

Diplomado Iberoamericano de Especialización
Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas

TESINA

“EL TRABAJO INFANTIL EN CHILE DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS”.

.....

VALENTINA TERRA POLANCO

Santiago de Chile, mayo de 2009.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	2
II. ANTECEDENTES	3
2.1. EL TRABAJO INFANTIL EN CHILE	3
2.1.2. <i>POSTURAS FRENTE AL TRABAJO INFANTIL</i>	4
2.1.3. <i>CAUSAS ASOCIADAS AL TRABAJO INFANTIL</i>	5
2.2. EL ENFOQUE DE DERECHOS Y LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO	6
2.3. IMPLICANCIAS DE LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN PROGRAMAS DIRIGIDOS A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	11
III. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN	12
3.1. DESCRIPCIÓN DE LO REALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO INFANTIL	12
3.2. ANÁLISIS DE LO REALIZADO DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS	17
IV. CONCLUSIÓN	23
4.1. RECOMENDACIONES PARA ABORDAR EL TRABAJO INFANTIL DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS	23
BIBLIOGRAFÍA	28

I. INTRODUCCIÓN

Durante las dos últimas décadas, los gobiernos han adoptado el cumplimiento de los Derechos Humanos como su meta para el desarrollo. Para ello han incorporado el Enfoque de Derechos en las políticas y estrategias que implementan.

Este enfoque surge a fines de los noventa principalmente como respuesta- y como superación - al enfoque de necesidades. Ambos enfoques buscan colaborar con la supervivencia de las personas y el desarrollo pleno de su potencial, además de identificar un nivel de asistencia y acción necesarios para ello, sin embargo, se diferencian en sus fundamentos y en las implicancias de éstos en la elaboración de una programación.

En Chile, desde el año 2000 se ha comenzado a incorporar el Enfoque de Derechos en la elaboración de las políticas públicas. Un ejemplo de ello es la Política Nacional a favor de la Infancia y Adolescencia 2001-2010, elaborada con el fin de transformar los programas basados en la visión de los niños y niñas como grupo vulnerable de la sociedad, y comenzar a concebirlos como un sujetos y actores estratégicos para el desarrollo del país, avanzando en la superación de las políticas asistenciales y compensatorias, basada en las necesidades urgentes de los niños y niñas, y reconociendo sus derechos como obligación del Estado, la familia y el conjunto de la sociedad.

Está conformada por principios rectores y orientadores que deben tener implicancias concretas para el conjunto de las políticas públicas. Los principios rectores generales son tres: el niño y niña como sujeto de derecho especial; el interés superior del niño y niña y la responsabilidad primordial de los padres y la familia en la crianza de sus hijos e igualdad entre la madre y el padre. Por su parte, los principios orientadores son siete: el respeto a la vida y al desarrollo integral del niño y niña en cada una de sus etapas; la igualdad de derechos y de oportunidades; la autonomía progresiva del niño y niña en el ejercicio de sus derechos; la no discriminación y respeto de la propia identidad; la libertad de pensamiento y expresión; el estado garantiza, promueve, asiste y repara los derechos de los niños y niñas mirando el interés superior del niño y niña; y la efectividad de la aplicación de sus derechos¹.

Esta política “contiene las orientaciones éticas, valóricas y operativas, para disponer de un instrumento de planificación efectivamente intersectorial, que permita instalar en la gestión pública chilena una nueva forma de “hacer política pública”, con una perspectiva de garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales del 33.6% de la población de nuestro país –5.110.903 niños, niñas y adolescentes²”. De este modo pretende servir de marco orientador y ordenador de todas las acciones que el gobierno realice en el ámbito de la infancia y adolescencia para asegurar que el Enfoque de Derechos sea efectivamente aplicado.

Una manera de determinar cómo se ha llevado a la práctica la Política Nacional de Infancia y Adolescencia y cómo ha establecido y aplicado el Enfoque de Derechos es observando y examinando sus acciones concretas.

Para ello, esta tesina se centrará en el análisis de las acciones que el Estado ha elaborado e implementado en materia de trabajo infantil con el objeto de determinar si se ha incorporado de manera efectiva el Enfoque de Derechos y la Convención sobre los Derechos del Niño.

¹ Gobierno de Chile. Política Nacional a favor de la Infancia y Adolescencia 2001-2010. pp. 33- 42.

² Gobierno de Chile, Op. Cit., p. 2

II. ANTECEDENTES

2.1. El trabajo infantil en Chile

El trabajo infantil no es un fenómeno nuevo dentro del país, sino que se registra desde el tiempo de la Colonia. En aquel periodo no era visto de forma negativa, sino que se concebía como una alternativa de integración social y de obtención de hábitos funcionales a la comunidad. Cuando la familia era una unidad económica básica (en el caso de los campesinos y los inquilinos) era común que todos sus integrantes participaran en diversas labores, tanto asalariadas como no asalariadas, y en el caso que la mujer enfrentara sola la mantención del hogar, era común que se apoyara en el trabajo de sus hijos, además del suyo.

Este fenómeno solo era considerado como un problema, o más bien como un peligro, cuando quedaba fuera de los mecanismos de control social existentes. Según J. Rojas, esto sucedía "con ciertas actividades laborales que desarrollaban un alto grado de autonomía y no quedaban sujetas a la subordinación de la autoridad política, social y económica, representada por el delegado de gobierno, el hacendado y el comerciante"³. Una de estas actividades era el comercio callejero, la que era independiente y se acercaba de forma peligrosa a la ilegalidad y vagancia. En cambio, el trabajo asalariado en la industria era bien considerado ya que fue concebido como una actividad que estimulaba el respeto a los valores de la época, además de constituir una actividad necesaria.

En los comienzos de la industrialización chilena, en el último tercio del siglo XIX, el trabajo de niños en talleres y fábricas no se veía como un fenómeno negativo, sino que como un signo de progreso, además de constituir una mano de obra dócil que se adaptaba a los requerimientos de los industriales.

A comienzo del siglo XX se comienza a generar un rechazo social hacia el trabajo infantil, abandonándose las argumentaciones permisivas o abiertamente favorables a la presencia de mano de obra infantil en la industria y dando paso a un discurso cada vez más crítico frente a este fenómeno. Las opiniones contrarias ante la presencia de niños en la industria se sumaron a las que existían desde hace mucho tiempo frente al trabajo callejero y que producía periodos cíclicos de persecución e intentos de regulación por parte de las autoridades.

En el primer sector que se creó censura a la participación de niños fue la actividad minera, tanto del salitre como del carbón. El primer proyecto presentado por el gobierno que se refirió a este tema fue el Código de Minas de 1900, el cual establecía la prohibición de emplear a niños menores de trece años en labores subterráneas. Aunque éste no fue aprobado, dio paso para que se sucedieran una serie de proyectos encaminados a regular sobre esta materia.

Aunque la mayoría de estos proyectos no se concretaron, la transición entre las tímidas propuestas de principios del siglo XX y las elaboradas formulaciones de los años veinte dejó de manifiesto el cambio experimentado en la visión de las autoridades chilenas frente al tema del trabajo infantil. Para Rojas, las crecientes críticas "tuvieron su base en los cambios que experimentaron objetivamente las condiciones laborales, pero también influyeron las percepciones que fueron surgiendo, fruto de las concepciones ideológicas y de las transformaciones en las expectativas sociales"⁴, como por ejemplo el proceso de

³ Rojas, J. "Los niños cristaleros: trabajo infantil en la industria. Chile, 1880-1950. Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Santiago, Chile, 1996, p. 53.

⁴ Rojas, J. Op. cit., p. 62.

creciente escolarización. Con la ampliación de la escolaridad comenzaron a surgir apreciaciones negativas hacia el trabajo infantil y a identificar la escuela como el espacio que les corresponde a los niños en la sociedad.

Es a partir de la mitad del siglo XX que se empieza a originar de forma paulatina un rechazo social generalizado hacia el trabajo infantil en todas sus formas, desarrollándose una nueva conciencia social orientada a la protección de la Infancia. Es así como el trabajo infantil se vuelve un problema visible frente al cual se generan y desarrollan diferentes posturas y acciones, tanto a nivel mundial como nacional.

2.1.2. Posturas frente al trabajo infantil

Actualmente, a nivel mundial y también en nuestro país, se pueden apreciar diversas posturas hacia el trabajo infantil, desde aquellas que se oponen de manera radical y estricta a la realización de trabajos por parte de niños y niñas, hasta otras que están abiertamente a favor, haciendo la distinción necesaria entre trabajo y explotación. En general, las instituciones y organizaciones que suscriben a esta última posición son las que trabajan con movimientos de niñas y niños trabajadores o realizan intervenciones directas con ellos y ellas.

La postura de la **Organización Internacional del Trabajo – OIT** tal vez es una de las más difundidas y conocidas a nivel nacional e internacional. Ella se opone estrictamente al trabajo infantil y, a través de su *Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)*, creado en 1992, pretende eliminar de forma progresiva las actividades laborales realizadas por niñas y niños mediante el refuerzo de las capacidades nacionales para enfrentarse a los problemas derivados de este fenómeno y por medio de la creación de un movimiento mundial de lucha contra el trabajo infantil. Además de la creación de ese programa, la OIT ha dictado una serie de convenios relativos al trabajo infantil, siendo los más conocidos el núm. 138 y 182.

En una línea similar a la anterior se encuentra **UNICEF**, que basándose en la Convención de los Derechos del Niño afirma que hay que *entender al trabajo infantil en su sentido más amplio y nocivo en cuanto infracción a los derechos humanos en diversos planos*, lo que significa la elaboración de acciones y medidas complementarias que aborden tanto asuntos reglamentarios como medidas protectoras hacia niños y niñas. Afirma que niños y niñas trabajadores "carecen de los beneficios liberadores de la educación, tienen amenazados la salud, el crecimiento y el desarrollo, corren el peligro de quedarse sin el amor, la atención y la protección de la familia y no puede disfrutar del esparcimiento y el juego a que todo niño tiene derecho"⁵. En consecuencia, sostiene la necesidad de instalar el trabajo infantil como un problema prioritario en los programas de ministerios de planificación y hacienda, además de aquellos que se encargan de la protección de los niños y niñas, con el fin de combatirlo.

En una posición más intermedia se encuentra **Save The Children**⁶ al postular que el trabajo que realizan los niños y niñas no constituye una actividad uniforme, por tanto, se debe reconocer que mientras algunas formas de trabajo vulneran los derechos de la niñez, hay otras que no lo hacen y que incluso pueden reportarles beneficios. En este sentido, *no están de acuerdo ni con las prohibiciones generalizadas ni con un enfoque que promueva de manera inequívoca el trabajo infantil*. Establece que distintas respuestas son apropiadas para distintas formas de trabajo y para distintos niños y niñas trabajadores, además de plantear

⁵ UNICEF. "Eliminar el trabajo infantil afirmando los derechos de los niños". 2001.

⁶ "Posición de Save the Children hacia la niñez y el trabajo". Alianza Internacional Save the Children. 2003. Ésta es una organización que lucha por los derechos de la Infancia y como parte de ese objetivo, busca asegurar la protección al trabajo infantil nocivo. Su postura se basa en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y en el enfoque basado en derechos para su programación.

que es necesario que los niños y niñas sean potenciados para ejercer sus derechos y que sus oportunidades deben ser ampliadas, para que así *el trabajo se convierta en una opción y no siga siendo una necesidad*. Por ende, más que prohibir de forma estricta el trabajo infantil, afirma la necesidad de asegurar que los niños y niñas estén protegidos contra el trabajo nocivo.

Una postura más radical y crítica frente a la visión predominante sobre el trabajo infantil es la del **Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe- IFEJANTS**⁷ que estima que ésta última no permite ver los aspectos positivos de aquel al relacionarlo exclusivamente con esfuerzo, fatiga y sacrificio. Considera que el discurso público está caracterizado por un tono moralizador, donde es lugar común afirmar que el trabajo infantil roba a los niños y niñas su infancia y perjudica la economía nacional, además de estar marcado por una definición de Infancia como una etapa de la vida necesitada de protección.

Su enfoque está orientado en el sujeto y en este sentido comprenden a los niños y niñas como "sujetos- en el sentido social y económico- que justamente por ser distintos a los adultos y por tener necesidades e intereses muy específicos deben tener la posibilidad y recibir apoyo en decidir sobre sus propios asuntos". *Para ellos el trabajo infantil no equivale necesariamente a la explotación y el abuso, por tanto, se deben rescatar sus aspectos positivos y la posibilidad que tiene para fomentar la condición de sujetos de niños y niñas*, además conciben a los niños y niñas trabajadores como actores sociales que mediante su trabajo contribuyen a la conservación y desarrollo de la sociedad y merecen reconocimiento social por ello.

Con todo, la postura **del Estado Chileno** ha seguido la línea de la OIT y UNICEF, prohibiendo el trabajo de niños y niñas menores de 15 años y manifestando la necesidad de aunar esfuerzos y actores para luchar por su progresiva eliminación. Chile se ha comprometido a erradicar el trabajo infantil y sus peores formas y en ese camino ha suscrito una serie de convenios internacionales, ha promulgado leyes y ha llevado a cabo acciones promocionadas por organizaciones y programas internacionales.

Por lo anterior, es posible presenciar en el discurso oficial la desaprobación del trabajo infantil bajo la consigna de que éste es perjudicial para el desarrollo integral de los niños y niñas puesto que los involucra en actividades riesgosas, que demandan sobreesfuerzo, además de hacerlos perder una etapa de su vida- la infancia- enmarcada principalmente en al ámbito de la educación y recreación.

2.1.3. Causas asociadas al trabajo infantil

En relación con los factores del trabajo infantil, existe consenso en que éstos son múltiples, diversos y que están interrelacionados. En el país pueden identificarse dos grandes tipos: los factores socio económicos y los culturales.

Los factores socio económicos abarcan un conjunto de fenómenos relacionados con el modelo económico neoliberal instaurado por el Estado Chileno desde la década del ochenta, que contribuyen a la persistencia de grandes inequidades sociales. Estos son la constitución de una 'sociedad de mercado', las reformas al mercado del trabajo, la expansión del sector informal, el desempleo, la precarización del trabajo y el aumento de la pobreza.

Por su parte, los factores culturales se refieren básicamente al conjunto de normas, creencias y valores que comparten determinados grupos y que contribuyen a facilitar el trabajo de niños y niñas, así como a ciertos comportamientos o acciones llevados a cabo dentro de familias de los sectores populares que

⁷ Liebel, M. *"Infancia y Trabajo"*. IFEJANTS, Lima, Perú, 2003.

contribuyen al ingreso de los niños y niñas a las actividades laborales, y que responden a estrategias de sobrevivencia.

En consecuencia, si bien la causa más visible e inmediata del ingreso al trabajo a temprana edad corresponde a la situación económica precaria en que se encuentran las familias y que dificulta la satisfacción de sus necesidades básicas, en la decisión de salir a trabajar entran en juego otros factores que en su mayoría son de índole cultural, tales como las prácticas asociadas a estrategias de sobrevivencia; la valoración del trabajo a temprana edad; las percepciones sobre los roles, la edad y género; el concepto de niñez y el estilo de crianza presentes en las familias, entre otras cosas.

2.2. El Enfoque de Derechos y La Convención sobre los Derechos del Niño

El Enfoque de Derechos representa un marco conceptual que permite proteger y garantizar los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas, además de otorgar un marco normativo para la formulación de políticas públicas. Asimismo, constituye una herramienta metodológica “que incorpora los principios y estándares de los DD.HH. tanto en el análisis de problemas como en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, programas y proyectos sociales⁸”.

Este enfoque tiene como marco conceptual el derecho internacional sobre los derechos humanos, el cual además de contar con la aceptación de la comunidad internacional, permite “orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo” constituyéndose en “una guía para la cooperación y la asistencia internacionales respecto a las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores, el alcance de la participación social y los mecanismos de control y responsabilidad que se necesitan a nivel local e internacional⁹”.

Los derechos humanos constituyen garantías universales que protegen a los individuos y grupos frente a acciones u omisiones que puedan afectar sus libertades y dignidad humana. Están basados en el respeto a la dignidad y al valor de cada persona como individuo y miembro de una comunidad. Incluyen valores que pueden encontrarse en todas las culturas, religiones o etnias, entre ellos destaca la calidad de vida a la cual todo ser humano tiene derecho, independientemente de su género, raza, edad, religión, nacionalidad u otro factor.

El concepto central de un derecho es que éste es un acuerdo que se establece entre una o más personas que tienen el derecho- los sujetos de derechos- y otra u otras personas o institución que tienen obligaciones y responsabilidades que se relacionan con el cumplimiento de ese derecho- los garantes de derechos. La responsabilidad de garantizar el respeto, la protección y el cumplimiento de estos derechos reside inicialmente en los gobiernos nacionales, pero también compete a todos los actores de la sociedad, desde las instituciones internacionales hasta los miembros individuales de las familias y la comunidad.

Respetar un derecho significa que los garantes no deben interferir directa o indirectamente en el disfrute del derecho; proteger un derecho quiere decir que los garantes deben adoptar medidas que prevengan que terceros interfieran con la realización del derecho; cumplir un derecho significa que los garantes deben tomar medidas legislativas, administrativas, presupuestales, judiciales o de promoción apropiadas para alcanzar el cumplimiento del derecho y que además deben otorgar directamente la asistencia o servicios para alcanzar la realización del mismo.

⁸ Erazo, X., Martín, M., Oyarce, H. “Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales”. Vol I. 1º edición, LOM ediciones, Santiago, 2007, p. 183

⁹ Ibid., p.91.

Los principios orientadores que dan sustento al Enfoque de Derechos son los siguientes:

- *Universalidad e inalienabilidad*: todo ser humano, sin distinción alguna, está protegido por los derechos humanos, estos no pueden ser suspendidos ni enajenados.
- *Indivisibilidad*: los derechos humanos son inherentes a la dignidad del ser humano, todos tienen igual estatus y ninguno de ellos puede considerarse como más importante que el otro.
- *Interdependencia e interrelación de los derechos*: la garantía de unos derechos depende o contribuye a la garantía o realización de otros.
- *No discriminación e igualdad*: se deben respetar los derechos de todos los seres humanos.
- *Participación*: las personas tienen el derecho de participar en todos los ámbitos de su vida, incluyendo el opinar sobre los asuntos que las afecten, desde aquellos relacionados con su vida cotidiana como los que tienen que ver con decisiones de políticas a adoptar.
- *Rendición de cuenta e imperio de la ley*: los Estados y otros garantes de derechos son responsables de garantizar el cumplimiento de los derechos.
- *Realización progresiva*: los derechos se pueden realizar gradualmente y están supeditados a la disponibilidad de recursos.

Un aspecto fundamental es que desde este enfoque las necesidades dejan de ser entendidas como falencias o imposibilidades, constituyéndose en vulneración de derechos. Así, se deja de ver a las personas como objetos de caridad, y se las comienza a concebir como sujetos que deben exigir sus derechos legales. Además, a la responsabilidad ya existente, que no implicaba rendición de cuentas, se agregan las obligaciones morales y legales, mediante el establecimiento de la responsabilidad política, jurídica y ética del Estado para hacer cumplir y generar las condiciones de ejercicio pleno de derechos por parte de todos los ciudadanos y exhortar a los titulares de estos derechos a exigirlos y reclamarlos por las vías legales y políticas que estén a su alcance.

A modo de ejemplo, se presenta el siguiente esquema¹⁰ que realiza una comparación entre los enfoques que han predominado en las estrategias de desarrollo y las políticas públicas en las décadas anteriores- y también parte de esta década- y el Enfoque de Derechos.

ENFOQUES TRADICIONALES	ENFOQUE DE DERECHOS
La acción es voluntaria u opcional.	La acción es obligatoria.
Las personas tienen necesidades que se deben cumplir; se les puede dar prioridad a esas necesidades.	Las personas gozan de derechos establecidos legalmente.
Las personas pobres merecen ayuda como objetos de la caridad.	La gente pobre tiene derecho a la ayuda como sujetos de derechos.
Se tendrá que dejar de lado a algunas de las	Todas las personas tienen el mismo derecho

¹⁰ Save the Children. Programación de los Derechos del Niño. Save the Children Suecia, segunda edición, Lima, 2005, p.31.

personas (esto es, una meta puede ser inferior al 100%)	a la plena realización de su potencial, se les debe apoyar para que lo logren (una meta al 100%)
Las personas con quienes se realiza el trabajo de desarrollo son beneficiarios pasivos; se les puede invitar a participar para mejorar la eficacia de los programas o proyectos.	Las personas con quienes se realiza el trabajo de desarrollo son participantes activos por derecho.
Podría ser que en algunas culturas no se reconozcan las necesidades.	Los derechos son universales e inalienables, no se pueden diluir o negar.
Las estructuras de poder son demasiado difíciles de cambiar y se necesita encontrar rumbos pragmáticos para trabajar dentro de ellas.	Se deben cambiar eficazmente las estructuras de poder que obstaculizan el progreso en el cumplimiento de derechos humanos.
El desarrollo es un proceso tecnocrático y los "expertos" técnicos, que saben mejor, deberían dirigirlo.	Los agentes del desarrollo deben empoderar a los sujetos de derechos para que reclamen sus derechos y participen en la toma pública de decisiones.
Existe una "jerarquía" de necesidades y algunas necesidades son casi siempre más importantes que otras.	Los derechos son indivisibles e interdependientes, aunque en cualquier situación se requiera priorizar desde un aspecto práctico.

De esta manera, el Enfoque de Derechos contribuye a definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos que están involucrados en una determinada estrategia de desarrollo, además de ofrecer una vía de participación y otorgamiento de poder a los sectores más excluidos a través de su reconocimiento como titulares o sujetos de derechos, lo que significa que dejan de ser considerados como personas con necesidades que deben ser asistidas y pasan a ser vistos como sujetos con derechos que obligan al Estado.

El Enfoque de Derechos aplicado a los programas dirigidos a niños y niñas constituye una propuesta de lectura de la realidad fundamentada en la relación existente entre la Convención sobre los Derechos del Niño y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Es decir, los derechos del niño, niña y joven son derechos humanos. Esto en la práctica significa que se rompe con la tendencia a invisibilizarlos o considerarlos como personas de "segunda categoría" y se les comienza a asumir y comprender como sujetos de derechos.

La Convención sobre los derechos del niño de las Naciones Unidas (CDN, 1989) es el tratado más completo sobre los derechos humanos ya que contiene todos los derechos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los niños y niñas y porque además abarca áreas que se suelen asociar con el derecho internacional humanitario. Es decir, ésta abarca todos los aspectos de la vida del niño y niña y enfatiza el hecho de que ellos y ellas son sujetos de derechos. Los Estados que la han ratificado están obligados a tomar las medidas necesarias en el ámbito legal, administrativo o de otro tipo, para lograr su plena implementación.

Está compuesta por 54 artículos, que el Comité de los Derechos Humanos categoriza del siguiente modo:

- medidas generales para su implementación
- definición del niño
- principios generales

- derechos y libertades civiles
- entorno familiar y otro tipo de tutela
- salud básica y bienestar
- educación, esparcimiento y actividades culturales
- medidas especiales de protección

De esta manera, se puede apreciar que la CDN cubre un amplio campo de acción para los derechos, no obstante, para su monitoreo, el Comité ha identificado cuatro de estos derechos como principios generales que se deben considerar en la implementación de los artículos de la CDN. Estos son:

- *Principio de no discriminación* (artículo 2)¹¹. Todos los derechos se aplican a todos los niños y niñas sin excepción.
- *El interés superior del niño* (artículo 3)¹². El interés superior del niño debe estar entre los primeros aspectos que se considere y deberá tener un peso considerable, una “consideración primordial”, relativa a los intereses de los adultos. Es fundamental que quienes toman decisiones tengan en cuenta las opiniones del niño y la niña cuando determinen lo que pueda ser el interés superior para él y ella.
- *Los derechos a la vida, la supervivencia y desarrollo* (artículo 6)¹³.
- *El derecho a ser escuchado* (artículo 12)¹⁴. Los niños y niñas tienen derecho a ser escuchados en todas las decisiones que los afecten. Los gobiernos tienen la obligación de garantizar que se consideren sus puntos de vista.

Es importante señalar que la CDN es el primer tratado de derechos humanos que hace valer de modo explícito los derechos civiles de los niños y niñas. Ellos y ellas tienen derecho a la información, a tener la oportunidad de expresar su punto de vista, que sean escuchadas sus opiniones sobre asuntos que los afecten y a formar o adherirse a asociaciones, además del derecho a participar en la toma de decisiones dentro de la familia, la escuela, la comunidad, las instituciones de bienestar infantil, los medios de comunicación, etc.

¹¹ 1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

¹² 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que la institución, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

¹³ 1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.

2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

¹⁴ 1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, de conformidad con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Los Estados que han ratificado la CDN están legalmente obligados a cumplirla y han adquirido el compromiso de tomar las medidas necesarias para implementarla.

La Programación de los derechos del niño y niña se funda en los principios y estándares establecidos en la CDN, pero su origen también proviene de las buenas prácticas que se han desarrollado en diversas áreas de trabajo con los niños y niñas, además de las lecciones aprendidas en el ámbito del desarrollo y la ayuda humanitaria. Sus metas son mejorar la situación de ellos y ellas con el fin de que puedan disfrutar plenamente de todos sus derechos, además de contribuir a la construcción de sociedades que reconozcan y respeten sus derechos.

Sus principales componentes y características son:

- Ser un enfoque centrado en los niños y niñas, sus derechos y su papel como actores sociales.
- Tener una mirada holística de los niños y niñas que considera todos los aspectos de su vida. Esto significa que se consideran como personas completas, sin fragmentar sus vidas en “problemas” o asuntos separados.
- Contemplar la rendición de cuentas para promover, proteger y cumplir plenamente los derechos de los niños y niñas dentro del ámbito de los garantes.
- Otorgar apoyo técnico, de presupuesto y otros modos de asociación a los garantes para que cumplan con su rol.
- Considerar la incidencia como herramienta fundamental para que los garantes rindan cuentas sobre sus responsabilidades.
- Incorporar la participación de los niños y niñas.
- El principio de no discriminación.
- El principio del interés superior del niño y niña.
- El compromiso de asegurar tanto la supervivencia como el desarrollo del niño y niña.
- Considerar a los niños y niñas como parte de la comunidad.
- Atender tanto a las violaciones inmediatas como a las causas fundamentales o subyacentes.
- Reforzar las asociaciones y alianzas para la promoción, protección y cumplimiento pleno de los derechos de los niños y niñas.
- Facilitar la información y conocimiento sobre los derechos a los propios niños y niñas, sus comunidades y a los principales garantes de dichos derechos.

De esta manera, el Enfoque de Derechos está orientado a la promoción y protección de los derechos humanos mediante su aplicación en los programas y proyectos de desarrollo dirigidos a niños, niñas y adolescentes. En este sentido, contiene ciertos elementos de conocimiento e interpretación de la realidad que permiten, por un lado, definir y reconocer en el espacio de intervención a los garantes de estos derechos, que corresponden a instituciones responsables y encargadas de asegurar las condiciones que permiten el ejercicio y respeto de estos derechos, y por otro, intencionar la promoción de la ciudadanía infantil y juvenil como expresión práctica de ser sujeto de derechos.

Desde este enfoque se concibe al niño y niña desde una perspectiva integral y considera todas sus necesidades de desarrollo, lo cual implica una comprensión precisa y completa acerca de los contextos culturales en los cuales ellos y ellas se desenvuelven. Asume que tienen derechos y además, sus propias capacidades, intereses, preocupaciones y necesidades, y a su vez, son miembros activos de la sociedad.

2.3. Implicancias de la aplicación del Enfoque de Derechos en programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes

Aplicar el Enfoque de Derechos en las políticas, programas y proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes conlleva un conjunto de implicancias prácticas que se constituyen en imperativos y desafíos que se deben abordar. Los más significativos pueden resumirse en la:

- **Comprensión del niño y niña como sujetos de derechos.** Esto es entenderlos como sujetos sociales, como parte de un colectivo y de un grupo social, como parte constitutiva de la sociedad. En este sentido “dejan de ser vistos de manera individual caracterizados por la psicología y la pedagogía como individuos en preparación para, inmaduros, incompletos, incapaces¹⁵” y pasan a ser vistos como sujetos capaces de opinar y proponer soluciones a las situaciones de vulneración de derechos en que viven, es decir, se constituyen en actores sociales. Lo anterior lleva a pensar y replantearse la participación de los niños y niñas en tanto cuestiona las bases de las relaciones de poder y subordinación que se han establecido entre niños, niñas y adultos.
- **Incorporación de la participación de niños y niñas.** La participación es fundamental para poder realizar otros derechos en el ámbito de la supervivencia, el desarrollo y la protección. Si se les niega a los niños y niñas la posibilidad de participar, también se puede afectar otros derechos tales como el derecho a la vida, a la salud, o educación, entre otros. Asimismo, la participación constituye un proceso que construye nuevas relaciones entre niños, niñas y adultos, donde se requiere del respeto mutuo, confianza y un compromiso sostenido a largo plazo.
- **Consideración del interés superior del niño y niña.** Este principio abarca todo aspecto de la vida de un niño o niña y su evaluación debe estar claramente orientada hacia el cumplimiento de sus derechos, tomando en cuenta sus puntos de vista. Debe estar presente en todas las fases de la intervención o política y ser tomado en cuenta por todos los agentes involucrados. Lo que significa que se debe: buscar y asegurar diferentes formas de escuchar las opiniones de los niños y niñas sobre las decisiones que les afecten; y verificar que las acciones o programas que se planifiquen no tengan impacto negativo o indeseable sobre los niños, niñas y sus derechos.
- **Nueva forma de entender la intervención social.** Desde el Enfoque de Derechos se valora a los “intervenidos” como sujetos de derechos y, por lo tanto, como participantes. Deben participar de manera activa, permanente y sistemática. La intervención social con Enfoque de Derechos debe adquirir tres características fundamentales: ser vista como un espacio de desarrollo y empoderamiento colectivo de niños y niñas, en tanto actores sociales; tratar a los niños y niñas como partícipes de la intervención y no como beneficiarios; y definir el rol de garantes de derechos de las organizaciones que intervienen.

¹⁵ Valverde, F. “Intervención Social con la Niñez: operacionalizando el Enfoque de Derechos”. ACHNU, 2009.

III. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

3.1. Descripción de lo realizado en materia de Trabajo Infantil

Con respecto al trabajo infantil, aunque éste es un fenómeno muy antiguo, su eliminación progresiva es un objetivo reciente de la política pública y de la formulación de instrumentos normativos.

Chile se ha comprometido a erradicar el trabajo infantil y sus peores formas, y en este camino ha suscrito una serie de convenios internacionales y ha promulgado leyes para proteger a los niños, niñas y adolescentes.

Los convenios internacionales que Chile ha suscrito son los siguientes:

- Convenios núm. 5, núm. 6, núm. 7, núm. 10, núm.15, núm. 16, núm. 20 y núm. 29 de la OIT.
- Convenio núm. 138 de la OIT, aprobado en 1998. A la ratificación se agregó una declaración anexa en la que el Estado chileno declara que en su territorio y en los medios de transporte matriculados en su territorio la edad mínima de admisión al empleo es de 15 años¹⁶.
- Convenio núm. 182 de la OIT, ratificado por el Estado chileno con fecha 17 de julio de 2000. La determinación del listado de trabajos que por su naturaleza o por las condiciones en que se llevan a cabo sean dañinos para la salud, la seguridad o la moralidad de los niños se realizó el 2004, con el registro nacional de sus peores formas.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, vigentes desde 1989.
- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, ratificada en 1990, donde el artículo relativo a trabajo infantil es el 32: *"1) 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; 2) Los Estados Partes adoptarán medidas legis lativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular: a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar; b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación eficaz del presente artículo".*

En relación con la normativa interna relativa al trabajo de personas menores de edad vigente en el país, se encuentra el Código del Trabajo; La Ley N° 16.618 o de menores; la Ley N° 17.105, o de alcoholes; y la Ley 20.189.

El **Código del Trabajo** actualmente vigente está contenido en el D.F.L. N° 1, publicado en el Diario Oficial del 24 de Enero de 1994, legislación basada directamente del D.L. 2.200 de 1978.

¹⁶ Sin embargo, existía una contradicción ya que en Chile la legislación laboral vigente al momento de ratificación del Convenio, permitía la contratación de personas menores de 15 y mayores de 14 años. La armonización con el Convenio núm. 138 se produjo al año siguiente con la Ley 19.684.

El Capítulo II del Título I del Libro I se refiere específicamente a la "capacidad para contratar y otras normas relativas al trabajo de los menores". Los artículos que integran este capítulo se refieren a los rangos etarios y su consecuente grado de capacidad para contratar. Estos son:

- Un primer grupo, el de personas mayores de 18 años, está plenamente capacitado para contratar libremente la prestación de sus servicios.
- Los menores de 18 años y mayores de 16 años de edad pueden contratar la prestación de sus servicios cumpliendo con un requisito, cual es la autorización que debe prestar el padre o la madre.
- Los menores de 16 años y mayores de 15 años de edad pueden contratar la prestación de sus servicios uniendo a la exigencia del inciso anterior, la de haber cumplido con su obligación escolar, y a condición de que realicen únicamente trabajos ligeros¹⁷.
- En menores de 15 años, en casos debidamente calificados, con autorización del representante legal o del juez de menores, se podrá permitir que celebren contratos de trabajo con personas o entidades dedicadas al teatro, cine, televisión, circo u otras actividades similares.
- Adicionalmente se establece una restricción horaria para los menores de 18 años consistente en que bajo ningún caso podrán trabajar más de 8 horas diarias.
- Además prohíbe la participación de menores de 18 años de edad en trabajos riesgosos, es decir, trabajos subterráneos, faenas que requieran fuerzas excesivas y actividades que puedan resultar peligrosas para su salud, seguridad o moralidad.
- Restringe el trabajo nocturno, prohibiendo el trabajo de menores de dieciocho años en establecimientos industriales y comerciales entre las 22:00 y las 07:00 horas, con excepción de los casos en que trabajen solo miembros de una familia, bajo la autoridad de uno de ellos.

La **Ley Nº 16.618, o de Menores** contempla algunas normas que se refieren al trabajo infantil bajo su mirada proteccionista frente a situaciones de irregularidad. Así, bajo el contexto doctrinario de esta Ley, la condición de los niños que trabajan, en especial si trabajan en la calle, constituye una de las tantas situaciones de irregularidad frente a las cuales se justifica una intervención protectora del Estado a través de diferentes medidas de control que están contempladas en la legislación.

En su artículo 62 establece tres situaciones sancionadas con penas de presidio en cualquiera de sus grados o presidio menor en su grado mínimo, las que son aplicadas a la persona que: ocupe a menores de 18 años en trabajos u oficios que los obliguen a permanecer en cantinas o casas de prostitución o de juegos; el empresario, propietario o agente de espectáculos públicos en que menores de edad hagan exhibición de agilidad, fuerza u otras semejantes con ánimos de lucro; el que ocupe a menores de edad en trabajos nocturnos (entre las 22:00 y las 07:00 horas).

La **Ley Nº 17.105, o de Alcoholes** contiene algunas restricciones específicas al trabajo de niños en establecimientos en que se expenden y consumen bebidas alcohólicas, prohibiéndose el trabajo de menores de 18 años. Se exceptúa el caso de los empleados que, por razón de su tipo de ocupación, no

¹⁷ Por trabajos ligeros se entienden aquellos que no perjudiquen su salud y desarrollo, que no impidan su asistencia a la escuela y su participación en programas educativos o de formación.

intervengan en el expendio de licor a los consumidores, tales como botones, mensajeros, ascensoristas, porteros, ayudantes de cocina y encargados de aseo.

La **Ley 20.189** promulgada el año 2007 modifica el Código del Trabajo atendiendo el carácter de enseñanza obligatoria de la educación secundaria establecido el año 2003 en la Constitución Política. Las disposiciones más relevantes de este nuevo cuerpo legal son las siguientes:

- Los y las adolescentes menores de 18 años y mayores de 15 podrán **celebrar contratos de trabajo para realizar trabajos ligeros que no perjudiquen su salud y desarrollo.**
- Las personas entre 15 y 18 años de edad **podrán celebrar contratos de trabajo previa acreditación de haber culminado la educación media o encontrarse cursando ésta o la educación básica.**
- Los y las adolescentes de 18 años y mayores de 15 **podrán celebrar contratos de trabajo, cuyas labores no dificulten su asistencia regular a clases** y su participación en programas educativos o de formación.
- Se explicita que los trabajadores y trabajadoras indicados **no podrán desarrollar labores por más de 30 horas semanales** durante el período escolar. Se mantiene la limitación en orden a que los menores de 18 años no pueden trabajar más de 8 horas diarias.
- Para poder trabajar, las personas entre 15 y 18 años **requieren contar con la autorización expresa del padre o de la madre;** a falta de ello, del abuelo o abuela paterno o materno; o a falta de éstos, de los guardadores, personas o instituciones que hayan tomando a su cargo al menor, o a falta de todos los anteriores, del inspector del trabajo respectivo.
- Se establece la **obligación de registrar en la Inspección Comunal del Trabajo** respectiva, los contratos de trabajo de los menores de 18 años.

Con respecto a las acciones concretas realizadas, 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.

Las políticas sociales relacionadas con el trabajo infantil tienen como punto de referencia central la Política Nacional a favor de la Infancia y Adolescencia 2001-2010 y el Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente 2006- 2010.

En 1996 se formó el Comité Asesor Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Menor Trabajador. Posteriormente este Comité Asesor dio origen al Comité Nacional Asesor para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente, organismo multisectorial integrado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el de Salud, Justicia, Educación, Agricultura, Planificación y Cooperación, parlamentarios, organizaciones de trabajadores y de empleadores, representantes de la sociedad civil, Colegio de Profesores, carabineros, OIT y UNICEF, entre otros.

En el año 2000 el Ministerio del Trabajo en conjunto con las entidades del Comité realizaron un Seminario Nacional sobre trabajo infantil para establecer los lineamientos estratégicos para el diseño de un Plan Nacional de Acción. Estos lineamientos han establecido como prioridad principal el objetivo de erradicación progresiva del trabajo de niños, niñas y adolescentes en todas las actividades consideradas como peores formas de trabajo infantil, poniendo énfasis también en la prevención de las demás formas de trabajo

infantil. Lo anterior bajo la justificación de que el trabajo infantil conlleva efectos negativos que se manifiestan en la interrupción de la escolaridad infantil, daños a la salud y alteraciones en el desarrollo y bienestar infanto- adolescente. Además, es política de Estado priorizar el derecho a la educación de todas las personas menores de 18 años.

En el año 2001 se publicó el Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente. En el documento se entiende por trabajo infanto-adolescente aquel que es 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 sobre los Derechos del niño y demás compromisos internacionales. A su vez, adopta la perspectiva de derechos establecida en la Convención, lo que significa respetar en todo momento la definición que se hace de los niños, niñas y adolescentes como sujetos especiales de derechos y sus implicancias en cuanto a la relación niño-familia e intervención del Estado.

El año 2006 se realiza una reformulación y se publica el Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente 2006-2010. Este nuevo Plan cuenta con un resultado general: "Que los niños, niñas y adolescentes tengan sus derechos fundamentales resguardados y garantizados en su efectividad¹⁸" y con 12 objetivos generales para lograr este resultado central.

La población objetivo a la cual apunta son los "más de 200 mil niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años que trabajan para el mercado y su propio hogar en ocupaciones que vulneran sus derechos esenciales, amenazan su acceso a la educación, al descanso y a la recreación y ponen en riesgo su normal desarrollo psicológico y social¹⁹".

Los principios orientadores que lo enmarcan son: la perspectiva de derechos y del interés superior del niño como consideración primordial; la familia como el principal agente de desarrollo de niños y niñas; el fortalecimiento del contexto social y comunitario para un óptimo desarrollo de niños y niñas; la participación, colaboración y co-responsabilidad para prevenir y erradicar el trabajo infantil; la protección y el apoyo al desarrollo personalizado a través del ciclo de vida del niño y niña; la educación como la puerta de salida para erradicar el trabajo infantil; los servicios sociales integrales para niños, niñas y adolescentes y sus familias; la calidad de las prestaciones como componente fundamental de las garantías²⁰.

Este Plan requiere de un trabajo intersectorial y de la focalización de los esfuerzos y recursos de todos los sectores a nivel central para promover y apoyar las acciones de sensibilización, movilización y protagonismo de los actores locales, tales como los municipios, las empresas y sindicatos, las ONG, las organizaciones comunitarias y las familias. Es decir, el énfasis está puesto en el desarrollo de un sistema local de protección a la infancia y adolescencia y fortalecimiento familiar.

Para lo anterior, se compone de los siguientes siete ejes estratégicos:

1- Protección de niños, niñas y adolescentes trabajadores. En este eje se realiza una diferenciación de acuerdo a la edad y las definiciones de trabajo infantil, teniéndose tres grupos: niños y niñas menores de 15 años que han desertado o están en riesgo de desertar por trabajar; niños, niñas y adolescentes menores de 18 años involucrados en peores formas de trabajo infantil; y adolescentes entre 15 y 18 años de edad.

¹⁸ MINTRAB. "Plan de Avance 2006-2010. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil". Ministerio del Trabajo y Previsión Social. 2006, p. 7.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibid.*, pp. 13-15.

2- Articulación de políticas y planes de protección social y derechos de la familia, infancia y adolescencia. Se apunta a la necesidad de articular un sistema de protección de la Infancia liderado por MIDEPLAN.

3- Participación y colaboración local para la protección de niños, niñas y adolescentes que trabajan. Se pretende incorporar a todos los actores claves en regiones, comunas y comunidades en el debate de los temas, el desarrollo de planes y estrategias destinadas a la protección de la infancia y adolescencia.

4- Adecuación del marco jurídico- normativo para la protección de niños, niñas y adolescentes que trabajan. Se requiere continuar con los esfuerzos del gobierno central, regional y municipios por establecer una legislación adecuada para proteger a los niños, niñas y adolescentes que trabajan, garantizar sus derechos y dar cumplimiento a los convenios internacionales suscritos por el Estado.

5- Priorización, focalización y sustentabilidad de los recursos públicos y privados para la prevención del trabajo infantil.

6- Sensibilización de la ciudadanía y movilización del sector sindical y empresarial para la prevención y erradicación del trabajo infantil. Se busca fortalecer los mecanismos de comunicación, información y educación para sensibilizar a la ciudadanía y comprometerla en el tema y tener para el bicentenario un movimiento sindical y empresarial a favor de la protección de los derechos de la infancia y adolescencia y en contra de la utilización de mano de obra infantil.

7- Estudios y evaluación del Plan Nacional y Cuenta Pública de la gestión y sus resultados. Se propone la medición de resultados cualitativos del Plan; el Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente; la Encuesta Nacional y registro de peores formas de trabajo infantil; y Evaluaciones rápidas.

Dentro de las acciones que se han implementado en el marco de los ejes estratégicos de este Plan de Acción, destacan las siguientes.

En relación con la protección de niños, niñas y adolescentes trabajadores se ha avanzado en la detección, reparación y restitución de derechos a niños y niñas trabajadores en peores formas de trabajo infantil, llevándose a cabo las siguientes acciones: Proyectos Focalizados en Niños y Niñas trabajadores (SENAME), Proyectos de Prevención de Explotación Sexual Comercial Infantil en comunidades de alto riesgo, Proyectos de Atención a Niños y Niñas Víctimas de Explotación Sexual Comercial Infantil, Iniciativa Atención y Prevención a través del Teatro, Centros de Atención Psicosociojurídica para Niños y Niñas en situaciones de ESCI, y el Plan Piloto para la Reparación del Daño de Niños y Niñas víctimas de ESCI "Tejiendo Redes".

Además se han realizado acciones de carácter más general que apuntan a sectores de la población en situaciones más vulnerables pero que no tienen como objetivo específico prevenir o eliminar el trabajo infantil o una preocupación especial por los niños, niñas y adolescentes trabajadores. En esta línea se encuentran aquellos programas orientados a la superación de la pobreza o el resguardo de la escolarización completa como el Programa de Reescolarización (2004- 2008), Sistema de Protección Social "Chile Solidario" a través del Programa Puente (desde el 2002), 12 años de Escolaridad Obligatoria y Gratuita, Programa Liceo para Todos, Subvención Diferenciada Pro-retención y Programa Chile Califica; y aquellos programas orientados a la protección y promoción de los derechos de los niños y niñas en general: Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia (OPD), los Proyectos de Prevención Comunitaria y los Programas de Intervención Breve y los Centros de Atención Directa y Especializada a

Niños, Niñas.

Las acciones específicas destinadas a proteger a niños y niñas trabajadores que se pueden observar son un Proyecto de intervención con niños y niñas trabajadores en la V región (SENAME, 2005) y un proyecto piloto de intervención directa con niños, niñas y jóvenes trabajadores (ACHNU, 2007).

Sobre el avance en la articulación de políticas y planes de protección social, desde el año 2007 MIDEPLAN dio inicio al programa Chile Crece Contigo, el cual está en proceso de consolidación en diferentes comunas del país. A su vez, en relación con la participación y colaboración local para la protección de niños y niñas que trabajan, el año 2008 se realizó un proyecto piloto para la generación de una estrategia de gestión local en prevención y erradicación de trabajo infantil.

En el ámbito de adecuación del marco jurídico- normativo, el año 2007 se promulgó la Ley 20.189 que modifica el Código del Trabajo con el objeto de adecuarse a los convenios de la OIT y asegurar la escolarización completa de los niños, niñas y adolescentes trabajadores.

Con respecto al área de sensibilización, se han realizado diversas campañas como: Sensibilización contra la Explotación Sexual Comercial Infantil y Adolescente (ESCI), Campaña Nacional contra el Trabajo Infantil en las regiones de Coquimbo, Valparaíso y Atacama (2006), Incorporación del Día Mundial contra el Trabajo Infantil en el calendario escolar, Difusión del Programa Proniño de Movistar (2006), Campaña "Un Chile apropiado para los niños y niñas" (2006), Proyecto de Intervención para la Sensibilización y Prevención del Trabajo Infantil en Pueblos Originarios (desarrollado por el Colegio de Profesores, OIT, UNICEF y CONADI), y la Campaña Nacional de Movilización Social "No hay excusas: el comercio sexual con personas menores de 18 años es un CRIMEN".

En relación con la producción de estudios se ha llevado a cabo: el Diagnóstico Nacional del Trabajo Infantil y Adolescente e Identificación de sus Peores Formas (2003), Sistema de Registro de las Peores Formas de Trabajo Infantil, Investigación en Explotación Sexual Comercial Infantil y Peores Formas de Trabajo Infantil (SENAME-OIT, 2002-2004), Estudio Aplicación de la legislación en casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes (OIT, UDP, SENAME), Estudio Regional sobre la demanda en la ESCI (OIT-ARCIS), Estudio de Percepción de niños y niñas trabajadores en la V, VI y RM (ACHNU, 2005), Estudio "Propuesta de capacitación replicable para adolescentes involucrados o en riesgo de caer en peores formas de trabajo infantil" (SENAME, OIT, SENCE), Estudio Niños, Niñas y Adolescentes: los riesgos de un trabajo invisible para el propio hogar (OIT, 2005), y la incorporación del ítem trabajo infantil en la ficha de los apoyos familiares del Programa Puente (2008).

Además se ha creado el Comité Nacional Asesor para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, el Comité Intersectorial Nacional de Prevención del Maltrato Infantil, la Mesa Técnica Intersectorial de las Peores Formas de Trabajo Infantil, y diferentes Comités Regionales para la Prevención y Erradicación del trabajo infantil.

3.2. Análisis de lo realizado desde el Enfoque de Derechos

Para determinar si una política, programa o proyecto integra y aplica efectivamente el Enfoque de Derechos es necesario analizarlo mediante- por lo menos- las siguientes dimensiones²¹:

- Aplicación de los principios generales de la CDN: no discriminación, participación, supervivencia y

²¹ Estas dimensiones fueron extraídas de la "Programación de Derechos del Niño" de Save the Children y de la Matriz de Jacob del libro "Pare, mire y actúe. Un aporte para incorporar el enfoque de derechos de la niñez en la práctica social" de la Fundación Hogar de Cristo y UNICEF.

desarrollo, interés superior del niño.

- Concepción de sujeto.
- Orientación de las acciones.
- Definición del rol de los garantes.
- Obtención de datos desagregados.
- Inclusión de la perspectiva de niños, niñas y adolescentes.

Estas dimensiones son las que se utilizó para analizar las acciones realizadas por el Estado en materia de trabajo infantil:

Aplicación de los principios generales de la CDN: no discriminación, participación, supervivencia y desarrollo, interés superior del niño.

En las acciones llevadas a cabo por el Estado chileno en materia de trabajo infantil se puede observar la aplicación del principio general de no discriminación, en tanto define criterios de focalización para intervenir sobre grupos de niños y niñas que tienen algunos de sus derechos vulnerados, sin realizar distinción por su condición biológica, sociocultural, económica o política y apuntando a un sistema de protección integral a la infancia y adolescencia. Asimismo, éstas tienen como finalidad la protección y la promoción del bienestar y desarrollo de las capacidades de los niños y niñas, por lo tanto, acogen el principio general de supervivencia y desarrollo.

En relación con el principio general del interés superior del niño, si bien se encuentra incorporado en el Plan de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Adolescente dentro de sus principios orientadores, en la práctica no existen menciones a medidas específicas para asegurar que la voz de los niños y niñas sea escuchada y tomada en cuenta al momento de definir el contenido de aquel interés superior.

Por último, existe una insuficiente- o casi nula- aplicación del principio general de participación, tanto en las orientaciones normativas como en las estrategias y acciones implementadas. Lo anterior se refleja en la ausencia de acciones dirigidas a informar a los niños, niñas y adolescentes trabajadores sobre la política pública existente en materia de trabajo infantil; en la falta de espacios o generación de mecanismos para que ellos y ellas se expresen y para que sus ideas o perspectivas sean tomadas en cuenta; y la inexistencia de instancias compartidas de decisión, entre otras.

Concepción de sujeto.

La concepción de sujeto, es decir, de los niños, niñas y adolescentes que está presente en la política pública ha estado marcada por las limitaciones existentes en el debate sobre trabajo infantil, el que se ha centrado casi exclusivamente en situaciones particulares, ya sea por su visibilidad, los peligros que acarrea o la vulneración de derechos que implican. En efecto, habitualmente “los estudios parten de un concepto de trabajo infantil que lo ve única y exclusivamente como un problema legal, social y económico y no como un campo abierto que está marcado por formas y condiciones de trabajo muy diversas y que ofrece a los niños una gran variedad de experiencias²²”.

Dicha situación ha tenido como consecuencia la consideración de los niños y niñas trabajadores como víctimas u objetos pasivos involucrados en hechos sobre los cuales no tienen ningún tipo de control o influencia. No se toman en cuenta los recursos individuales y colectivos que pueden tener ni las diferentes

²² Hungerland, B., Liebel, M., Liesecke, A. y Wihstutz, A. “¿Caminado hacia la autonomía? Significados del trabajo de los niños en Alemania”. Política y Sociedad, 2006, vol. 43, p. 127.

formas de actuar o enfrentar sucesos específicos. Esto puede observarse claramente en los estudios que se centran en los efectos del trabajo infantil.

Lo anterior se debe a la presencia de una visión tradicional e idealista de la infancia, que construye una imagen de niñez con funciones precisas, con roles y espacios acotados y diferenciados, correspondientes a la escuela, el juego y el descanso, principalmente. De ahí, todo lo que no se corresponda con dichos espacios y roles aparece como situaciones ajenas y extrañas a esta etapa de vida y mientras más distantes estén los niños y niñas, mejor para su 'desarrollo normal'.

En este sentido, se promueve la universalidad de la niñez como una etapa distintiva y natural de la vida de las personas, dando paso a la naturalización de construcciones culturales particulares y estereotipadas, específicamente sobre lo que se entiende por 'desarrollo normal' o 'necesidades universales' de los niños y niñas, transformándose en expectativas ampliamente generalizadas que la mayoría de las veces se encuentran muy distantes de su contexto socio- histórico²³.

Dentro de aquella definición idealista de niñez evidentemente quedan excluidos los niños, niñas y adolescentes trabajadores. De aquí que no parezca extraño el hecho que para el Estado chileno y la postura oficial que existe sobre esta materia, la niñez trabajadora sea vista como 'anormal' o como aquella que se ubica al margen de la 'verdadera infancia', principalmente por estar realizando labores que no se corresponden con su etapa de desarrollo.

Dicha visión de los niños, niñas y adolescentes trabajadores lleva a la concentración de una serie de prejuicios y generalizaciones que tiende a generar una visión estigmatizadora de ellos y ellas. En efecto, se los suele concebir como víctimas, producto de su ingreso temprano al mundo laboral, y como desertores o estudiantes con bajos rendimiento escolar.

Sin embargo, ambas "etiquetas" provienen de la concentración en los aspectos negativos del trabajo o en aquellas labores particularmente peligrosas o inaceptables, sin tomar en cuenta las diferentes expresiones que adquiere el trabajo infantil ni considerar las percepciones, opiniones o propuestas de los niños y niñas trabajadores.

Por lo tanto, aún falta desarrollar una concepción de sujeto que esté de acuerdo con el Enfoque de Derechos. Esto es, que conciba a los niños y niñas como sujetos de derechos y que los defina a partir de sus potencialidades y recursos, y no desde sus carencias.

Orientación de las acciones.

Si bien los siete ejes estratégicos del Plan abarcan diversos ámbitos y aristas del trabajo infantil, hasta el momento los avances y el énfasis han estado puestos en la adecuación de la legislación, específicamente en la determinación de la edad mínima de admisión del empleo y en la protección del trabajo adolescente formal; en la focalización e intervención sobre las peores formas de trabajo infantil, donde los niños, niñas y adolescentes involucrados se encuentran bastante vulnerados en sus derechos; y en la prevención del trabajo infantil, principalmente a través de programas de erradicación de la pobreza y la generación de condiciones que aseguren escolarización completa.

Es decir, las acciones han estado orientadas fundamentalmente al ámbito restitutivo, en tanto apuntan al "tratamiento directo o de mediación para enfrentar la vulneración de derechos y brechas existentes en el

²³ Woodhead, M. "Perspectivas de niños y niñas sobre sus vidas laborales. Un estudio participativo en Bangladesh, Etiopía, Filipinas, Guatemala, El Salvador y Nicaragua". Save the Children, 1998, p.16.

ejercicio de ellos²⁴", con un claro énfasis en los cambios situacionales (revertir una vulneración específica mediante cambio en las condiciones de vida de niños y niñas) e institucionales (principalmente la producción de cambios legislativos relacionados con la protección de la infancia), dejando de lado la esfera que tiene que ver con los cambios culturales y que apunta fundamentalmente a la concientización y responsabilización de los garantes.

Asimismo, han estado ausente las acciones orientadas al área promocional, es decir, aquellas que apuntan a "producir cambios en políticas, mecanismos y/o capacidades institucionales, a favor de la restitución de los derechos vulnerados²⁵", a través del fortalecimiento de los conocimientos y habilidades de los niños, niñas y familias (cambio situacional); la potenciación de los mecanismos institucionales de la sociedad civil y el Estado relacionados con la promoción de una cultura de derechos (cambio institucional); y la transformación de las prácticas y representaciones sociales sobre la niñez y el ejercicio de sus derechos (cambio cultural).

Lo anterior se puede apreciar en la ausencia de intervenciones directas con niños y niñas trabajadores, a excepción de aquellos involucrados en las peores formas de trabajo infantil²⁶. Así como también en la falta de acciones que operen sobre los factores culturales que inciden en la incorporación de niños y niñas al trabajo o en la carencia de medidas que aborden de forma concreta el trabajo infantil informal, el que cuenta con mayor participación de niños y niñas (menores de 15 años) y que tiende a ser y estar más invisibilizado.

A lo sumo existe la realización de campañas de sensibilización anuales que generalmente tienen como slogan 'no al trabajo infantil' y suelen estar acompañadas de pequeñas marchas o eventos masivos recreativos con presencia de niños y niñas. Este tipo de acciones, lejos de generar cambios en las conductas y conciencia de las familias y los niños y niñas trabajadores, los estigmatiza y no los reconoce como sujetos al no proponer vías alternativas y al mostrar solo la cara negativa del trabajo.

Definición del rol de los garantes.

Desde el Enfoque de Derechos es fundamental identificar a los distintos garantes (instituciones del Estado, empresas, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, comunidad y familia) y definir el rol que cada uno tendrá de acuerdo a los niveles de participación (informativo, consulta, colaborativo, de control, de co-gestión y de autogestión) en la política a implementar.

De acuerdo a lo revisado, en el Plan de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Adolescente, existe una identificación de los diferentes garantes que deben estar involucrados en su implementación, pero no se detalla el rol específicos que éstos tienen que desempeñar, a excepción de las distintas divisiones estatales y las empresas y sindicatos.

Obtención de datos desagregados.

Como se puede apreciar, una de las áreas estratégicas del Plan para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil es la producción de datos sobre este fenómeno debido al poco conocimiento que se posee

²⁴ Contreras, M. "Pare, mire y actúe. Un aporte para incorporar el enfoque de derechos de la niñez en la práctica social". Fundación Hogar de Cristo y UNICEF, Santiago, 2007, p. 114.

²⁵ Ibid, p. 115.

²⁶ Por lo menos en los planes de acción de acceso público no se menciona la existencia actual de programas de apoyo o intervenciones que tengan como sujetos directos los niños, niñas y adolescentes trabajadores. Sí se señala que se interviene con niños y niñas en peores formas de trabajo infantil y que en años anteriores se realizaron dos intervenciones directas, lo que es muy poco a nivel nacional.

en esta materia y la falta de un marco conceptual compartido para definirlo, describirlo y estimarlo.

En esta línea, se han realizado algunos estudios e investigaciones, donde destaca el Diagnóstico Nacional sobre Trabajo Infantil y Adolescente realizado el año 2003 (MINTRAB), la Investigación en Explotación Sexual Comercial Infantil y Peores Formas de Trabajo Infantil (SENAME-OIT, 2002-2004) y el Estudio Niños, Niñas y Adolescentes: los riesgos de un trabajo invisible para el propio hogar (OIT, 2005), entre otros.

No obstante, estos estudios aún no constituyen un esfuerzo exhaustivo por comprender toda la complejidad que asume este tema puesto que, en su mayoría, han estado centrados en el ámbito cuantitativo, enfocados en la elaboración de cifras y datos descriptores que ofrecen una visión estadística y general del fenómeno, dejando fuera los aspectos y factores culturales, simbólicos y sociales relacionados con el mismo.

En consecuencia casi no se cuenta con estudios cualitativos que apunten a conocer la visión y las perspectivas de los principales sujetos implicados: los niños, niñas y adolescentes trabajadores y sus familias. Si no se consideran sus saberes, representaciones y experiencias, las acciones que se determinen e implementen corren el riesgo de no adecuarse al contexto al cual están destinadas, perdiendo pertinencia y reduciendo su eficacia.

De esta manera aún no se posee información suficiente que permita situar y comprender el fenómeno desde todas sus aristas y expresiones y, por lo tanto, contar con datos desagregados y un marco conceptual acabado y sólido.

Inclusión de las perspectivas de los niños, niñas y adolescentes.

Uno de los principios fundamentales de la CDN es el artículo 12 que se refiere a la consideración de la opinión de los niños y niñas en los asuntos que les afecten. Éste obliga a los Estados a otorgarles el espacio para que ellos y ellas puedan expresar sus opiniones.

En el caso chileno, no ha habido incorporación de las perspectivas de los niños y niñas trabajadores para el diseño, elaboración e implementación de las acciones relativas al trabajo infantil. Y en las pocas actividades, generalmente de carácter esporádico y local, en las cuales se les pide su opinión, ésta no es realmente incluida y suele ser relativizada como el punto de vista subjetivo del fenómeno.

En este sentido, los niños, niñas y adolescentes trabajadores sienten que el gobierno no toma en cuenta lo que ellos y ellas realmente viven y experimentan. Mientras que para el Estado el trabajo infantil constituye un problema que se debe eliminar, la mayoría de ellas y ellos no está de acuerdo con su prohibición y menos aún con su definición como problema ya que éste les significa una ayuda y un medio para salir adelante y satisfacer necesidades de diversa índole.

Su percepción es que el gobierno desconoce su realidad, sus condiciones de vida y las necesidades que tienen, puesto que no se ha dedicado a estudiarlas y no se ha mostrado capaz de concebir una realidad distinta a la que viven o la que les toca vivir desde su lejana posición. En este sentido, perciben que el gobierno no es empático respecto a las necesidades que tienen, por tanto, no interpretan las medidas implementadas como un beneficio, sino que más bien como una desventaja o perjuicio en tanto conllevaría un empeoramiento de sus condiciones de vida, el fin de la posibilidad de ayudar a sus familias a mejorar sus condiciones materiales, situación que sí especifican como problema, sobre todo porque podría hacer caer a algunos en estrategias de sobrevivencia no valoradas socialmente como la delincuencia o la

mendicidad²⁷.

Para avanzar en la consolidación de una política con Enfoque de Derechos se deben diseñar mecanismos y generar espacios adecuados para incorporar de manera efectiva las perspectivas de los niños, niñas y adolescentes.

²⁷ Información extraída fundamentalmente del “Estudio de Percepción de niños, niñas y adolescentes trabajadores sobre su trabajo” y de la tesis “Representaciones sociales del trabajo en niños, niñas y adolescentes trabajadores de la región metropolitana: un desafío a la pertinencia cultural de las políticas sociales”.

IV. CONCLUSIÓN

El Enfoque de Derechos implica un conjunto de condiciones y dimensiones que tienen que ser abordadas de manera holística y traducirse en acciones claras y concretas.

Como se pudo observar, el tema del trabajo infantil es un objeto reciente de la política pública en tanto comenzó a instalarse en la agenda hace poco más de una década. Si bien el Plan de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Adolescente 2006- 2010 pretende sumarse a la articulación de un sistema de protección social integral de la infancia y adolescencia, aún falta mucho por hacer en este ámbito para poder hablar de una política o un plan que incorpora efectivamente el Enfoque de Derechos en la práctica.

Las acciones y cambios pendientes tienen que ver fundamentalmente con la verdadera inclusión del principio de participación de los niños y niñas; con la definición de sujeto que se adecue a la CDN y se enmarque en una perspectiva de derechos; con el aumento y fortalecimiento de acciones promocionales; con la incorporación de la perspectiva de los niños y niñas; con la profundización de la información que se tiene sobre el fenómeno; y con una definición más precisa y detallada de los roles que deben asumir los diferentes garantes de derechos.

4.1. Recomendaciones para abordar el trabajo infantil desde el Enfoque de Derechos

▪ **Tomar el trabajo infantil en su contexto.**

Es necesario analizar el trabajo infantil tal cual se da en la realidad. Si bien muchas veces éste conlleva situaciones claramente explotadoras y peligrosas, el discurso público y las acciones implementadas no pueden reducirse o concentrarse solo en dichas situaciones particulares o de mayor visibilidad.

Lo anterior requiere del desarrollo de una conciencia más reflexiva sobre los contextos socio-históricos más amplios donde los niños y niñas trabajan y se desarrollan. Lo que significa que el Estado debe acercarse con mayor determinación a las prácticas concretas de los niños y niñas trabajadores para llevar a cabo sus acciones y basarse en lo que sucede concretamente en este país, más que en estudios extranjeros o campañas internacionales que con facilidad suelen establecer juicios morales y condenar a priori el trabajo infantil, sin la realización de distinciones.

Esto significa también que el Estado debe revisar y relativizar el concepto de niñez que ha adoptado. Debe conceptualizarlo históricamente, tomando en cuenta sus raíces sociales y culturales, con el propósito fundamental de reconciliar principios y aspiraciones universales con la realidad y lo que concretamente sucede, especialmente respecto a las distintas realidades de la niñez en el mundo y en el país.

El asunto de la vulneración de los derechos de la niña o niño trabajador debe ser profundizado de acuerdo a las condiciones globales y concretas en que las sociedades se desarrollan. Por ejemplo²⁸, a partir de la promulgación del convenio 138 que fija la edad mínima de admisión al empleo, se han realizado una serie de estudios. Muchos de ellos revelaron la distancia que existe entre las normas formales que cada país ha establecido y la práctica cotidiana, ya que además de no disminuir el trabajo infantil, éste asumía diversas formas, distintas a las tradicionales o adquirirían modalidades más invisibilizadas. Esto significó una

²⁸ Extraído de Pilotti, F. "Globalización y Convención sobre los derechos del niño: el contexto del texto". CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago, 2001.

renovación en el debate sobre el papel del trabajo en la vida de los niños y niñas, particularmente en los países en desarrollo.

La disyuntiva estaba entre aquellos que pretendían eliminar absoluta e inmediatamente el trabajo infantil y aquellos que abogaban por su eliminación progresiva, tomando en cuenta el contexto y las especificidades culturales en que se da. Por tanto, "ante la complejidad del problema planteado, sumado a la escasez de estudios comparativos sobre la materia, la preocupación de la comunidad internacional se volcó a la búsqueda más restringida de consensos en torno a las formas más intolerables de trabajo infantil²⁹". Esto llevó a la búsqueda de normas universales a través de la especificación de aquellas prácticas laborales que en todas las culturas se podrían considerar como inaceptables o intolerables y, por tanto, deben ser abolidas de forma inmediata. Estas son las hoy llamadas "peores formas de trabajo infantil" del convenio 182 de la OIT.

- **Incluir la perspectiva de los niños y niñas.**

Se deben realizar esfuerzos concretos y sistemáticos para que los niños y niñas trabajadores puedan ejercer su derecho a expresar su opinión en los asuntos que los afectan. Además de constituir un derecho, escucharlos permite advertir sobre la manera en que son afectados en su trabajo, ya que ellos y ellas son sujetos activos y otorgan sentido a sus prácticas y a las circunstancias que viven. Así se puede obtener un punto de vista mucho mejor fundado para intervenir de manera apropiada al contexto y al interés superior del niño y también dirige la atención a la realidad de sus vidas tal como ellos y ellas la comprenden y la viven.

Asimismo, "el hecho que el mundo adulto no tome en cuenta las perspectivas de los niños y niñas, sirve para perpetuar las relaciones desiguales de poder que sostienen los mismos procesos de la explotación infantil³⁰". La incorporación de sus opiniones y visiones debe ser un punto de partida de toda la intervención, desde el establecimiento de políticas a nivel nacional hasta la planificación de proyectos locales, para lo que se requiere buscar y diseñar formas creativas para asegurar que su voz sea escuchada. Por ejemplo, para las intervenciones locales su participación o voz debe ser directa y personal; para políticas, ésta puede ser de modo indirecto como la realización de estudios cualitativos.

Resulta fundamental, en la perspectiva de abordar integralmente el tema, otorgar a las perspectivas y opiniones de los niños y niñas "su propio derecho, tomarlos en serio y considerarlos- por lo menos- en igualdad de derechos con nosotros³¹" y promover la instalación de un diálogo permanente con ellos y ellas que redunde en reflexión acerca de su situación de vida que permita develar su apreciación sobre los beneficios y limitaciones que les reporta el trabajo, para así trabajar en pos del mejoramiento de sus condiciones.

- **Favorecer la elaboración de distinciones para centrarse específicamente en aquellas situaciones que requieren de intervención específica.**

La CDN llama a intervenir sobre aquel trabajo que es peligroso, vulnera derechos o constituye explotación. Los esfuerzos por erradicar el trabajo infantil se concentran en los efectos nocivos de éste, pero el trabajo no es física ni psicológicamente dañino en un sentido simple. Al considerar las perspectivas de los niños y niñas trabajadores aparece una visión más completa del problema: si bien ellos y ellas reconocen los peligros o consecuencias negativas de ciertos trabajos que realizan, también creen y consideran que su

²⁹ Pilotti, F. Op. cit., p. 65.

³⁰ Woodhead, M. Op. Cit., p. 111.

³¹ Hungerland, B., Liebel, M., Liesecke, A. y Wihstutz, A. Op. Cit., p. 120.

trabajo es necesario y le otorgan un alto valor. En consecuencia, se debe favorecer la realización de distinciones y diseñar estrategias diferenciadas para distintos tipos de trabajo y diferentes grupos de niños y niñas trabajadores.

Es importante distinguir entre distintos niveles de intervención (desde proyectos locales con niños y niñas a convenciones internacionales) y marcos temporales (corto, mediano y largo plazo). El trabajo infantil se puede abordar simultáneamente desde políticas de prohibición o desde la regulación de las condiciones en que se lleva a cabo. Ambas son compatibles en la medida que se tenga claro sus distintos marcos temporales: mientras que la primera corresponde a una política de erradicación del trabajo infantil en el largo plazo, la segunda responde de manera realista e inmediata a acciones en el corto plazo que contribuyen a la protección de los niños y niñas, siempre que evite la explotación y asegure la escolarización completa.

▪ **Incorporar la participación de los niños y niñas en todo el proceso de intervención.**

El derecho a la participación se puede entender como el derecho a influir en las decisiones que les afecten y es un derecho fundamental ya que constituye una condición para el ejercicio de otros derechos y es una forma de que el niño o niña entienda sus derechos puesto que si no participa, no se puede esperar que entienda, demande y ejerza sus derechos³².

Se debe reflexionar acerca del papel que deberían jugar los niños y niñas trabajadores en la política sobre trabajo infantil. Evaluar la importancia de su participación en diferentes niveles y áreas de la elaboración de políticas y programas. ¿Se les debe facilitar un espacio para que expresen sus opiniones y percepciones? ¿Se les debe incluir en el diseño y elaboración de acciones o ese es un ámbito exclusivo de los trabajadores de los servicios públicos? ¿Sus opiniones y propuestas interesan para la elaboración de políticas o no valen nada porque son menores de edad y, por tanto, no tienen conocimientos valiosos y útiles para la sociedad? ¿El derecho a estar protegido contra la explotación es más importante que el derecho a opinar y participar? Estos y otros cuestionamientos son importantes de tener claro a la hora de intervenir en esta materia.

Desde el Enfoque de Derechos la participación de los niños y niñas debe ser considerada en todas las fases del ciclo de un programa, proyecto o intervención, lo que significa:

- Desarrollar en los adultos su capacidad de facilitar la participación de niños y niñas y tomar en serio sus opiniones.
- Desarrollar en niños y niñas la habilidad de acceder a la información, a hacer valer sus derechos y formar asociaciones con adultos garantes claves.
- Promover el derecho del niño y niña a ser escuchado y reflexionar sobre el papel activo que ellos y ellas deben ejercer en la sociedad.
- Generar entornos amigables donde niños y niñas puedan expresar sus opiniones.
- Facilitar participación de niños y niñas en las estructuras de toma de decisiones, por ejemplo, concejos y comités locales, Planes Nacionales de Acción, etc.
- Apoyar y fortalecer la formación de grupos y organizaciones dirigidas por niños y niñas.
- Trabajar el empoderamiento de niños y niñas.
- Incluir a los niños y niñas dentro de los sistemas administrativos de las propias organizaciones de adultos, por ejemplo, comités consultivos a nivel nacional, juntas de gobierno, etc.
- Desarrollar políticas, herramientas y materiales que reconozcan el derechos de niños y niñas a

³² Valverde, F. "Enfoque de Derechos de niñ@s y jóvenes". Presentación en diapositivas.

participar.

Todo lo anterior constituye un reto a los adultos que invita a modificar su perspectiva adultocéntrica y a abrirse a un diálogo con niños y niñas en sus propios lenguajes. Lo que no significa que ellos y ellas tengan la última palabra, pero sí que su opinión es importante.

- **Utilizar los conceptos de manera crítica y respetuosa.**

No existe una intervención efectiva si no desarrolla una rigurosa búsqueda de un marco explicativo que la configure, que le de sustento y orientación. Se debe poner más cuidado y realizar un manejo crítico de las definiciones y conceptos, intentando utilizar términos lo más abiertos posibles, lo más despojados de juicios de valor y respetuosos de los sujetos.

En la forma en que el trabajo afecta a los niños y niñas influyen también las creencias sobre la niñez que posee el mundo adulto y los mismos niños y niñas trabajadores. Dichas creencias determinan si el trabajo es valorado o degradado y, sobre todo, inciden en la manera en que los niños y niñas trabajadores se visualizan, se proyectan y se valoran en tanto trabajadores y personas. La forma en que se les trata, se les concibe o se habla de ellos les afecta considerablemente y esto también forma parte de los efectos del trabajo infantil. Por lo tanto, en los medios de comunicación y en el debate público se debe tener especial cuidado de no etiquetarlos o estigmatizarlos.

Se debe tener claro que una intervención social, en su sentido amplio, es el cruce entre los sujetos y el fenómeno social que los convoca. Por tanto, se debe tener especial cuidado en no construir o adoptar categorías sociales que sean estigmatizadoras. "La intervención es una actividad simbólica que renueva la acción social mediante la entrega de un nuevo significado de los imaginarios culturales que se dan en el mundo social³³". Por ello se debe enfatizar y no descuidar el aspecto y potencial simbólico enunciativo ya que puede ser una herramienta importante para lograr un mayor desarrollo de la equidad y la promoción de la ciudadanía; si no se toma en cuenta dicho potencial simbólico se corre el riesgo de obtener resultados opuestos a los esperados.

- **Considerar a los niños y niñas como sujetos sociales.**

Los niños y niñas participan activamente en su propio desarrollo, por lo tanto, desde la política pública deben ser considerados como sujetos sociales activos y no objetos pasivos que son afectados por influencias externas sin capacidad de decisión o control.

Se debe avanzar en el reconocimiento social de los niños y niñas de una manera integral, subrayando sus recursos y potencialidades, y además destacar que a través de su trabajo están contribuyendo a su familia y comunidad.

- **Comprender y abordar el trabajo infantil de manera holística.**

El trabajo infantil debe ser visualizado de manera holística, lo que significa la realización de estrategias e intervenciones amplias. Las políticas de erradicación son inadecuadas sino van acompañadas de estrategias más completas de desarrollo económico, social, educacional y cultural, que aborde todas las causas que intervienen en su presencia.

³³ Matus, T. "El peso de lo que queda. Condiciones de efectividad en los programas de acción social". En Foco, Expansiva. 2004, p. 12.

Según Matus, las políticas y programas en Chile suelen estar marcados por su condición de negatividad, sobre todo en la evaluación de los resultados. En el caso del trabajo infantil esto no ha sido una excepción. Por ejemplo: “que los niños y niñas no trabajen”, “que los niños y niñas no deserten de la escuela”. Lo anterior no hace más que estigmatizar a los sujetos con los cuales se interviene y abortar cualquier intento de promoción de su autonomía y ciudadanía, entre otros. Para resolver esta tendencia, esta autora señala que hace falta desarrollar una “semántica” de las intervenciones que recoja lo “positivo³⁴”, es decir, los sueños, las aspiraciones y los proyectos, para así rentabilizar lo social.

Para ello, es preciso “pensar la intervención social como una gramática propositiva que gesta lo público, que coloca cosas nuevas en el mundo, que promueve ciudadanías, que incentiva proyectos, que hace germinar diálogos participativos, que está orientada hacia un desarrollo más humano, donde a nadie se le niega la realidad de lo posible³⁵”. El desafío entonces es cómo desarrollar intervenciones que logren gestar nuevas narrativas sociales que profundicen los vínculos de pertenencia, participación y reconocimiento. Y que establezca un equilibrio entre la protección social y el fortalecimiento de la autonomía y ciudadanía.

³⁴ Positivo en el sentido de afirmativo, no necesariamente de optimismo o “piensa positivo”.

³⁵ Matus, T. “La intervención social bajo el resplandor de lo público” en Hoy es mi Tiempo. Una ventana a la esperanza, colección Reflexiones para el Chile de Hoy, Gobierno de Chile-FOSIS, Chile, 2002, p. 78.

BIBLIOGRAFÍA

1. Asociación Chilena pro Naciones Unidas "Estudio de percepción de niños, niñas y adolescentes sobre su trabajo". Proyecto Diálogo y Formación Sindical sobre el Trabajo Infantil en Chile. 2005.
2. Contreras, M. "Pare, mire y actúe. Un aporte para incorporar el enfoque de derechos de la niñez en la práctica social". Fundación Hogar de Cristo y UNICEF, Santiago, 2007.
3. Erazo, X., Martín, M., Oyarce, H. "Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales". Vol I. 1º edición, LOM ediciones, Santiago, 2007
4. Hungerland, B., Liebel, M., Liesecke, A. y Wihstutz, A. "¿Caminado hacia la autonomía? Significados del trabajo de los niños en Alemania". Política y Sociedad, 2006, vol. 43.
5. Liebel, M. "Infancia y Trabajo". IFEJANTS, Lima, Perú, 2003.
6. Matus, T. "El peso de lo que queda. Condiciones de efectividad en los programas de acción social" en series En Foco, Expansiva, 2004.
7. Matus, T. "La intervención social bajo el resplandor de lo público" en Hoy es mi Tiempo. Una ventana a la esperanza, colección Reflexiones para el Chile de Hoy, Gobierno de Chile-FOSIS, Chile, 2002.
8. MINTRAB. "Plan de Avance 2006-2010. Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil". Ministerio del Trabajo y Previsión Social. 2006.
9. MIDEPLAN. "Política Nacional y Plan Integrado a favor de la Infancia y Adolescencia 2001- 2010". Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago, Chile, 2000.
10. OIT. "Análisis de las políticas públicas y programas sociales en Chile: la acción pública para prevenir y combatir el trabajo de niños, niñas y adolescentes". Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para las Américas, Programa IPEC Sudamérica, Lima, 2004.
11. Pilotti, F. "Globalización y Convención sobre los derechos del niño: el contexto del texto". CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago, 2001.
12. Rojas, J. "Los niños cristaleros: trabajo infantil en la industria. Chile, 1880-1950". Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Santiago, Chile, 1996.
13. Save the Children. "Posición de Save the Children hacia la niñez y el trabajo". Alianza Internacional Save the Children. 2003
14. Save the Children. "Programación de los Derechos del Niño". Save the Children Suecia, segunda edición, Lima, 2005
15. Terra, V. "Representaciones sociales del trabajo en niños, niñas y adolescentes trabajadores de la región metropolitana: un desafío a la pertinencia cultural de las políticas sociales". Tesis para optar al título de socióloga. Universidad de Chile. 2007.

16. UNICEF. "Eliminar el trabajo infantil afirmando los derechos de los niños". 2001.
17. UNICEF Chile. "Unicef responde: Trabajo Infantil en Chile". UNICEF. 2005.
18. Valverde, F. "Enfoque de Derechos de niñ@s y jóvenes". Presentación en diapositivas.
19. Valverde, F. "Intervención Social con la Niñez: operacionalizando el Enfoque de Derechos". ACHNU, 2009.
20. Woodhead, M. "Perspectivas de niños y niñas sobre sus vidas laborales. Un estudio participativo en Bangladesh, Etiopía, Filipinas, Guatemala, El Salvador y Nicaragua". Save the Children.