se debe partir de una articulación institucional expresada en una Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, activa y operativa, integrada por las diferentes instituciones públicas y privadas competentes en el tema.
3. La inspección laboral debe coordinarse con los sistemas nacionales de protección al menor para dar una respuesta global al conjunto de factores estructurales que inciden sobre trabajo infantil.
4. Los Ministerios de Trabajo deben liderar este proceso de concertación institucional, involucrando a todos los agentes nacionales y locales que participan en las diferentes fases del proceso.
5. El Sistema Nacional de Inspección y Monitoreo debe estructurarse a partir de un Comité Técnico y Operativo que, a su vez, se correlacione con las diferentes redes institucionales en las zonas de intervención seleccionadas.

6. El Comité desarrollará como primera tarea una guía metodológica que defina la estructura de trabajo, el marco operativo, las zonas de inspección y los instrumentos de recogida y procesamiento de información.
7. Se capacitarán las redes de Monitores o Inspectores en los sectores laboral, salud, social, educativo, junto con otros actores claves en los ámbitos descritos.
8. Deberá relacionarse perfectamente el ciclo de observación, evaluación y resultados, mediante visitas periódicas a terreno y análisis de la información recogida.
9. Toda la información, una vez procesada conllevará una propuesta de medidas de aplicación efectivas, que serán elevadas a la Comisión Nacional, quien a su vez las remitirá a las instituciones competentes para su adecuado tratamiento administrativo, técnico, presupuestario o legal.
10. Todos los resultados, propuestas y medidas aplicadas serán adecuadamente sistematizadas en una base de datos que formará parte de los observatorios nacionales sobre trabajo infantil de los diferentes países.

6.Jun.01