



Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile

Elaborado por: Ministerio del Trabajo y Previsión
Social

Santiago de Chile, 2001

Contenido

PRESENTACIÓN	3
INTRODUCCIÓN.....	11
MARCO ORIENTADOR DEL PLAN NACIONAL.....	14
A. LOS PRINCIPIOS	14
B. ENFOQUES SOBRE TRABAJO INFANTIL	15
MARCO PROGRAMÁTICO DEL PLAN NACIONAL	19
AREAS ESTRATÉGICAS DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN.....	20
A. SENSIBILIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE UNA ACTITUD RESPONSABLE DE LA POBLACIÓN ANTE LA DESVALORIZACIÓN Y VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS POR MEDIO DEL TRABAJO INFANTIL.....	20
B. PRODUCCIÓN DE DATOS Y TRABAJO INFANTIL	21
C. ASPECTOS NORMATIVOS Y DE FISCALIZACIÓN	25
D. OBJETIVOS ESPECÍFICOS POR GRUPOS DE EDADES	27
I. Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad involucrados en las peores formas de trabajo infantil.....	30
II. Niños y niñas menores de 15 años de edad.....	32
III. Adolescentes entre 15 y 18 años de edad.....	34
E. SEGUIMIENTO Y MEDICIÓN DEL PROGRESO DEL PLAN.....	35

Presentación

En 1996, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social asumió el desafío de coordinar, a escala nacional, la formulación de una Política y de un Plan de Acción dirigida a prevenir y erradicar el trabajo infantil, junto con mejorar la protección para los adolescentes que trabajan al amparo de la ley.

Desde entonces, hemos recorrido un largo camino acompañados por una serie de instituciones -del ámbito gubernamental, de la sociedad civil, representantes de trabajadores y empleadores y de organismos internacionales- con las que hoy compartimos la satisfacción de haber cumplido con éxito esta tarea.

Durante este tiempo, el Comité Nacional Asesor para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil ha gestado importantes iniciativas, ha producido conocimiento sobre el trabajo infantil y ha construido acuerdos sólidos sobre cómo abordar su prevención y erradicación. Todo ello teniendo como marco los compromisos internacionales que nuestro país ha asumido en materia de protección de los derechos de la infancia, especialmente los Convenios de la OIT sobre trabajo infantil y la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

En esta tarea hemos recibido un importante respaldo por parte del Programa IPEC de la OIT, que se ha transformado en una constante motivación y ha resultado crucial en el logro de nuestras metas. UNICEF, por su parte, ha sabido brindarnos una guía técnica imprescindible. Pero, sobre todo, el mérito de este trabajo se debe al esfuerzo y compromiso de todas las instituciones que conforman el Comité y los representantes del Gabinete, de las Subsecretarías del Trabajo y Previsión Social y Servicios de este Ministerio, pues sólo en el contexto de una amplia y activa participación se pueden gestar proyectos de esta naturaleza. La coordinación fue la base para formular el Plan, como

también lo será para ponerlo en marcha. Es por ello que este Plan forma parte de la Política Nacional de Infancia para el período 2001-2010, aunando así los esfuerzos y voluntades necesarias para asegurar el cumplimiento de los derechos de todos los niños y niñas chilenas.

El presente Plan se convertirá en una efectiva herramienta para el diseño de acciones y programas dirigidos a prevenir y erradicar el trabajo infantil. Ello nos

compromete a asegurar su adecuada difusión y uso innovador por parte de todos los actores necesarios para el éxito de los objetivos que aquí se plantean: profesores, asociaciones de trabajadores y de empleadores, ONGs, autoridades públicas, entre otras.

Tenemos un amplia horizonte de realizaciones en esta nueva etapa, donde comenzaremos a ver los frutos del trabajo compartido. Por ello, como Ministerio del Trabajo y Previsión Social, queremos renovar nuestro compromiso de seguir trabajando con entusiasmo para construir un país donde todos los niños y niñas ejerzan su derecho a la educación, a la recreación y a desarrollarse libremente, con iguales oportunidades de futuro.

RICARDO SOLARI SAAVEDRA
Ministro del Trabajo y Previsión Social

Los esfuerzos realizados a nivel internacional en el tema emergente de la erradicación del trabajo infantil, empiezan a obtener resultados concretos a partir de la movilización de los agentes públicos, sociedad civil y Organismos Internacionales.

En la región latinoamericana hemos conseguido elevar las edades mínimas de admisión al empleo, impulsar la ratificación del Convenio 138 y 182 de la OIT, mejorar nuestros instrumentos estadísticos y desarrollar un conjunto de proyectos focalizados hacia la eliminación de las formas más extremas de trabajo infantil. Los próximos pasos nos conducen inevitablemente a una correlación de ese marco normativo e institucional con las políticas de desarrollo socio económico y laborales de los países.

El logro de esta complementariedad entre crecimiento económico, equidad y políticas sociales deben situar a la infancia como prioridad absoluta en nuestras estrategias de actuación.

Desde la perspectiva de la equidad, sostener la inversión en niñez y adolescencia, puede y debe garantizar la estabilidad política, competitividad económica, e integración social. Las sociedades con alta inversión social son menos violentas y mas cohesionadas que aquellas que presentan menor inversión en su capital humano.

Chile, a pesar de tener un problema comparativamente muy inferior al de otros países de la Región en volumen de mano de obra infantil, está demostrando una enorme responsabilidad afrontando preventivamente medidas en este ámbito.

El Plan Nacional de Acción frente al trabajo infantil que hoy presentamos da buena muestra de esa afirmación, y es el fruto de un largo proceso en el que han participado innumerables representantes de instituciones públicas, organizaciones de empleadores y de trabajadores y ONGs.

Su enfoque y dimensión nos parece sumamente acertado, ya que combina aspectos de articulación institucional, mejora de los sistemas de información y análisis, adaptación legislativa y desarrollo de iniciativas concretas para la intervención en sectores laborales infantiles, especialmente de alto riesgo.

El Programa IPEC seguirá contribuyendo al apoyo de todas estas iniciativas, y eso se manifiesta en el desarrollo de un proyecto que pretende la creación de un instrumento estadístico para la medición del trabajo infantil, y el establecimiento de un registro para la verificación de casos de menores trabajadores, todo ello, bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y en colaboración con el INE y el SENAME.

Los próximos años son claves para reducir drásticamente el Trabajo infantil en todos los países de la Región, demostrando que a partir de la voluntad política, el consenso institucional y una articulación adecuada de medidas económicas laborales y educativas, se pueden conseguir resultados altamente positivos.

FRANS RÖSELAERS

Director IPEC, Programa InFocus de la OIT

Para UNICEF, la aprobación oficial del Plan Nacional para la Prevención y la Erradicación del Trabajo Infantil constituye un signo del compromiso que la sociedad chilena ha adquirido progresivamente con la protección integral de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes.

Desde la ratificación en 1990 de la Convención sobre los Derechos del Niño han habido importantes progresos en la situación de la infancia y adolescencia, sin embargo aún persisten importantes problemas entre los que se encuentra el trabajo infantil. La magnitud del trabajo infantil en Chile permite pensar que la acción sostenida y decidida del Gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil, pueden erradicar definitivamente este problema. Sin embargo, esta acción debe enmarcarse en las estrategias de desarrollo del país y en una amplia política de protección social y jurídica de los derechos de la infancia.

Para asegurar la integralidad de la protección de los derechos de la infancia, el Gobierno de Chile ha formulado una Política Nacional y Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y Adolescencia, que permite a los ministerios, servicios públicos y a la sociedad civil coordinar sus acciones y unificar los esfuerzos para la protección de los derechos de los niños. El primer producto concreto de esta Política es el Plan de Acción Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente.

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social asumió el liderazgo para la elaboración de este Plan, que se diseñó con la participación de instituciones estatales, de organizaciones y redes sociales y de asociaciones de trabajadores y empresarios, integrados en el Comité Nacional Asesor para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil.

Para el futuro éxito de este Plan todas estas organizaciones tienen el desafío de hacer crecer una gran alianza social que incorpore nuevos actores, como la comunidad escolar y las organizaciones vecinales, para que ellos también asuman el rol de proteger a los niños y las niñas y combatir desde la base el trabajo infantil. Del esfuerzo colectivo depende alcanzar esta gran meta de justicia y de desarrollo social en la vida de los niños, en forma perdurable y equitativa.

Los objetivos y las acciones contemplados en este documento abarcan los distintos factores asociados al fenómeno del trabajo infantil, destacándose la educación como eje central del Plan. La protección del derecho a la educación y el

consecuente aumento del nivel educacional de los niños y niñas es un requisito para un mejor y mas armonioso nivel de desarrollo.

Asimismo, el Plan que se presenta propone desarrollar una estrategia de sensibilización de la población respecto del trabajo infantil como práctica que desvaloriza y vulnera los derechos del niño a la educación, la protección, al descanso, recreación y a la cultura, al desarrollo físico y mental, entre otros derechos. De este modo se pretende contrarrestar las visiones culturales, todavía vigentes en Chile, que tienden a legitimar el ingreso temprano al mundo del trabajo de los niños de los sectores sociales más postergados.

UNICEF, está convencido que la puesta en práctica de este Plan de Acción contribuirá decisivamente tanto para mejorar las condiciones materiales de vida de las actuales y futuras generaciones de niños y niñas, como para colaborar en el fortalecimiento de una cultura de promoción, respeto y protección de los derechos fundamentales de la infancia del país.

MARIO FERRARI

Representante de UNICEF para Argentina, Chile y Uruguay

"Cuando era chico trabajaba en los alcantarillados, ahí los destapaba ya que podía entrar y salir por todos lados. Hoy estoy un poco mas grande así que trabajo en la Feria cargando carros con mercadería, esto me afecta ya que al estar cansado de tanto trabajar no tengo ganas ni tiempo para ir al colegio".

(Mario. 12 años, agosto de 1999)

La aprobación y ratificación de la Convención Sobre Derechos del Niño marcó definitivamente la década de los noventa y la generación y fortalecimiento del movimiento por los derechos de los niños, niñas y adolescentes irrumpió con fuerza en el escenario mundial. Por su parte, la primera década del siglo XXI se inicia con anuncios de cambio. La Política y Plan Integrado a Favor de la Infancia y la Adolescencia, para el período 2001-2010, es un instrumento que construye la política a partir de la protección y garantía de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

Dentro de este contexto se enmarca el Plan Nacional de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y se constituye en un instrumento sectorial, que a partir del reconocimiento de la integralidad de los derechos humanos y de la política pública, diseña un conjunto de estrategias, objetivos y acciones tendientes contribuir al urgente proceso de transformación de la realidad de la niñez y adolescencia.

Su diseño ha sido un proceso que ha contado con la participación de la sociedad civil, del gobierno y de organismos internacionales. Del mismo modo establece el compromiso y participación de estos sectores en su implementación y seguimiento, a través del Comité Nacional Asesor de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.

La protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes es una acción pública. Requiere de una sociedad civil comprometida y actuante en el proceso de diagnóstico, diseño, ejecución y seguimiento de los planes y programas y de una real voluntad política por parte del Estado y sus organismos, que se exprese en una normativa jurídica que promueva, respete y garantice los derechos humanos, la creación de los mecanismos institucionales que permitan aplicar la política nacional y los planes sectoriales, así como la dotación de los recursos necesarios y suficientes para su implementación.

Los compromisos adquiridos por nuestro país al ratificar la Convención Sobre Derechos del Niño y los Convenios 138 y 182 del a OIT, adquieren fuerza y dinamismo al contar con la decisión del gobierno para su implementación y con una sociedad civil dispuesta a participar activamente en este proceso. Pero la fuerza de la transformación dependerá de superar los desafíos de la intersectorialidad que impone la implementación de una política pública que se basa y reconoce la integralidad e interdependencia de los derechos humanos, así como de la reducción de la pobreza y de las desigualdades y el fomento de la participación que impone la profundización de la democracia.

CONSUELO CONTRERAS LARGO

Directora Ejecutiva Corporación Opción

Introducción

Las metas prioritarias para los niños, niñas y adolescentes y el énfasis en sus derechos, se han formulado en la agenda pública a partir de finales de la década los '80, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por Chile en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1990, y de otros instrumentos de organismos internacionales, entre ellos, los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, sobre el trabajo infantil.

El paso siguiente ha sido la promulgación de la *Política Nacional a Favor de la Infancia y Adolescencia* y su *Plan de Acción Integrado*, como marco orientador e instrumento de política y acción pública, recientemente oficializado por el Gobierno.

El Plan tiene como propósito para el decenio 2010, que los niños, niñas y adolescentes tengan sus derechos fundamentales debidamente resguardados y garantizados en su efectividad. El compromiso es que el Estado, las familias y la sociedad civil, en general, deben crear las condiciones económicas, sociales, políticas, jurídicas, culturales y ambientales, para mejorar las condiciones de vida de los niños y adolescentes chilenos.

En estos años, el Gobierno ha impulsando iniciativas a nivel legislativo, así como acciones distributivas en lo económico y en lo social, en función de mejorar la calidad vida de las actuales y futuras generaciones de niños, niñas y adolescentes, generando las bases para construir una cultura de promoción, respeto y protección de sus derechos fundamentales.

Esto es lo mínimo requerido en la tarea de integrar a la infancia al proceso de desarrollo económico y social del país, es decir, para alcanzar los logros efectivos en los objetivos gubernamentales de equidad, igualdad de oportunidades, justicia social y erradicación de la pobreza para todos los niños, niñas y adolescentes.

A de que el trabajo infantil es un problema social muy antiguo, la eliminación progresiva del trabajo de los niños y niñas es un objetivo reciente de la política pública y de la formulación de instrumentos normativos que respondan a este gran compromiso social.

Durante estos últimos años, el Gobierno se ha comprometido con el objetivo de intervenir concertadamente en la prevención y erradicación progresiva del trabajo de los niños, niñas y adolescentes, y en la formulación de medidas específicas de servicios, programas y proyectos sociales para contrarrestar el trabajo infanto-adolescente. Alcanzar resultados relevantes en esta dirección, reviste evidente urgencia.

Esta tentativa inicial se expresó formalmente en la creación del Comité Asesor Nacional para la Erradicación del Trabajo infantil y Protección al Menor Trabajador en 1996, y preferentemente por la ratificación de los instrumentos internacionales como el Convenio 138 de la OIT en 1998, que establece los 15 años como edad mínima de admisión al empleo y Convenio 182 también de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el año 2000, que se refiere a la acción inmediata para la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, como también a la protección contra todas las formas de explotación dañinas y perjudiciales al bienestar infantil y adolescente.

Este Comité Asesor inicial, dio origen posteriormente al Comité Nacional Asesor para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente, organismo multisectorial integrado por los Ministerios de Salud, Justicia, Educación, Agricultura, Planificación y Cooperación, Parlamentarios, Organismos de trabajadores y Empleadores, representantes de la sociedad civil, Colegio de Profesores, Carabineros, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT, y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre otros.

En Septiembre del año 2000, el Ministerio del Trabajo, en conjunto con las entidades del Comité, realizaron un Seminario Nacional sobre trabajo infantil, evento en el que se convinieron los lineamientos estratégicos para el diseño de un Plan Nacional de Acción. En este encuentro se conformaron seis comisiones técnicas de carácter tripartito, intersectoriales y multidisciplinarias, que elaboraron propuestas consensuadas en que se subrayó la importancia de los temas específicos contenidos en el presente Plan.

Estos lineamientos han considerado como prioridad básica los objetivos de erradicación progresiva del trabajo de niños, niñas y adolescente en todas aquellas actividades consideradas como «las peores formas de trabajo infantil», poniendo también énfasis, en la prevención de todas las formas de trabajo en que participen niños, niñas y adolescentes. La principal justificación para interferir en la práctica del trabajo infantil y adolescente, se relaciona con los efectos negativos que este tiene en la interrupción de la escolaridad infantil, en los daños a la salud, y en general en los efectos negativos para el normal proceso de desarrollo y bienestar infanto-adolescente.

Así mismo, es política de Estado priorizar el derecho a la educación de todos los menores de 18 años, con especial acento en aquellos niños y niñas menores de 15 años. Para esto, recientemente se ha adecuado la legislación laboral a las normas internacionales, con el fin de imponer restricciones jurídicas, prohibir el trabajo infantil y asegurar la permanencia de los niños y niñas en la escuela.

A efectos de este Plan, se entiende por trabajo infanto-adolescente, aquel que es realizado por cualquier persona menor de 18 años; por trabajo infantil aquel realizado por todo niño o niña menor de 15 años y que es siempre ilegal. Trabajo adolescente, es el realizado por personas entre 15 y 18 años, y es legal en la medida en que se cumplan los requisitos

contemplados en el Código del Trabajo, en la Convención Internacional de los Derechos del Niño y demás compromisos internacionales.

La adopción del presente Plan marca claramente el inicio de una nueva era para el Comité Nacional Asesor para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente, para los estamentos de Gobierno, las organizaciones del sector no gubernamental, los padres y familiares, profesores y demás profesionales verdaderamente interesados en la solución de los problemas económicos, sociales y culturales asociados a la práctica del trabajo infantil en Chile.

Marco orientador del Plan Nacional

A. LOS PRINCIPIOS

La doctrina de derechos humanos relacionada con la infancia-adolescencia implica una perspectiva que considera la indivisibilidad e interdependencia de la totalidad de sus derechos, enfatizando la relación integral de los derechos civiles y políticos con los derechos económicos, sociales y culturales.

En el caso del trabajo infantil, la complejidad no es menor que en otros temas llamados “emergentes”, por el hecho que existen diversas ópticas para tratarlo, así como también perspectivas distintas y hasta contradictorias en cuanto a su definición, valoración y orientación de las medidas claves de las políticas públicas de control, restricción y/o prohibición.

Lo indiscutible es que cualquier posición jurídicamente defendible en la materia, debe apoyarse en el consenso universal formulado en la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante “la Convención”), que se incorpora al ordenamiento jurídico chileno, con rango constitucional en 1990, en cuanto consagra a la infancia-adolescencia derechos fundamentales (de acuerdo al artículo 5 de la Constitución Política).

La interpretación y aplicación de las disposiciones contenidas en la Convención, deben tener en cuenta su carácter de instrumento internacional de derechos humanos, lo que implica desde una visión de totalidad u holística, no perder de vista su finalidad expresa, cual es la promoción y protección del conjunto de los derechos que contiene.

El artículo 32 de la Convención, referente al trabajo infantil, señala : “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social” (32.1).

En relación a las obligaciones que contraen los Estados Partes para garantizar lo señalado, se hace referencia a la adopción de medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales.

En particular se señalan: a) las obligaciones de fijar una edad o edades mínimas para trabajar; b) reglamentar adecuadamente los horarios y condiciones de trabajo, y c) estipular las penalidades u otras sanciones adecuadas para asegurar la aplicación efectiva de este artículo.

De cualquier manera, la amplitud de estos criterios negativos, y con la importancia que se otorga a la educación dentro del conjunto de derechos de los niños, niñas y adolescentes, (sobre todo en los artículos 28 y 29), permiten afirmar que para la Convención, la actividad laboral de los niños y niñas, es en general inaceptable, pero es posible concebir formas de trabajo tolerables para adolescentes mayores de 15 años y menores de 18 años, siempre que no interfieran con su derecho a la educación y al desarrollo.

El artículo 32 de la Convención, debe ser considerado también en relación con los principios de no discriminación (Art. 2), de interés superior del niño (Art. 3), del derecho a la vida y a la supervivencia (Art. 6), del derecho a un adecuado nivel de vida (Art. 27), del derecho a la educación (Art. 28), del derecho al descanso, juego y recreación (Art. 31), del derecho contra la explotación sexual (Art. 34), y del derecho a los cuidados y la rehabilitación de los niños, niñas y adolescentes víctimas (Art. 39).

La perspectiva de derechos, debe ser una consideración fundamental en cualquier política o plan relativo a la infancia-adolescencia, e implica respetar en todo momento la definición que se hace de los niños, niñas y adolescentes como sujetos especiales de derecho, y sus implicancias en cuanto a la relación niño-familia e intervención del Estado.

Los principios rectores son: del interés superior del niño como consideración primordial, la autonomía progresiva en el ejercicio de derechos, y de garantía de la efectividad de los derechos, todos ellos elementos contenidos en la Política Nacional y Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y Adolescencia 2001-2010, puesta en marcha este año 2001 por el Gobierno.

B. ENFOQUES SOBRE TRABAJO INFANTIL

El trabajo infantil puede ser analizado desde una dimensión económica, jurídica y socio-cultural, la base de sustentación de una Política y de un Plan Nacional de Acción, requiere de la síntesis de enfoques conceptuales desde una perspectiva multidimensional, orientada por el marco ético y de valores contenidos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño y de los compromisos internacionales contraídos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) además de la regulación jurídica interna.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño, en su Artículo 4, obliga a los Estados Partes a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole que sean

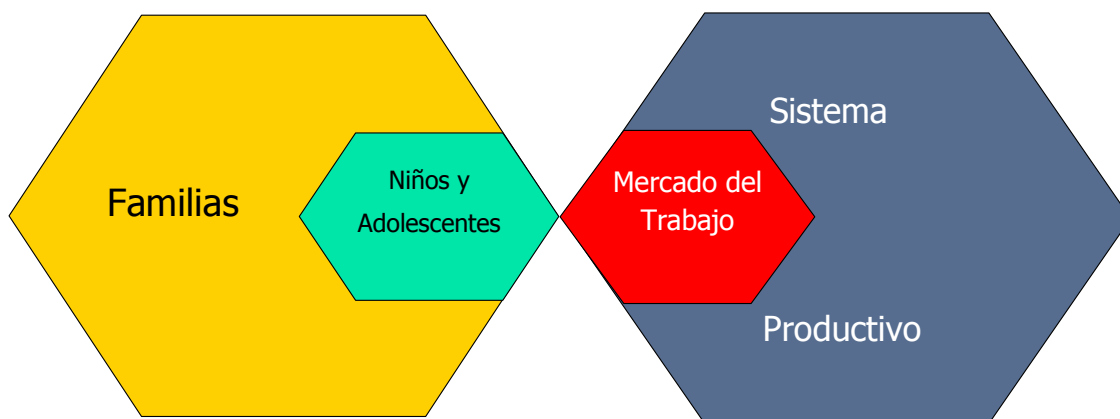
necesarias para garantizar la efectividad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Desde una nueva concepción jurídica, social y cultural de la infancia, el niño es considerado según sus atributos y derechos frente al Estado, la familia y la sociedad, lo que implica la asignación en distintos grados, de responsabilidades a cada uno de estos estamentos, en la protección y promoción de sus derechos.

El trabajo infantil lejos de constituir un problema reciente, tiene una larga data en la historia económica y social del país, con características asociadas a los modelos de desarrollo y a las transformaciones estructurales que ha ido experimentando la actividad productiva nacional en los distintos períodos.

El trabajo de los niños, niñas y adolescentes analizado desde la perspectiva económica, aparece como un servicio que se transa en el mercado del trabajo y como tal en directa relación con el sistema productivo. Desde esta visión, la contratación o la utilización de niños, niñas y adolescentes en labores productivas se debe a la existencia de ciertas condiciones de mercado, que permiten, por la decisión de las familias o la decisión de los propios niños, su incorporación a la fuerza de trabajo, en actividades formales o informales, en empresas, o en actividades productivas que generan valor económico. Este enfoque se fundamenta principalmente en las teorías de la economía laboral.

El mercado del trabajo formal es una institución en donde se juntan dos tipos de actores: trabajadores (oferentes de trabajo) y empleadores (demandantes de trabajo). Aún cuando no se excluye su existencia en el mercado formal, el trabajo infantil ocurre principalmente en mercados de trabajo de tipo informal, ya que es una práctica común que los niños, niñas y adolescentes trabajen en el entorno intrafamiliar, ayudando a los padres en la producción sobre todo en las actividades agrícolas, artesanales y de servicios domésticos. Si bien en este último caso no se puede identificar claramente un empleador, sí se puede afirmar que las tareas que los niños, niñas y adolescentes realizan tienen un valor económico y, por lo tanto, deben ser consideradas trabajo infantil. En este contexto la familia aparece en el mercado como una unidad proveedora de servicios laborales al sistema productivo. Como en todo mercado del trabajo, existen pagos (salarios, remuneraciones) que garantizan que los trabajadores participen del mercado, ya sea en las categorías de trabajadores por cuenta propia o como trabajadores independientes.

Diagrama : Contexto económico del trabajo infantil



Fuente: Ana María Farías y Osvaldo Jara: "Propuesta de Plan y de estrategias". Diciembre del 2000

Desde el punto de vista social, el trabajo infantil puede ser visto además como la expresión de un sistema económico, social y cultural, que no garantiza adecuadamente las condiciones de empleo, calidad de vida y de ingresos necesarios a su población, que permitan que los niños puedan desarrollarse armónica e integralmente.

Una explicación clásica respecto a las razones de por qué los niños, niñas y adolescentes participan en el mercado del trabajo es aquella que se basa en la relación entre salarios y jornada de trabajo. Según este enfoque, dado el sistema actual, en la medida que existen incentivos económicos suficientes para atraer a los niños, niñas y adolescentes al mercado, éstos estarán dispuestos a participar en él. Para entender en profundidad el problema, es necesario investigar respecto de quiénes son los actores involucrados, a qué motivaciones responden y bajo qué reglas se mueven. También es imprescindible analizar la institucionalidad, las regulaciones y las políticas.

Desde la perspectiva socio-cultural, las estadísticas indican que las condiciones socio-económicas coyunturales inciden directamente en el aumento o disminución del número de niños, niñas y adolescentes que se incorporan al mundo laboral, de acuerdo a los ciclos expansivos o recesivos de la economía. Por otra parte, se aprecia también que aún cuando el trabajo infantil ocurre preferentemente en los estratos más pobres, no todas las familias pobres permiten que sus hijos se incorporen al mercado laboral en forma permanente. Esto denota factores culturales que incentivan o desincentivan el rol de las familias en la provisión de niños al mercado de trabajo.

Estudios muestran que los incentivos para el trabajo infantil provienen de las propias familias; otras veces, en cambio, la motivación proviene de los propios intereses de los niños, niñas y adolescentes. En el primer caso, el trabajo infantil forma parte de la estrategia económica del grupo familiar que incentiva al niño a generar ingresos destinados a la economía doméstica; y en el segundo, a una generación de ingresos para sí mismo, destinados a financiar consumos que no está al alcance de su familia.

Una de las consecuencias más graves que produce el trabajo de los niños a temprana edad, es el abandono del sistema escolar. Algunos especialistas dicen que el trabajo infantil de tipo permanente (en paralelo al año escolar) lleva inexorablemente al abandono del sistema educativo.

La formulación de una Política y Plan de Acción en la materia, requiere analizar el problema considerando todas sus complejas dimensiones y características multicausales. De acuerdo a los principales lineamientos de la Política del Gobierno de Chile en materia de Infancia, y coherente con los compromisos internacionales contraídos a través del presente Plan, el Estado chileno adopta el compromiso de desarrollar las acciones necesarias para prevenir y erradicar progresivamente el trabajo de los niños, niñas y adolescentes en el país mediante acciones inmediatas, a mediano y largo plazo, según las prioridades establecidas a nivel central, regional y local.

Marco Programático del Plan Nacional

La estructura de este Plan Nacional comprende; áreas estratégicas de intervención, bases para la acción, objetivos en cada área y las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo.

Una política de erradicación progresiva del trabajo infantil requiere aliados. Consecuente con las orientaciones y los objetivos del Gobierno, se ha establecido una alianza estratégica entre algunas instituciones del Estado y de la sociedad civil lideradas por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, para la acción en áreas estratégicas. Estas son:

Cambio en la percepción y el desarrollo de actitudes responsables de la población en relación a la desvalorización y vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, por medio del trabajo infantil. Se trata de realizar un esfuerzo de sensibilización para influir directamente sobre la población a todos sus niveles, incorporando organizaciones económicas, sociales, culturales, empresariales y de trabajadores, de padres y de profesores, en cada programa y proyecto y acción de este Plan.

Producción de conocimientos y datos para un diagnóstico a nivel nacional, serio y exhaustivo sobre la magnitud, características y localización del trabajo infantil en todas sus formas, a fin de garantizar cada vez más la pertinencia y efectividad de las políticas y programas orientados a su erradicación.

Configuración de un marco normativo coherente en términos conceptuales que favorezca la consistencia del Plan. Este Plan constituye entonces, una herramienta para avanzar en el logro de estos objetivos, que se orientan prioritariamente a situaciones que son críticas para las condiciones de vida y de desarrollo de la infancia–adolescencia.

El presente Plan requerirá adicionalmente del desarrollo de una estrategia comunicacional que permita dar a conocer las políticas y las acciones tanto a la población como a los actores públicos y privados relevantes. Además de las acciones de sensibilización, de seguimiento y evaluación de los objetivos establecidos en el Plan.

Los objetivos y acciones seleccionados, forman parte integral de la política de erradicación progresiva del trabajo infantil a nivel nacional. Asimismo, constituyen un conjunto de objetivos orientados a movilizar a los formuladores de políticas para la realización de acciones encaminadas a la formulación de programas y proyectos de acción eficaces y eficientes para la erradicación del trabajo infantil en:

- a) Aquellas actividades de más alto riesgo para los niños, niñas y adolescentes y las peores formas de trabajo, y
- b) En la entrega de servicios directos de protección a los niños trabajadores, en áreas tales como salud, educación, protección e integración social.

Áreas estratégicas del Plan Nacional de Acción

A. SENSIBILIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE UNA ACTITUD RESPONSABLE DE LA POBLACIÓN ANTE LA DESVALORIZACIÓN Y VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS POR MEDIO DEL TRABAJO INFANTIL

Bases para la acción

Congruente con los principios orientadores que guían y sustentan la Política Nacional de Infancia, orientada en los principios y contenidos de la Convención de los Derechos del Niño, el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente, debe incorporar dentro de sus componentes prioritarios:

Dar cumplimiento a los principios orientadores que establecen el respeto del derecho del niño a la vida, al desarrollo integral y a la igualdad de oportunidades para alcanzar este desarrollo; y la sensibilización de la sociedad respecto a estos derechos.

Objetivo Nº 1

- Generar una mayor conciencia nacional acerca del trabajo infantil y su relación con la desvalorización y vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, especialmente en lo que tiene relación con el derecho a la educación.

Acciones

- Realizar campañas comunicacionales para difundir los contenidos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y de los Convenios 138 y 182 de la OIT, resaltando la importancia de los derechos vulnerados con el trabajo infantil, de modo de promover actitudes responsables de la población frente a este problema.
- Identificar y hacer un catastro de las organizaciones no gubernamentales y los potenciales recursos humanos necesarios para la constitución de alianzas en pro de una adecuada implementación de los objetivos de esta campaña.

- Potenciar la incorporación de los contenidos de la Convención y de otros compromisos internacionales, al plan curricular de la enseñanza básica y media, con el fin de contribuir a la capacitación de los recursos humanos en su vínculo con las políticas de erradicación del trabajo infantil y de eliminación de todas las formas de discriminación económica, social y cultural.
- Difundir los datos e información relevante sobre trabajo infantil a nivel local y regional, generando debates públicos sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes trabajadores, y los efectos y consecuencias negativas del trabajo para su desarrollo.
- Comprometer a políticos y parlamentarios con los derechos de la infancia, para realizar los cambios legislativos necesarios para esta política de erradicación del trabajo infanto-adolescente.
- Comprometer a empleadores (grandes, medianos y pequeños) y a las familias a la no utilización de la mano de obra infantil. Asimismo, favorecer la restricción progresiva de las importaciones para aquellas empresas que utilicen mano de obra infantil.
- Promover la generación de medios, espacios educativos y de asistencia técnica, para la capacitación de los agentes comunitarios locales de desarrollo de la infancia (familias, escuela, profesores) y de organismos policiales y judiciales.
- Sensibilizar y motivar sobre el tema a los actores públicos y privados directamente involucrados en el control y supervisión del trabajo infantil, para ayudar a acelerar la transición del simple conocimiento del “problema del trabajo infantil” a una sensibilidad activa acerca de las interrelaciones de éste con el desarrollo de los niños y niñas.

B. PRODUCCIÓN DE DATOS Y TRABAJO INFANTIL

Bases para la acción

El trabajo infantil en el país ha sido relativamente poco estudiado y se carece de un marco conceptual común para definirlo, estimarlo cuantitativamente y describirlo en sus distintas características. Asimismo, existe falta de diagnósticos generales y específicos que permitan caracterizarlo, determinar sus causas y principales consecuencias. La información estadística disponible ha sido de escasa representatividad y presenta discontinuidad en las mediciones.

Las estadísticas existentes intentan dar cuenta del trabajo infantil en sus formas más visibles; sin embargo, existen tipos de actividades que se mantienen en la ilegalidad e informalidad y que por sus características no pueden ser detectadas con los instrumentos de medición convencionales, como por ejemplo la explotación sexual, la pornografía, el microtráfico y el comercio callejero.

Los estudios y análisis del tema con que se cuenta, contienen información estadística proveniente de distintas fuentes, que han tenido como elemento común la discontinuidad de los datos y la imposibilidad de comparación. No obstante la falta de homogeneidad de criterios en la recolección estadística, la información existente, pese a sus limitaciones, permite al menos evidenciar la inserción temprana al mercado laboral en aquellas actividades más visibles. Queda por diagnosticar, por tanto, la existencia de formas de trabajo infantil más difíciles de detectar porque se mantienen ocultas o porque se disfrazan.

Con base en los antecedentes de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de 1996, existía una población 135 mil niños, niñas y adolescentes trabajadores en las actividades urbanas a nivel nacional. Aproximadamente 47 mil niños y niñas entre 6 a 14 años, trabajaba en forma regular u ocasional, lo que representa un 1.9% de la población de esa edad, y una población de 78 mil adolescentes trabajadores de 15 a 17 años, que equivale a un 9.7% del total de los 740.092 habitantes de ese rango etario. En general, la participación laboral infanto-adolescente, se realiza mayormente en empleos ocasionales y tiene más presencia, en términos absolutos, en las ciudades.

El 31.5% de los niños y niñas entre 12 y 14 años, que trabajan en forma regular, y el 8.1% de aquellos que lo hacen de forma ocasional, declaran estar fuera del sistema educacional. Estos porcentajes se contraponen con el 2.4% de los niños que no trabajan.

Entre los adolescentes de 15 y 17 años de edad, se presenta una situación similar a los niños y niñas del rango de edad anterior. El 77.3% de los adolescentes incorporados a la fuerza de trabajo, estén ocupados o desocupados, se encuentran fuera del sistema escolar. En cuanto a la escolaridad alcanzada, este grupo presenta un promedio de 7.7 años en relación a los 9.5 años que presentan los adolescentes no económicamente activos, muy distante de la meta del gobierno de elevar a 12 años la escolaridad mínima.

Respecto a información sobre el trabajo infantil en las actividades agropecuarias, estas se obtienen a partir de la revisión, por parte de UNICEF, de los datos del VI Censo Nacional Agropecuario (CNAF) de 1997. Hay que anotar que el Censo Nacional Agropecuario establece sólo dos intervalos de edad: los mayores y menores de 15 años de edad. Por lo tanto, los datos seleccionados, corresponden al rango de menores de 15 años que trabajan con y sin remuneración, quedando el intervalo de adolescentes trabajadores de 16 -18 años de edad, sin información.

De un total de 9.763 niños y niñas trabajadores menores de 15 años de edad, a nivel nacional, la mayor incidencia de trabajo infantil se encuentra en las regiones VIII, IX y X. La región IX es la que registra el mayor porcentaje, alcanzando al 34.1% del total nacional, seguido por la VIII Región con un 19% y la X Región con un 16.3%.

Número de Niños y Niñas trabajadores menores de 15 años por Región

Región	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	R.M	TOTAL
NUMERO	359	35	30	700	424	372	867	1857	3328	1589	0	0	202	9763

Fuente: INE, CNAF, 1997.

En la mayoría de las regiones del país, donde existe trabajo infantil, éste se realiza en forma permanente, exceptuando la I Región, donde mayoritariamente, es ocasional. El trabajo infantil tanto permanente como ocasional remunerado, aparece en mayor proporción en la I Región, donde alcanza un 66% y en la VI Región con un 53,2%. En el resto de las regiones, la proporción de niños que trabaja en forma permanente y no remunerada, es claramente superior a aquel que lo hace en forma remunerada.

La ubicación del trabajo infantil por sectores productivos, (agropecuaria y forestal), indica que la mayoría de los niños se concentra abrumadoramente en el primero, (98.75%), mientras que en el sector forestal el porcentaje alcanza sólo a un 1.2%, y las regiones V, VII y VIII, son las que concentran el mayor porcentaje en el sector forestal.

Se deberá evaluar la calidad y las deficiencias de la información, especialmente de las fuentes oficiales (INE, CASEN, Ministerio de Educación, entre otras) de modo de poder contar con estadísticas que permitan monitorear la política de erradicación progresiva del trabajo infantil en el país. Se trata de elaborar un instrumento específico que permita contar con información en forma permanente sobre el trabajo infantil y adolescente, que sea fácil de recolectar y de interpretar.

Se deberá hacer un inventario cuidadoso de datos existentes sobre el trabajo infantil. Con relación al inventario es preciso indagar quiénes recogen los datos, los usuarios de esos datos y las autoridades que adoptan las decisiones sobre la determinación de las políticas referidas a la erradicación del trabajo infantil.

Los datos existentes de las relaciones entre el trabajo infantil y la situación de pobreza, tanto como con la deserción escolar, aparecen muy incompletos e insuficientes para sustentar estrategias específicas y políticas en el marco de este Plan de Acción.

Lo anterior implica que el diseño del Plan Nacional, debe contener lineamientos de acción, que otorguen un énfasis relevante a la investigación sobre los factores causales, la descripción de las estructuras familiares y los efectos negativos del trabajo sobre los niños y niñas. Obtener información, entonces, es esencial para tomar decisiones y crear

conciencia acerca de la magnitud del trabajo infantil en el país. Estas mediciones deberán ser utilizadas para comparar y monitorear los cambios de la política en el tiempo.

Objetivo Nº 2

Identificar la calidad y deficiencia de datos y de conocimientos sobre el trabajo infantil a nivel nacional, regional y local, y promover la recolección de los que hagan falta, evaluando su disponibilidad y utilización por los organismos pertinentes afectos a la política de erradicación progresiva del trabajo infantil y adolescente.

Acciones

- Desarrollar un sistema de recolección de información y de intercambio oportuno de datos estadísticos, entre las instituciones que componen el Comité Asesor Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente y con los organismos que participen en los programas y proyectos específicos, para que actúen como agentes catalizadores de la política.
- Estandarizar la información estadística sobre el trabajo infantil de las fuentes oficiales (INE, CASEN, Censo Agropecuario), a través de equipos técnicos que posibiliten la construcción de instrumentos que unifiquen criterios sobre rangos de edad y que garanticen la continuidad, validez y comparabilidad de los datos.
- Identificar la falta de datos y promover la recolección de los que hagan falta y la realización de estudios específicos. Los datos e indicadores deben cumplir con los requisitos básicos, como son: deben ser válidos y confiables, sensibles a cambios y específicos para los objetivos propuestos. Deben entregar información representativa a nivel nacional y ser desglosados a nivel regional y comunal.
- Simplificar la cantidad de información a recolectar y asegurar que los datos estadísticos sean tabulados y ajustados para entregar información adecuada a los objetivos de la política.
- Realizar diagnósticos generales y específicos por medio de encuestas de indicadores múltiples para determinar la magnitud y características del trabajo infanto-adolescente y su localización, que a su vez posibiliten la creación de una base de datos completos y actualizados para responder las preguntas: ¿Dónde focalizar los esfuerzos? ¿En qué ocupaciones se utilizan más mano de obra infantil? ¿Qué actividades son las mas dañinas y peligrosas?.

- Desarrollar estudios cualitativos específicos que complementen las estadísticas por sector o área donde existe trabajo infantil, de modo de conocer la perspectiva de los niños trabajadores sobre las causas, condiciones y consecuencias de sus actividades económicas.
- Identificar, cuantificar y caracterizar, a partir de los estudios de diagnósticos realizados, formas de trabajo adolescente aún poco visibles, como el trabajo de las adolescentes en el servicio doméstico, trabajo rural, trabajo adolescente familiar no remunerado y las formas de trabajo informal.

C. ASPECTOS NORMATIVOS Y DE FISCALIZACIÓN

Bases para la acción

El ordenamiento jurídico chileno, además sobre la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, contempla la protección a los niños, niñas y adolescentes contra la explotación económica y social, su empleo en trabajos nocivos para la salud y moral, en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal.

Otras normas de origen internacional son los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativos al trabajo infantil, tales como el N° 138, que establece los 15 años como edad mínima de admisión al empleo (“no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar o, en todo caso, a los 15 años”), y el N° 182, que se refiere a la acción inmediata para la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

El Convenio N° 138, hace referencias explícitas al objetivo final de abolir efectivamente el trabajo infantil, a través de políticas nacionales que eleven progresivamente la edad mínima a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los niños (artículo 1). Además. A diferencia de convenios anteriores de la OIT, está dirigido a todos los sectores de la economía, independientemente que se remunere o no a los niños que trabajan.

En cuanto a las normas de origen interno, la regulación del trabajo infantil se encuentra contenida principalmente en el Código del Trabajo, que tras ser modificado por la Ley 19.684 de Junio de 2000 –que adaptó esta normativa al Convenio N° 138 ya mencionado– establece tres grupos de edad a efectos de la incorporación de niños y adolescentes al mercado de trabajo.

a) Por debajo de los 15 años el trabajo está siempre prohibido (excepto en la situación especialísima de niños que en casos calificados pueden ser autorizados a que trabajen en teatro, cine, televisión o actividades similares).

b) Entre los 15 y 16 años, se requiere de la autorización de los padres, tutores o del inspector del trabajo; que los niños hayan cumplido con su obligación escolar, que realicen únicamente trabajos ligeros que no perjudiquen su salud y desarrollo, no impidan su asistencia a la escuela ni su participación en programas educativos o de formación.

c) Entre los 16 y 18 años, se requiere de autorización de los padres, tutores o del inspector del trabajo. Respecto de todos los adolescentes menores de 18 años, se prohíben los trabajos riesgosos, además de ciertas restricciones horarias y de tipos de actividad. La edad de capacidad plena para contratar son los 18 años.

En general, cuando se analiza el marco normativo del trabajo infantil en Chile, se suele señalar que con las modificaciones introducidas por la Ley 19.684, éste sería plenamente concordante con los requerimientos de la normativa de origen internacional. Sin embargo, atendiendo a la Convención y en relación con el Convenio N° 138 de la OIT, la legislación es insuficiente ya que el Código del Trabajo es, por definición, aplicable sólo al sector formal de la economía y cuando existe trabajo remunerado bajo vínculo de subordinación y dependencia, situación que sería minoritaria en las actividades laborales desarrolladas por los niños y adolescentes. Así mismo, la normativa no regula adecuadamente la protección del derecho a la educación y el cumplimiento de la obligación escolar de todos los adolescentes.

De esta forma, una visión integral debe relacionar el trabajo infantil y adolescente con el actual proceso de reformas legislativas en materia de protección a la infancia, con el fin de implementar y hacer efectivos los derechos contenidos en la Convención. Este proceso de reformas debe ser visto, entonces, como un todo dentro del cual la política de erradicación progresiva del trabajo infantil y regulación del trabajo adolescente, es una parte verdaderamente urgente e importante.

Objetivo N° 3

- Promover las reformas legales y reglamentarias, en particular, las favorables a la política de erradicación progresiva del trabajo infantil y adolescente, para construir un marco jurídico coherente con la Convención y los Tratados internacionales que garanticen las restricciones, regulaciones y prohibiciones necesarias para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Acciones

- Realizar los estudios de los distintos instrumentos jurídicos sobre el tema, y elaborar un catálogo de las peores formas de trabajo infantil, que permita identificarlas, conceptualizarlas, describirlas y ubicarlas en el contexto de las actividades económicas en nuestro país.
- Impulsar las reformas necesarias para la correcta implementación de este Plan, tales como, ampliar la obligación escolar dispuesta en el artículo 13 del Código del Trabajo hasta los 18 años, fortalecer las facultades de fiscalización, la regulación del trabajo informal y promover la creación de un nuevo sistema de protección a los derechos de la infancia que sustituya la actual Ley de Menores.
- Especial importancia para la política de erradicación tiene la elaboración de un plan local, regional y nacional de fiscalización del trabajo de los niños y niñas. Así como también, la aplicación de las normativas y ejercicio de una fiscalización periódica a los sitios identificados que emplean mano de obra infantil y adolescente.
- Generar mecanismos para dar mayor efectividad a las sanciones estatuidas legalmente a los adultos u organizaciones responsables de la explotación económica contra la infancia y adolescencia.

D. OBJETIVOS ESPECÍFICOS POR GRUPOS DE EDADES

Bases para la acción

El Plan realiza una diferenciación de acuerdo a la edad y la definición general de trabajo infantil y adolescente, en función de los objetivos particulares y específicos para cada uno de ellos, que exigen un esfuerzo continuo, acumulativo y a largo plazo de la política.

Como las características del trabajo infanto-adolescente y sus consecuencias en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes pueden ser diferenciadas, los objetivos estratégicos del Plan, por tratarse de una materia que no ha sido objeto de acción pública en la historia del país, apunta necesariamente a ir generando las condiciones propicias, para su erradicación.

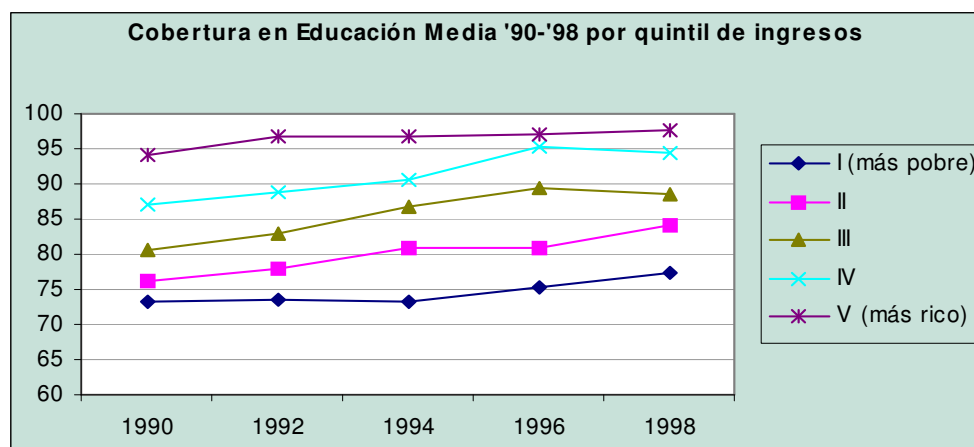
Estimaciones realizadas por un estudio de UNICEF sobre cobertura escolar de la enseñanza media entre 1990 y 1998, muestran que las tasas de cobertura por quintiles de ingreso son muy distintas. El primer quintil exhibe tasas del orden del 70% mientras que el quinto quintil tiene tasas del 95%.

No obstante la relevancia que según las cifras tiene el factor socioeconómico, existen otras condicionantes que inciden en esta cuestión: a) por una parte, con la influencia de factores de tipo cultural que inciden en la valoración que se le da a la educación de los niños por parte de las propias familias, b) los factores expulsivos existentes al interior del sistema escolar, que incentivan el abandono, y c) aquellos factores externos que ejercen atracción para la incorporación de los niños, niñas y adolescentes al mundo laboral típicamente adulto.

Las condicionantes culturales, son aquellas que están presentes en el imaginario de las familias que le dan o no importancia y valor a la educación en la formación de los niños y adolescentes. La existencia o no de este componente, permite explicar hipotéticamente por qué no todos los hijos de las familias pobres se excluyen del sistema.

En efecto, no existe una causalidad directa entre pobreza, marginalidad y abandono escolar, si bien existe una fuerte relación entre las condicionantes socioeconómicas y la deserción escolar. El imaginario de las familias sobre la educación, muchas veces está relacionado con sus propias vivencias y valoración personal.

La información de la Encuesta CASEN señala, al respecto, la relación directa que existe entre el bajo nivel de escolaridad de los padres y el abandono de la escuela de sus niños. Una familia en que los padres no han terminado la enseñanza básica y que vive una situación de pobreza aguda, tiene objetivamente más probabilidades que sus hijos abandonen el sistema escolar. El factor socioeconómico tiene una relevancia significativa, no, en el abandono del sistema escolar, de lo que podría inferirse una relación muy asociada a la incorporación temprana de niños y adolescentes a la vida laboral.

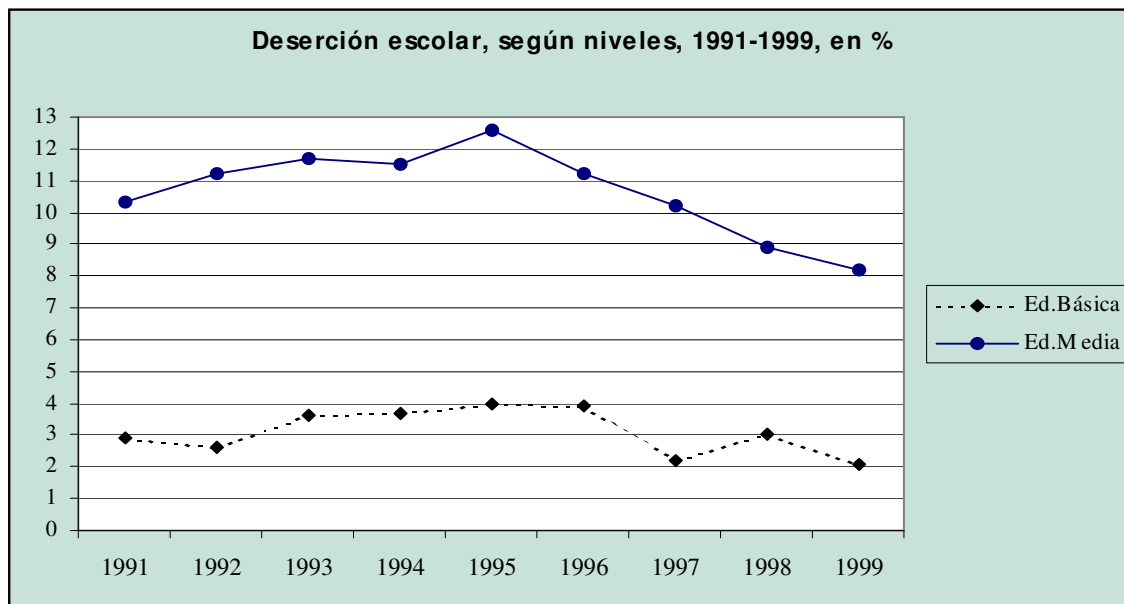


Fuente: C.Bellei, 2000, ¿Educación Media para todos? Deserción escolar y desigualdad social en Chile, UNICEF

Los factores expulsivos del sistema escolar son aquellos que al interior del mismo sistema incentivan a los alumnos a dejar las escuelas o los liceos. Pueden ser la poca flexibilidad y atractivo de los programas de estudio, las normas disciplinarias, la discriminación de los niños, niñas y adolescentes con problemas de aprendizaje, niveles de exigencias inadecuados, todos generadores de fracaso escolar, repitencias de curso, o la discriminación y expulsión que sufren las adolescentes embarazadas, entre otros.

Los factores de atracción externos son aquellos que incentivan a los niños, niñas y adolescentes a salir del sistema escolar e incorporarse al mercado de trabajo, tales como: la posibilidad de obtener una forma de ingreso que les permita solventar algunos gastos propios o de la familia, o el ejercicio de una práctica autónoma que los hace sentirse partícipe de la vida adulta.

Las diversas y complejas causas que determinan la deserción escolar influyen, probablemente, en forma simultánea sobre los estudiantes. Las formas concretas en que operan estas causales sobre ellos y sus familias, varían caso a caso. Es interesante anotar que aún cuando la deserción del sistema escolar ha bajado en la última década a nivel nacional, las estimaciones muestran que cerca del 10% de los niños desertan del sistema educativo en la enseñanza media, y que más del 3%, lo hacen anualmente de la enseñanza básica.



Fuente: C.Bellei, 2000, ¿Educación Media para todos? Deserción escolar y desigualdad social en Chile, UNICEF

El trabajo infantil se encuentra asociado según las estadísticas, a aquellos hogares que presentan mayores niveles de pobreza, en que los niveles de cesantía son más altos y cuyos jefes de hogar tienen menor escolaridad, con aún mayor incidencia entre los niños de hogares en situación de indigencia.

Como las características del trabajo infantil y sus consecuencias en los niños, niñas y adolescentes son distintas, el Plan propone objetivos específicos diferenciados en base a tres categorías o segmentos, es decir, se constituyen tres grupos de beneficiarios del Plan:

Aquellos niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad que se encuentran en las peores formas de trabajo infantil; los niños y niñas menores de 15 años; y aquellos adolescentes entre 15 y 18 años de edad.

Para todos ellos, tal como se verá a continuación, se plantea el objetivo transversal de resguardar su derecho a la educación.

I. Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad involucrados en las peores formas de trabajo infantil

Bases para la acción

Es indispensable especificar en un registro actualizado los niños, niñas y adolescentes víctimas de las peores formas de trabajo infantil y establecer la relación existente con el tipo de estructura familiar, sexo, edad, pobreza, desempleo, falta de escolaridad de los niños y sus familias, para identificar tanto los factores asociados a estas actividades ilícitas como sus implicaciones para la formulación de acciones concretas dirigidas a la erradicación de estas prácticas.

Se deberá sistematizar una información oportuna para proporcionar un perfil de la población infanto-adolescente más vulnerable a vincularse con las peores formas de trabajo infantil, en relación con la prostitución, pornografía, y tráfico de drogas, etc. para la formulación de programas preventivos y la adopción de sanciones efectivas contra aquellos que organizan o explotan niños, niñas y adolescentes.

Objetivo Nº 4

Elaborar un perfil e identificar a nivel nacional y local, los niños, niñas y adolescentes involucrados en todas las actividades definidas como las peores formas de trabajo infantil y proveerlos de asistencia social, jurídica y escolar para su integración.

Acciones

- A nivel regional y local, proveer de los servicios sociales, jurídicos y de la asistencia necesaria y adecuada, a los niños, niñas y adolescentes detectados en aquellas actividades definidas como las peores formas de trabajo infantil.
- Elaborar el perfil de los niños, niñas y adolescentes involucrados en las peores formas de trabajo infantil en el país.
- Desarrollo de metodologías de integración y de programas locales y/o municipales orientados a la reinserción escolar de los niños, niñas y adolescentes víctimas de estas actividades.
- Se deberá generar planes educativos para asegurar el pleno acceso a la educación básica y media para todos los niños y niñas en vías de reintegración, tomando en cuenta los derechos y responsabilidades de los familiares y los derechos de los niños y adolescentes.
- Desarrollar metodologías de integración a través de programas locales y/o municipales de intervención psicosocial y jurídica, orientados a la reparación del daño a los niños, niñas y adolescentes víctimas.
- Promover intervenciones y subsidios de apoyo que se estimen necesarios a las familias de los niños víctimas de estas actividades.
- Que los gobiernos regionales y locales impulsen la creación de capacidades y organizaciones para realizar acciones generales y específicas de educación y difusión del problema, para prevenir, reparar el daño y proteger institucionalmente a las víctimas de estas prácticas y lograr su plena integración social. Esto significa destinar recursos para la búsqueda de una solución definitiva del problema.
- Que los gobiernos locales entreguen la debida protección y asistencia a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes detectados en estas actividades, y tomen todas las medidas para asegurar su protección física, especialmente contra la práctica de explotación, abuso y todas las formas de la violencia.

II. Niños y niñas menores de 15 años de edad

Bases para la acción

El trabajo infantil y la educación están fuertemente relacionados. El trabajo y la escuela son alternativas a las cuales dedicar el tiempo entre los menores de 15 años. Estudios recientes indican que el 1% de los niños entre 7 y 13 años (alrededor de 20 mil) no asisten a la escuela, y que más del 10% de los niños que terminan su enseñanza básica no continúan con su enseñanza media quedando por muy debajo de la meta de la política educacional de los 12 años de escolaridad para todos los niños y niñas menores de 18 años. Del mismo modo, las cifras estadísticas indican que año a año abandonan el sistema escolar más de 106 mil niños, niñas y adolescentes de 14 y 17 años, y que uno de cada tres adolescentes no termina su enseñanza media.

Se convierte en un desafío implementar en forma efectiva los objetivos, estrategias y acciones contempladas en la reforma educacional, orientadas a la retención escolar en todos los establecimientos educacionales del país, actuando directamente sobre los factores expulsivos del sistema y generando una oferta educativa flexible y pertinente a las necesidades y derechos de los niños y niñas que son potenciales trabajadores o niños trabajadores efectivos.

Objetivo Nº 5

Alcanzar la meta que los niños y niñas menores de 15 años dejen de trabajar para reintegrarlos al sistema escolar, para eliminar el analfabetismo, disparidades de género y asegurarles igualdad de oportunidades en su vida futura.

Acciones

- Identificar los niños y niñas menores de 15 años que abandonaron el sistema escolar y trabajan a nivel nacional, regional y local, con el apoyo del sistema de registro de estudiantes que el Ministerio de Educación pondrá en funcionamiento el año 2002.
- Realizar las acciones inmediatas para reincorporarlos al sistema escolar.
- Realizar campañas comunicacionales del Ministerio de Educación de sensibilización de la población sobre el impacto negativo del abandono escolar de los niños, niñas y adolescentes. Enfatizar el papel de la educación como componente del desarrollo y bienestar de los niños y jóvenes, como precondition de su capacitación laboral y

facilitadora del acceso al conocimiento, como factor esencial de ingreso al mundo laboral, social y cultural, y de promoción de una genuina democracia.

- A partir de estudios específicos realizados y de otros por hacer en el campo del abandono escolar, diseñar un mapa de las localizaciones y los sectores sociales donde este abandono escolar de la enseñanza básica y media, tiene un mayor vínculo con el trabajo infantil.
- Generar a nivel regional y local los mecanismos administrativos, tanto a nivel de los establecimientos educacionales como de instituciones locales, servicios y programas públicos y comunitarias (organizaciones sociales), para la detección oportuna de situaciones de riesgo de deserción escolar.
- Desarrollar acciones comunitarias de sensibilización y educación orientadas a fortalecer el compromiso de los maestros y las familias en la prevención del abandono escolar.
- Incorporar a la tarea de detección oportuna del abandono escolar, a otros servicios públicos como el Ministerio de Salud a través de la atención primaria, el Servicio Nacional de Menores, los Municipios a través de la ayuda social, y el INP a través del subsidio único familiar. Este último ha logrado constituirse en un mecanismo útil para la prevención de la deserción escolar, por la vía del otorgamiento de subsidio único familiar (SUF) sólo a los niños y niñas menores de edad que asisten regularmente a la escuela.

Objetivo Nº 6

Desarrollar acciones para otorgar asistencia escolar, jurídica, social y de subsidios económicos a los niños y niñas menores de 15 años trabajadores, que han abandonado el sistema escolar, con fines de reincorporarlos a la vida escolar e integrarlos socialmente, prestando apoyo y a su vez, apoyándose en el trabajo familiar y comunitario.

Acciones

- Crear redes de apoyo municipales para los niños y niñas que han abandonado la escuela y estén trabajando, y entregar la asistencia jurídica, económica y social necesaria para su reincorporación e integración a la vida escolar, familiar y social.
- Se deberán establecer programas educativos especiales para los niños desertores para completar los años de educación básica completa y la educación media.

- Generar posibilidades de currículum flexibles y ofertas educativas y de capacitación para los niños y adolescentes reincorporados, promoviendo la educación no formal.
- Proporcionar incentivos y apoyos económicos a las familias que lo requieran para incentivar la permanencia de los niños en el sistema escolar.

III. Adolescentes entre 15 y 18 años de edad

Bases para la acción

Al igual que en el grupo de edad anterior, el objetivo es mantener a los adolescentes en el sistema escolar, en especial en la Enseñanza Media humanística-científica y técnico-profesional, si han finalizado completamente la enseñanza básica, o en estudios técnicos equivalentes a ese nivel. Este propósito debe necesariamente entenderse articulado con el principio de la autonomía progresiva del niño, niña y adolescente en el ejercicio de sus derechos, lo que implica que en este tramo de edad, la decisión del propio adolescente es relevante a la hora de definir políticas y programas. Asimismo, es necesario asegurar la protección necesaria de las condiciones de trabajo y derechos laborales de los adolescentes que realizan alguna actividad laboral, que cumpla con todos los requisitos de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales.

Objetivo Nº 7

Asegurar la permanencia de los adolescentes en el sistema escolar otorgando la asistencia jurídica, económica y social necesaria a aquel sector que se encuentran fuera del sistema y a aquellos que estén trabajando, para su reincorporación al sistema educacional.

Acciones

- Impulsar la educación media completa para todos los adolescentes trabajadores.
- Identificar a nivel nacional los adolescentes que han abandonado el colegio y los adolescentes trabajadores.
- Erradicar cualquier actividad laboral que entorpezca el derecho al estudio de los adolescentes
- Generar ofertas en la enseñanza media flexibles, atractivas y pertinentes a las necesidades de los adolescentes que abandonan el colegio y de los trabajadores, entre ellas la educación técnica, industrial vespertina. Desarrollo de programas de reinserción escolar, fomentando la recuperación de estudios en conjunto con la capacitación laboral. Estos programas deberán también considerar los eventuales incentivos económicos a los propios adolescentes (o a sus familias). Generar planes nacionales de capacitación a nivel técnico-profesional para adolescentes trabajadores.

- Desarrollar acciones de sensibilización y educación orientadas a fortalecer el compromiso de los maestros, las familias y los propios jóvenes en la prevención de la deserción escolar y de la falta de capacitación de éstos para el mundo laboral.
- Incorporar a la tarea de detección oportuna de la deserción escolar adolescente a otros servicios públicos como el Ministerio de Salud a través del sistema de atención primaria, los Municipios a través de los Departamentos de Acción Social y el INP, mediante el Subsidio Único Familiar.
- Generar a nivel regional y local los mecanismos administrativos, tanto a nivel de los establecimientos educacionales, como de instituciones locales (OPD), comunitarias y organizaciones sociales para la detección oportuna de situaciones de riesgo de abandono escolar adolescente.

Objetivo Nº 8

- Asegurar que se cumplan las condiciones reglamentarias y legales del trabajo adolescente

Acciones

- Aplicación de las normativas y ejercicio de una fiscalización periódica a los sitios identificados como de contratación de mano de obra adolescente para evaluar el cumplimiento de los requisitos formales de las condiciones del trabajo o actividad.
- Fiscalización permanente de los organismos competentes a los sitios y sectores donde trabaja mano de obra adolescente para evaluar las condiciones del trabajo.

E. SEGUIMIENTO Y MEDICIÓN DEL PROGRESO DEL PLAN

Bases para la acción

El Plan de Acción debe contemplar el compromiso de monitorear el progreso hacia el logro de los objetivos establecidos en este. Necesariamente debe insertarse en un contexto de coordinación entre los diferentes actores de esta política y, a su vez, tomar en consideración

que las acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil y adolescente forman parte de una política global de infancia del Gobierno.

La metodología para medir el progreso de la política de prevención y erradicación deberá ser coherente a la utilizada por la Política Nacional de Infancia y Adolescencia, deberá suministrar información válida y confiable sobre los objetivos, información útil para mejorar las operaciones de los programas y proyectos.

La medición del estado de avance es una parte esencial de esta política. Por lo mismo, es necesario generar los mecanismos y capacidades apropiadas para monitorear la implementación del Plan.

Objetivo Nº 9

Diseñar y ejecutar un sistema de seguimiento, medición y evaluación del progreso de los objetivos del Plan, así como también, de la efectiva implementación y logros de las políticas, programas y proyectos que se desarrollan a nivel nacional en el marco del Plan

Acciones

- Definir metas para monitorear los objetivos y acciones del presente Plan. Estas deben ser fácilmente cuantificables, con estándares y parámetros de referencia acordados previamente.
- Impulsar la creación de mecanismos y capacidades para monitorear los avances de los programas y proyectos de prevención y erradicación.
- Articular el sistema de monitoreo y evaluación aquí propuesto con el sistema de información y recolección de datos contemplado en el área estratégica No. 2 de este Plan.
- Establecer instancias coordinadoras interministeriales para asegurar que las acciones y programas del presente Plan, sean monitoreadas en el cumplimiento de los objetivos trazados por la política de infancia nacional.
- Fortalecer el compromiso del Comité Nacional y Regional Asesor en el monitoreo del Plan, con el propósito de que gestione y entregue la información necesaria para la medición del estado de avance de los objetivos establecidos.
- Mantener el compromiso del Comité Asesor para el desarrollo de la Política y Plan, logrando la movilización de recursos al más alto nivel para el logro de los objetivos propuestos.
- Establecer y obtener resultados anuales en forma rápida y eficiente.

- Articularse con la institucionalidad nacional de infancia y adolescencia en función de recabar la información y antecedentes que sean necesarios.