

El estudio realizado por la profesora Katerine Bermúdez A., que hoy presentamos a la comunidad universitaria, se inicia con un vaticinio que no dudamos en calificar de apocalíptico: mientras subsista el trabajo y la explotación de los niños y las niñas, se perpetuará la pobreza, se agudizará la inequidad y se deteriorará el capital humano. Y es justamente esta última consecuencia, la de la destrucción de la persona humana, la que causa mayor preocupación cuando se habla de trabajo infantil.

¿Por qué los menores de edad no deben ni pueden trabajar? Entre todas las respuestas para esta pregunta sobresale la que se duele de la agresión a un ser desvalido. Obligar a un niño o niña a que trabaje constituye una violación a los derechos humanos de una persona vulnerable y puesta en incapacidad de resistir por la propia sociedad. Considerando la entidad de los bienes jurídicos tutelados que se ponen en peligro o se menoscaban, puede decirse entonces que el hecho de forzar a un niño o niña a trabajar, aun con independencia de la actividad de la cual se trate, por sí mismo constituye una conducta casi delictiva. Para apreciar la validez de este razonamiento basta pensar en las funestas consecuencias derivadas del trabajo infantil y en particular en estas dos: (i) la privación de la infancia, y (ii) la potencialidad del riesgo envuelto en la actividad industrial de los menores.

Privar de la infancia a un ser humano es quitarle la mejor parte de su existencia. Es sacarlo de su propio tiempo y transferirlo artificialmente al de sus mayores. Es cercenarle una etapa

Universidad
Externado
de Colombia

FACULTAD DE DERECHO
Departamento de Derecho Laboral

13 trece
junio de 2008

Discurso Laboral

ISSN 1909-437X

EDITORIAL

crucial de su proceso biológico. Impedir que un menor de edad realice las actividades típicas de la infancia (jugar, indagar, curiosar, aprender, reír, etc.), significa frustrar todo su desarrollo posterior como persona. La supresión de la infancia es un atentado frontal contra la dignidad de los niños y las niñas y a la vez un hecho irremediable. Los hombres y mujeres que jamás tuvieron la oportunidad de ser niños, son adultos vacíos e incompletos.

Se debe considerar, por otra parte, que las máquinas y herramientas no han sido diseñadas para ser operadas por manos de niños y niñas. La potencialidad de un siniestro se incrementa cuando los equipos de trabajo son manipulados por infantes carentes del conocimiento, la experiencia y las condiciones físicas y mentales necesarias para laborar con seguridad. El simple hecho de levantar cargas como las que alzan los niños que trabajan en las minas de carbón, para solo poner un ejemplo, constituye una actividad peligrosa que genera daños irreversibles para su salud.

Si a todo lo anterior se suman privaciones tales como la de carecer de educación oportuna y adecuada, no disfrutar de una familia ni gozar del afecto de padres y hermanos, no tener donde guarecerse de las inclemencias de tiempo y no poder crecer con las mínimas condiciones de dignidad, seguridad y salubridad, se comprenderá la importancia de la cruzada emprendida por la Organización Internacional del Trabajo para erradicar el trabajo de menores.

Aunque los países desarrollados también muestran indicadores de trabajo infantil, no hace falta ser un experto en la materia para advertir que la causa de este grave problema social es la pobreza. Los niños y las niñas que piden limosna en las calles o que se enrolan en el mundo del trabajo informal lo hacen obligados por las circunstancias de miseria extrema en que ellos y sus familias se debaten. De manera que la simple exhortación a los padres para que impidan el trabajo de sus hijos es un acto inocuo y tan carente de sentido real como el de las leyes que se limitan a proscribirlo. Mientras no exista una mejora significativa en la condición material de los sectores más desprotegidos de la población, el trabajo infantil seguirá siendo una calamidad social y una vergüenza para un Estado que como el nuestro se entiende fundado en los principios democráticos.

ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

Por KATERINE BERMÚDEZ A.

Este escrito tiene por objeto presentar una conceptualización del trabajo infantil, la situación del tema en el país y las acciones que se abordan desde el Estado para prevenir, desestimular y erradicar el problema, por ser uno de los factores que contribuye a que se perpetúe la pobreza, se agudice la inequidad y se deteriore el capital humano¹.

Datos de la OIT del año 2006 estiman que en el mundo hay más de 200 millones de niños en edades entre 5 y 17 años que trabajan. La región de Asia y el Pacífico concentra la mayor cifra con un total de 122 millones, seguida del África Subsahariana con 49,3 millones y América Latina y el Caribe con 5,7 millones². En Colombia, en promedio, por cada 14 personas que participan en el mercado laboral 1 está entre lo 5 y los 17 años de edad³.

En la medida que los niños trabajen y se genere una dependencia, de la familia o del mismo niño, al dinero que recibe por su trabajo, menos oportunidades de desarrollo vendrán para ellos y para sus países porque en el futuro se contará con un recurso humano menos calificado y con mayores dificultades para superar las trampas de la pobreza.

¿Qué se considera trabajo infantil?

Los niños, niñas y adolescentes (NNA) pueden participar en un trabajo siempre y cuando éste no afecte su salud, su integridad, su desarrollo personal ni interfiera en su escolarización.

Se considera trabajo infantil cualquier trabajo que es física, mental, social o moralmente perjudicial o dañino para el niño y obstaculiza su escolarización, privándolo de la oportunidad de ir a la escuela, obligándolo a abandonar prematuramente las aulas o exigiendo que intente combinar la asistencia a la escuela con las largas jornadas de trabajo pesado⁴.

En 1996, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Resolución⁵ para la eliminación del trabajo infantil, en la cual invitaba a los países miembros a elaborar políticas oficiales y fijar prioridades para poner fin a las formas intolerables de trabajo infantil, como la esclavitud, la servidumbre y la explotación sexual, entre otras, para lo cual proponía que las legislaciones nacionales incluyeran como una prohibición la explotación de los niños en el trabajo, así como elaboraran e implementaran políticas educativas y de desarrollo social para que los niños accedan a la educación y así lograr la eliminación progresiva del trabajo infantil⁶.

Peores formas de trabajo infantil

Además del trabajo infantil, hay una categoría denominada "peores formas" que hace referencia a aquellas modalidades de trabajo nocivas para el NNA, en la medida que lo esclaviza, lo separa de su familia, lo expone a graves peligros y enfermedades, o incluso al abandono y los riesgos de la calle, desde muy temprana edad⁷.

Dado el carácter no obligatorio que tienen las Resoluciones de la OIT, fue necesario adoptar mecanismos más avanzados para lograr la erradicación del trabajo infantil, empezando por las peores formas, para lo cual en el año 1999 la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó el Convenio 182 (incorporado a nuestra legislación a través de la Ley 515 de 1999).

Este Convenio precisa, en su artículo 3.º, que la expresión peores formas de trabajo infantil abarca:

- Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud. Como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en el conflicto armado.
- La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas
- La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y
- El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Edad mínima para empezar a trabajar

El Convenio 138 de la OIT de 1973 dispone que los países que lo ratifiquen "se comprometen a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores".

De acuerdo con este Convenio, la edad mínima para trabajar son los quince años, aunque los países cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados, pueden, previa

1. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, p. 116.

2. "La eliminación del trabajo infantil. Miles de voces, una esperanza común", en *Revista de la OIT*, n.º 61, diciembre, 2007, p. 5.

3. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, p. 116

4. OIT. Erradicar las peores formas de trabajo infantil, guía para implementar el Convenio n.º 182 de la OIT, Ginebra, 2002, p. 15.

5. La Conferencia Internacional del Trabajo utiliza las resoluciones para dos fines: el primero, para expresar formalmente su posición u opinión sobre un tema y en estos casos pueden servir como puntos de referencia para los órganos de control de la OIT en la evaluación de situaciones nacionales, y el segundo, como resultado de una discusión general tripartita llevada a cabo en una de sus comisiones técnicas, caso en el cual se presentan como conclusiones que acompañan la resolución. Mayor información puede consultarse en <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/leg/man.pdf>.

6. http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang-es/WCMS_008420/index.htm.

7. OIT. Erradicar las peores formas de trabajo infantil, guía para implementar el Convenio n.º 182 de la OIT, Ginebra, 2002, p. 15.

consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, fijar inicialmente una edad de catorce años.

Cuando el empleo o trabajo por su naturaleza o las condiciones en que se ejecuta pueda ser peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad del NNA, la edad de admisión no podrá ser inferior a dieciocho años; sin embargo, la legislación nacional o la autoridad competente puede, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, autorizar que dicha edad se disminuya a dieciséis años, siempre y cuando se garantice plenamente la salud, la seguridad y la moralidad de los adolescentes y que estos hayan recibido instrucción o formación profesional adecuada en la rama de actividad correspondiente.

En el caso de trabajos ligeros, la legislación nacional puede permitir el empleo o el trabajo de personas de trece a quince años de edad, con la condición que estos no sean susceptibles de perjudicar su salud o desarrollo y no sean de tal naturaleza que puedan perjudicar su asistencia a la escuela, su participación en programas de orientación o formación profesional aprobados por autoridad competente o el aprovechamiento de la enseñanza que reciben; sin embargo, los países cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados, pueden, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, sustituir la edad de trece por doce y la de quince por catorce años.

| Países desarrollados | Edad | Países en desarrollo | Edad |
|----------------------|---------|----------------------|---------|
| Trabajo ligero | 13 años | Trabajo ligero | 12 años |
| Trabajo normal | 15 años | Trabajo normal | 14 años |
| Trabajo peligroso | 18 años | Trabajo peligroso | 18 años |

Para el caso de representaciones artísticas, la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de trabajadores y empleadores interesadas, excepcionalmente podrá autorizar el trabajo de menores de 15 años de edad, estos permisos deberán limitar el número de horas de trabajo y las condiciones en que debe realizarse.

Colombia aprobó el Convenio 138 en 1999 e inicialmente la edad de admisión al empleo o trabajo era de catorce años y fue aumentada a quince años de edad a través de la Ley de Infancia y Adolescencia de 2006.

La edad es un factor que sirve para determinar la duración de la jornada de los NNA, que para el caso colombiano, de acuerdo con el artículo 114 de la Ley 1098 de 2006, son las siguientes:

1. Los adolescentes mayores de 15 y menores de 17 años sólo podrán trabajar en jornada diurna máxima de seis horas diarias y treinta horas a la semana y hasta las 6:00 de la tarde.

2. Los adolescentes mayores de diecisiete (17) años sólo podrán trabajar en una jornada máxima de ocho horas diarias y 40 horas a la semana y hasta las 8:00 de la noche⁸.

¿Por qué trabajan los niños?

La pobreza es la causa principal para promover el trabajo infantil, pues el ingreso del niño es fundamental para su supervivencia y en algunos casos para la de su familia. Está demostrado que hay correlación entre el ingreso de las familias y el trabajo infantil, lo

que no implica que en hogares con ingresos superiores no haya niños trabajando sino que la probabilidad de que ellos salgan al mercado de trabajo se reduce. Además hay una correspondencia negativa entre trabajo y asistencia escolar y un vínculo positivo entre trabajo y extraedad, es decir, que el niño que trabaja tiene mayor riesgo de no regresar a la escuela o de no hacerlo por tener una edad superior al del promedio de los otros niños⁹.

El otro factor es la costumbre y la tradición del país, que en muchos casos es bien intencionada, pero parte de supuestos que desconocen la importancia del desarrollo completo y oportuno de los NNA. Entre las creencias están que el trabajo forma el carácter de los NNA y les da una calificación para el futuro, que tiene un carácter instructivo, que los hace responsables y les enseña sobre el valor y el esfuerzo para obtener las cosas, que deben seguir el ejemplo de los padres en un oficio o actividad practicándolo desde temprana edad, que las niñas no necesitan el mismo nivel de educación de los hombres y por tanto pueden empezar más temprano en el servicio doméstico, entre otras.

Colombia no se aparta de estos factores y de acuerdo con las cifras del DANE, los NNA trabajan por las siguientes razones:

| Razones para trabajar | Porcentaje |
|---|------------|
| Deben ayudar a la familia en la actividad económica | 26,1 |
| Quieren tener su propio dinero | 25,0 |
| Deben ayudar con los gastos de la casa | 34,6 |
| Se cree que el trabajo lo forma y lo hace honrado | 6,0 |
| Debe costearse su propio estudio | 3,6 |

Fuente: Dane. Análisis serial de contrastación de los resultados de las encuestas de trabajo infantil 2001, 2003 y 2005

¿Por qué los empleadores contratan a los niños?

Las causas se originan en el costo de la mano de obra; de hecho esta es una de las formas más antiguas de realizar dumping social, pues al niño le doblegan más fácilmente, es menos exigente que el adulto, le desconocen sus derechos y le pagan sumas inferiores a las del adulto porque se cree que al darle trabajo se le está haciendo un favor. El otro motivo es que porque por su desarrollo físico está en condiciones de asumir más fácilmente algunas actividades como sucede con la minería donde puede ir a trabajar a espacios más profundos, dado el tamaño de su cuerpo, o en la joyería o anudado de tapetes donde se cree que por sus dedos más pequeños realiza más rápidamente la labor.

En Colombia, la distribución porcentual de NNA ocupados, según niveles de ingresos percibidos en dinero o especie, demuestra que efectivamente la contratación de NNA representa un factor de reducción de costos de operación, los datos son los siguientes:

| Niveles de ingreso | 2001 | 2003 | 2005 |
|-----------------------------------|------|------|------|
| Sin remuneración o ganancia | 45,0 | 48,1 | 44,8 |
| Hasta el 25% del salario mínimo | 29,6 | 21,7 | 22,7 |
| Del 25% al 50% del salario mínimo | 9,4 | 9,7 | 13,4 |
| Del 50% a 1 salario mínimo | 8,9 | 9,7 | 14,5 |
| Más de 1 salario mínimo | 1,5 | 2,9 | 3,5 |
| No informa | 5,7 | 7,9 | 1,0 |

Fuente: Dane. Análisis serial de contrastación de los resultados de las encuestas de trabajo infantil 2001, 2003 y 2005

8. Ver artículo 35 de la Ley 1098 de 2006.

9. Bibiana María Quiroga. Trabajo infantil en los niños y jóvenes beneficiarios del programa Familias en Acción: una evaluación de impacto, trabajo de tesis para optar el título de Magíster en Economía de la Universidad de los Andes, Bogotá, Junio, 2006.

Propuestas para eliminar el trabajo infantil

Las líneas de trabajo para la erradicación de las peores formas y del trabajo infantil ya han sido decantadas y, aunque como se indicó inicialmente, el número de niños que aún trabaja es demasiado alto, también es cierto que ha venido disminuyendo.

Las medidas que a nivel internacional ha promovido la OIT a través del programa IPEC (International Programme on the Elimination of Child Labour), han sido de diversa índole, y Colombia ha venido asumiendo la mayoría de ellas:

1) La ratificación de los Convenios 138 y 182 de la OIT

Estos Convenios, como ya se indicó, hacen referencia a la edad mínima de admisión al empleo y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

Colombia los aprobó mediante las Leyes 515 de 1999 y 704 de 2001, respectivamente.

2) La legislación nacional, que se debe ocupar de definir las edades mínimas de admisión al empleo, los riesgos a los que no se pueden exponer los menores de 18 años de edad, la prohibición de realizar trabajos prohibidos o nocivos para la salud del NNA.

La Ley 1098 de 2006 amplió la edad de admisión al empleo a 15 años de edad, y se continúa con la exigencia de contar con la autorización del inspector del Trabajo o, en su defecto, del ente territorial, a solicitud de los padres, del representante legal o del defensor de familia para que el NNA pueda trabajar.

3) Hacer cumplir la ley, pues normalmente si es un trabajo abusivo será clandestino y sólo se detectará con una inspección del trabajo que sea fuerte

Este aspecto es uno de los más cuestionados, pues la práctica ha evidenciado la debilidad del sistema de inspección del trabajo por lo cual, después de varios años en estudio, el Gobierno Nacional anunció en marzo de este año que adelantará un proyecto de modernización del Sistema de Inspección por valor de 8.747 millones de pesos, de los cuales \$1.247 se invertirán en adecuaciones operativas, e incluye la vinculación a nivel nacional de 207 nuevos funcionarios.

El proyecto está concebido para que las nuevas estrategias de inspección del Ministerio radiquen en la celebración de acuerdos de gestión, cuyo propósito es lograr compromisos de colaboración entre trabajadores y empleadores, por rama de actividad económica y empresa, para elevar los niveles de cumplimiento de las obligaciones laborales e impulsar un proceso de mejora continua.

4) El derecho a recibir una educación básica apropiada

El artículo 67 de la Constitución Política consagra que es obligatoria la educación entre los cinco y los quince años de edad y que comprende como mínimo un año de preescolar y nueve

de educación básica. Actualmente el Ministerio de Educación adelanta la campaña "Ni uno menos", como parte de los planes para fomentar la permanencia en el sistema educativo y sensibilizar y movilizar a los actores educativos para que no dejen que los menores abandonen la escuela.

5) Asistencia para los niños y sus familias

Existe el programa Familias en Acción de la Presidencia de la República, el cual está dirigido a familias con hijos menores de dieciocho años del nivel 1 del Sisben, familias que estén en condición de desplazamiento, registradas en el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) y familias indígenas registradas en los censos indígenas, para complementarles su ingreso a través de la entrega de subsidios para alimentación, condicionados a la asistencia y permanencia escolar en los niveles de educación básica primaria, básica secundaria y media vocacional.

6) Crear programas para erradicar las peores formas de trabajo infantil

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 indica que se debe avanzar en la reducción del trabajo infantil y juvenil, sus metas apuntan a reducir la participación de NNA en la PEA de 7,2% en el 2005 al 5,3% en el 2010, para lo cual es necesario, además de la universalización de la educación básica, avanzar y consolidar una política de Estado para la prevención del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores. La política requerirá del diseño y desarrollo de una "Estrategia Nacional para la consolidación de la Política de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil", a nivel nacional y territorial¹⁰.

Después de la elaboración e implementación de tres planes nacionales de erradicación del trabajo infantil desde 1996, se formuló la "Estrategia Nacional para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador 2008-2015".

"El objetivo de la estrategia es focalizar y ordenar la acción de las entidades estatales y privadas que intervienen en el tema, hacia dos puntos de quiebre de las Peores Formas de Trabajo Infantil: de un lado, el ingreso de NNA (en PFTI o en riesgo) al servicio educativo, a programas de uso creativo del tiempo libre y al sistema general de protección social; y, de otro lado, el acceso de sus familias a servicios sociales que permitan que sus NNA no ingresen o se retiren de las PFTI"¹¹.

Para terminar, hay algo claro y es que la misión de erradicar el trabajo infantil depende de muchos factores, y por ello no se puede desistir del esfuerzo y se debe continuar con la articulación de políticas y acciones que ataquen la pobreza de las familias, los factores culturales que lo legitiman, fortalezcan y amplíen el acceso y permanencia en la educación y sensibilicen a la sociedad para dejar de ser permisivos con la problemática y entender que el trabajo infantil es una salida inmediateista a la pobreza y que con él lo que realmente se está haciendo es restándole a los NNA, sus familias y al país posibilidades de mejores opciones para el futuro.

10. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, pp. 123 y 124.

11. "Estrategia nacional para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador 2008-2015".