



EL TRABAJO INFANTIL, UN CONCEPTO DE DIFÍCIL CONSENSO¹

Norma Barreiro García²

INTRODUCCIÓN

El trabajo de los niños y las niñas alcanzó, en la década de los 90, magnitudes nunca antes conocidas por la humanidad, situación que ha generando iniciativas diversas entre los organismos internacionales, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, particularmente las interesadas en la defensa de los derechos humanos.

En enero de 1990, el Senado de la República Mexicana ratificó la Convención sobre los Derechos de la Niñez, el tratado más completo sobre los derechos de los niños y niñas, donde se reconoce su derecho a estar protegidos contra la explotación económica. Esta ratificación complementó el marco jurídico nacional que establece la estricta prohibición de utilizar como mano de obra a los niños y niñas menores de 14 años.

Sin embargo, la participación de los niños y niñas en el trabajo remunerado ha seguido un cauce diferente al establecido en las leyes y los acuerdos internacionales: millones están trabajando para garantizar su subsistencia y contribuir con el presupuesto familiar, y son múltiples los factores que han impedido establecer una política pública construida a partir de consensos entre el gobierno, las organizaciones sociales, las familias y los niños y niñas trabajadoras.

Entre estos obstáculos destaca la dificultad para delimitar el concepto, condicionando que el trabajo infantil sea uno de los temas que ha generado más polémica entre los académicos, funcionarios públicos y miembros de las organizaciones que atienden niños y niñas.

¹ La autora agradece la valiosa asistencia en la investigación de María Eugenia Herrera Lara.

² Directora General de Thais, Consultoría en Desarrollo Social, S. C.



La gama de concepciones abarca desde aquellos que lo definen como un proceso benéfico para la socialización de los niños y niñas, hasta quienes pensamos que constituye una grave violación al derecho básico de la infancia: vivir su niñez.

El trabajo infantil ha estado presente ya en las sociedades recolectoras, cazadoras y también en las agrícolas, donde los niños se incorporaban de manera natural a diversas tareas. Sin embargo, fue a partir de la revolución industrial cuando la participación laboral de los niños y las niñas adquirió características y magnitud de gran explotación: bajos salarios, jornadas extenuantes y graves repercusiones físicas, psicológicas y educativas. Por esta razón fue uno de los temas relevantes de la reunión constituyente, en 1919, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el convenio número 5, que por primera vez estableció la edad mínima para el trabajo en la industria.

Actualmente la mayoría de los países en vías de desarrollo prohíben el trabajo de las personas menores de 14 años, y sin embargo continúa siendo un hecho cotidiano. El trabajo infantil violenta los derechos de los niños y las niñas y está marcado por las condiciones de ilegalidad en las que se realiza, razón por la cual se oculta, excepto cuando tiene lugar en el ámbito callejero o en espacios públicos cerrados.

La definición de trabajo infantil presenta cierta complejidad y no existe acuerdo sobre los beneficios y perjuicios que el mismo provoca en los niños y niñas. En primer lugar, es necesario definir quién es un "niño" o una "niña", para luego precisar las diferencias entre "trabajo", "labores" o "actividades".³ La *Convención sobre los Derechos de la Niñez* establece que niño o niña es toda persona menor de 18 años; sin embargo, diversas sociedades y culturas tienen criterios particulares para delimitar el paso de la niñez a la adultez. Por ejemplo en las sociedades rurales, particularmente las indígenas, la integración de los niños a las actividades socioeconómicas se inicia mediante un proceso gradual de asunción de responsabilidades que los lleva a convertirse en adultos tempranamente. La segunda dificultad estriba en diferenciar cuándo el niño o la niña está desempeñando un trabajo, y cuándo está realizando labores que representan educación para la vida dentro de la unidad doméstica.

En este artículo se entenderá como trabajo infantil el que realizan los niños y niñas menores de 14 años (edad mínima permitida para trabajar), denominando trabajo de adolescentes o trabajo juvenil al realizado por las personas entre 14 y 18 años de edad. Esta distinción concuerda con lo establecido en la *Ley Federal del Trabajo* que prohíbe la utilización del trabajo de las personas menores de 14 años y reglamenta el trabajo de los mayores de esta edad que aún no han cumplido 18 años. Estas disposiciones han sido ratificadas en el artículo 35 de la *Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes* emitida a finales de mayo del año 2000, por el Congreso de la Unión.

³ En el idioma inglés se diferencia los términos *child labour* y *child work*, entendiéndose por el primero todas aquellas actividades económicas remuneradas, y por el segundo, las actividades educativas y domésticas que tienen un carácter formativo.



Como ya se mencionó en la legislación laboral internacional el tema del trabajo infantil ha estado presente desde principios de siglo; sin embargo, en el campo de la atención a la infancia el interés es más reciente, inicia a mediados de la década de los 90. Es por esta razón que en este trabajo se analiza la evolución que el concepto ha tenido en dos ámbitos de estudio y acción: el campo del trabajo y el de los interesados en la situación de la infancia. Finalmente se sugieren los acuerdos que se necesitan construir para avanzar en el camino de la erradicación del trabajo infantil.

1. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO EN EL CAMPO DEL TRABAJO

Aunque el tema del trabajo infantil ha sido preocupación de la comunidad internacional desde 1919, al constituirse la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el presente trabajo se analizará la evolución que ha tenido el concepto a partir de 1988.

En ese año la OIT publica el libro *La lucha contra el trabajo infantil*,⁴ los autores Bequele y Boyden plantean tres aspectos básicos para su comprensión. En primer lugar, la función económica y social del trabajo infantil, aun cuando las tareas que realizan los niños⁵ no sean de naturaleza productiva, liberan a otros miembros de la familia de actividades domésticas para que se dediquen a la producción.

En segundo lugar, afirman que el trabajo infantil ayuda a disminuir costos:

*Los niños se adaptan mejor a la demanda fluctuante de fuerza de trabajo y pueden ser despedidos fácilmente cuando decae el ritmo del negocio; su remuneración es más baja que la de los adultos, carecen de derechos laborales y no pueden afiliarse a los sindicatos.*⁶

Los bajos salarios pagados a los niños generan una ventaja competitiva para los empleadores tanto en los mercados nacionales como internacionales.

En tercer lugar, exponen la tesis de las habilidades especiales, que luego se conocería como "los dedos ágiles". Estas cualidades especiales resultan ventajosas para los empleadores en las industrias caracterizadas por tecnologías sencillas y por una utilización intensiva de mano de obra. Se les contrata por ejemplo porque son más ágiles, tienen mejor vista, su cuerpo es más pequeño y flexible. Al mismo tiempo, alertan sobre una de las consecuencias irreparables, los daños a la salud y las capacidades físicas de los niños trabajadores desde edades tempranas.

En 1991 se realizó el Seminario Regional Latinoamericano sobre la Abolición del Trabajo Infantil y la Protección de los Niños que Trabajan organizado por la OIT. En el discurso inaugural Dumont⁷ plantea tres aspectos centrales para la comprensión

⁴ Bequele A. y Boyden J. *La Lucha Contra el Trabajo Infantil*. Ginebra. OIT. 1988.

⁵ En aquellos años se incluía en la denominación de "niños" a las niñas.

⁶ *Ibid.*, p. 2.

⁷ Jefe del Servicio de Condiciones de Trabajo y Actividades de Bienestar de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).



del problema: la dificultad de medición de la magnitud del trabajo infantil; la diversidad de actividades lícitas e ilícitas que los niños realizan y, finalmente, insiste en que son los bajos costos el atractivo principal para que los empleadores utilicen mano de obra de personas menores de edad. Entre los factores que dificultan su medición se encuentran las condiciones de ilegalidad en que se realiza y los aspectos técnicos de definición de la población económicamente activa.⁸ En relación con las tareas que realizan los niños describe una amplia gama:

Un problema ampliamente extendido en el mundo actual. Los niños que trabajan en fábricas de zapatos, en la construcción, en minas y otras actividades peligrosas; los niños que trabajan en talleres insalubres y esclavistas y en pequeñas empresas industriales; los niños que son utilizados como mano de obra barata y temporal en granjas y plantaciones empapadas de pesticidas; los niños –normalmente niñas– que trabajan como sirvientes domésticos y que están sujetos a labores arduas y pesadas, a horarios excesivamente largos, a la violencia física y al abuso sexual; los niños que trabajan en cafés, restaurantes e incluso bares y lugares de recreo público, en los cuales pueden superponerse el trabajo ilegítimo y la prostitución infantil y a los niños que trabajan y viven en la calle, a menudo bajo la amenaza de la violencia y que están sujetos de forma sistemática al miedo, las palizas e incluso el asesinato.⁹

Esta lista permite afirmar que en el ámbito de los estudios sobre trabajo, en los inicios de la década de los 90, se tenía plenamente identificadas las diversas actividades lícitas e ilícitas que los niños y niñas realizaban.

En este mismo seminario Bossio,¹⁰ ofrece una definición a partir de tres criterios: la producción y comercialización de bienes no destinados al consumo, la prestación de servicios a personas físicas o morales y la edad del trabajador.

Se entiende por trabajo infantil al conjunto de actividades que implican la participación de los niños en la producción y la comercialización familiar de bienes no destinados al autoconsumo y la prestación de servicios a personas naturales o jurídicas. Asimismo, de conformidad con las normas de la OIT, se entenderá por niño a todo menor de 15 años.¹¹

Con relación a la edad, se apega a la definición del Convenio 138 donde se especifica que se puede autorizar el empleo o el trabajo a partir de los 16 años bajo dos condiciones: la garantía plena de la salud, la seguridad y la moralidad de los adolescentes y que éstos reciban instrucción y formación profesional adecuada y específica en la rama correspondiente. Así mismo, prohíbe para los menores de 18 años, todas aquellas formas de trabajo que, por su naturaleza, resulten peligrosos para la salud, la seguridad o la moralidad. También alerta sobre las concepciones de las familias y los niños que consideran el trabajo como "simples ayudas" aunque se

⁸ Enfatiza dos aspectos sobre la medición de la PEA: las actividades temporales no siempre se incluyen y las actividades productivas cuando no constituyen la actividad principal del niño no se contabilizan.

⁹ OIT. Discurso inaugural del Sr. Claude Dumont, *Jefe del Servicio de Condiciones de Trabajo y Actividades de Bienestar de la Organización Internacional del Trabajo OIT*. Seminario Regional Latinoamericano sobre la Abolición del Trabajo Infantil y la Protección de los Niños que Trabajan. Quito, 1991, p. 1.

¹⁰ Consultor en América Latina de la OIT.

¹¹ OIT. Seminario Regional Latinoamericano sobre la Abolición del Trabajo Infantil y la Protección de los Niños que Trabajan. Quito, 1991, p. 2.



realicen en largas jornadas o impidan el desarrollo de otras actividades propias de su edad. Finalmente coincide con la tesis de Bequle sobre las “habilidades especiales” y la motivación de los bajos costos para los empleadores.

Staelens¹² (1993) en su libro *El trabajo de los menores*¹³ realiza una revisión del problema desde el punto de vista, económico, jurídico y cultural. Plantea que el problema es culturalmente concebido como un fenómeno natural, que cumple una función primordial en la subsistencia de las familias y, por lo tanto, se considera que no merece mayor atención. Reflexiona sobre las actividades que los niños realizan, concentradas en el sector informal de la economía, en la agricultura, en la prestación de servicios y el pequeño comercio; hace una revisión del marco legal y propone una definición casi idéntica a la de Bossio. Uno de los grandes aciertos de esta obra es haber señalado desde inicios de la década la gran confusión, que ha existido y que permanece hasta la fecha, entre los niños que viven en la calle y la comprensión del trabajo infantil:

*... existe una confusión muy generalizada que, en cierta forma, obstaculiza la verdad y perjudica, por lo mismo a los niños trabajadores. (...) se considera que la problemática más importante actualmente para los menores, es el fenómeno de los llamados niños de la calle o niños en situación extraordinaria. (...) sin embargo, los niños de la calle constituyen la punta visible de un iceberg, ya que el fenómeno de los niños trabajadores no se limita a los niños de la calle sino que está mucho más extendido (...) asimilar a los niños de la calle y los niños trabajadores significa dejar a un lado, sin solucionar su problema, a la gran mayoría de los niños trabajadores y atraer la atención sobre la parte más visible de la problemática de los menores, pero no la más numerosa.*¹⁴

Este planteamiento es sumamente importante por dos razones: marca la preocupación central de aquel momento en relación con la infancia más vulnerable: los niños y niñas de la calle y porque señala esta confusión, que permanece vigente hasta 1999, cuando se dan a conocer los resultados del *Estudio de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores en 100 ciudades*.¹⁵

En 1996 la OIT publicó el libro *El trabajo infantil: lo intolerable en el punto de mira*.¹⁶ En él se ofrecen consideraciones muy similares a las que hasta ahora se han explicado sobre las causas y consecuencias del trabajo infantil. Entre las causas se señalan tres aspectos relevantes: la pobreza y los patrones culturales de las familias que “lleva a los niños a seguir los pasos de sus padres”, y se menciona por primera vez el endeudamiento como causa de trabajo en condiciones de servidumbre. Las repercusiones negativas de la incorporación temprana al trabajo son analizadas desde el ámbito físico, psicológico y educativo de los niños. En este libro se rechazan las posiciones de Bequle y Bossio en relación a que la demanda está condicionada

¹² Investigador mexicano de la UAM Azcapotzalco.

¹³ Patrick Staelens Guillot. *El Trabajo de los Menores*. México: UAM. Azcapotzalco 1993.

¹⁴ *Ibid.*, p. 18.

¹⁵ Comité de los Derechos de la Infancia, en Ginebra; en su último informe al Gobierno de México en octubre de 1999 le señala que “al Comité le preocupa que el Estado Parte, en su segundo informe periódico (1998), considere en la categoría de niños trabajadores solamente a los niños de la calle. El Comité es de la opinión de que este concepto erróneo afecta el alcance y la clara percepción de dicho fenómeno social.”

¹⁶ OIT. *El trabajo infantil : lo intolerable en el punto de mira*. OIT, 1996.



por el costo menor de la mano de obra infantil y por la mayor destreza de los niños. En su lugar, propone otras razones no pecuniarias:

Los niños desconocen más sus derechos, son menos rebeldes y están más dispuestos a acatar las órdenes y a hacer un trabajo monótono sin quejarse (...) son más dignos de confianza y menos proclives a robar; y es menos probable que se ausenten del trabajo.¹⁷

Lamentablemente, ninguna de las dos posiciones está presentada con evidencias que permitan determinar su validez; en México, las escasas investigaciones sobre el tema no incluyen el análisis de costos de producción utilizando mano de obra infantil en contraposición con el uso de mano de obra adulta.¹⁸

Esta publicación plantea una propuesta innovadora para analizar el riesgo laboral, teniendo como criterio principal el desarrollo infantil. Para concretar esta idea se presentan apartados especiales por sectores y por tipo de actividad realizada, identificando en cada una de ellos los riesgos laborales enfrentados. Así, se mencionan los riesgos en la agricultura, minería, fábricas de cerámica y de productos de vidrio y de cristal, fábricas de cerillas y de fuegos artificiales, pesca de altura, servicio doméstico, esclavitud y trabajo forzoso y, finalmente, la prostitución y trata de niños. La especificidad de esta tipología puede estar evidenciando que en la segunda mitad de los 90, el estudio del trabajo infantil se empezó a especializar y que, además, aquellas actividades consideradas como tabú –la esclavitud y la prostitución principalmente– comenzaron a ser estudiadas a profundidad.

En el texto se mantiene constante la observación sobre la dificultad de lograr una medición adecuada de la magnitud del problema debido a los obstáculos de orden práctico en la ejecución de encuestas y a las diversas maneras de considerar a la niñez y al trabajo infantil relacionando esta última dificultad con los factores culturales.

El libro tiene un carácter preparatorio para un nuevo convenio internacional e introduce un concepto nuevo: las “formas más intolerables de trabajo infantil”, las cuales no son definidas claramente pero se refieren a aquellas actividades que aún perduran en la industria, la agricultura y el sector de los servicios y a la servidumbre y esclavitud, que ponen a los niños y las niñas en una situación de mayor vulnerabilidad en tanto los exponen a riesgos para la salud física y emocional. Este concepto generaría posteriormente un gran debate, tanto en el seno de la comunidad internacional como de las organizaciones no gubernamentales enfocadas

¹⁷ *Ibid.*, p. 22.

¹⁸ El último estudio sobre los niños y niñas trabajadoras callejeras en la ciudad de México (1999) demuestran que los ingresos difieren notablemente entre las actividades, así, por ejemplo, los actores y payasitos son los que menos ganan, mientras que los empacadores en supermercados y vendedores de boletos de lotería son los que obtienen mayores ingresos. Considerando estas grandes variaciones se puede determinar que en promedio el 45% de los niños realizando diversos oficios obtiene menos de un salario mínimo al día (al momento del estudio \$34.45 alrededor de tres dólares y medio de acuerdo con la paridad vigente en esa fecha), alrededor del 32% obtiene entre uno y dos salarios mínimos y el 17 % entre dos y tres salarios mínimos. Por otra parte en el reporte del estudio se afirma que los que ganaron hasta dos salarios mínimos representan 80%, proporción muy similar a la registrada en la Encuesta Nacional de Empleo en 1997. Este último dato haría pensar que en el sector informal callejero y de espacios públicos abiertos no habría grandes diferencias entre los ingresos de los adultos y de los niños.



a este tema, quienes se preguntaban: ¿existe alguna forma de trabajo infantil que sea tolerable?, aludiendo al carácter violatorio de los derechos de la infancia que esta situación conlleva. Es necesario recordar que al formularse esta pregunta no estaban aludiendo a las actividades domésticas y familiares que con carácter formativo realizan los niños y niñas. La crítica es tan fuerte que esta denominación sería abandonada en 1998 al promulgarse el Convenio 182 que habla de las "peores formas del trabajo infantil".

En 1997, la OIT realizó una Conferencia Internacional Sobre el Trabajo Infantil en Oslo, Noruega. En este encuentro se define:

El término trabajo infantil no alude a los jóvenes que trabajan algunas horas por semana para sufragar sus gastos o ayudar a su familia. Siempre y cuando ese trabajo no interfiera con la educación, la salud y el desarrollo del niño, no es perjudicial. Pero esta situación no tiene nada que ver con los problemas que viven gran cantidad de niños que tienen que trabajar largas horas o en condiciones nocivas para asegurarse su propia subsistencia y la de su familia. ... se entiende por trabajo infantil aquél que priva a los niños de su infancia y su dignidad, impide que accedan a la educación y adquieran calificaciones, y se lleva a cabo en condiciones deplorables y perjudiciales para su salud y su desarrollo... El trabajo infantil no es sólo ilegal, moralmente inaceptable y un ultraje a la dignidad humana, sino que además resulta muy poco rentable en términos económicos.¹⁹

También se aborda la relación entre trabajo infantil y globalización:

Tampoco se sabe con certeza la repercusión que ha tenido la mundialización y la liberalización del comercio en el trabajo infantil, pero hay motivos suficientes como para temer que los niños sean las principales víctimas de este proceso. Cuando empresas y países tratan de reducir costos en los sectores de exportación, pueden caer en la tentación de emplear niños para obtener o conservar una ventaja competitiva en los mercados mundiales. Estos temores han llevado a reclamar una cláusula social en los acuerdos comerciales internacionales, lo que ha sido motivo de gran controversia en las negociaciones comerciales internacionales. Los países desarrollados han considerado detenidamente la posibilidad de utilizar medidas económicas disuasivas que lleven a los países en desarrollo a renunciar al trabajo infantil. Ahora bien, las amenazas de boicot por parte de los consumidores y las sanciones económicas no son un medio idóneo de acabar con el trabajo infantil en breve plazo porque también pueden tener consecuencias negativas imprevistas.²⁰

Tal como lo señala esta conferencia en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se incluye la restricción al uso del trabajo de menores. Esta cláusula en momentos ha generado temor en las autoridades mexicanas y ha influenciado sus posiciones en torno al problema.²¹

¹⁹ Conferencia Internacional sobre trabajo Infantil. "Estrategias para eliminar el trabajo infantil: prevención, rescate, y rehabilitación. Documento de síntesis", Inciso 23, 27-30 de octubre de 1997.

²⁰ *Ibid*, p. 5.

²¹ Ver sección 2.2.



En este encuentro se exponen cuatro cuestiones principales para analizar y actuar sobre la problemática del trabajo infantil: el derecho básico de la niñez a vivir su infancia, la escuela como espacio de formación de los niños, el futuro hipotecado como repercusión de la temprana incorporación al mercado de trabajo y la muy escasa rentabilidad del trabajo infantil en términos económicos para el desarrollo de las naciones.

Estos dos últimos aspectos se analizan ampliamente en el "Panorama Social de América Latina 1995". La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) hace estimaciones sobre el impacto que la incorporación temprana al mercado de trabajo tiene:

- a. Un año adicional en educación significa un aumento de las remuneraciones de los adultos entre 10 y 13%. Es decir, menos años de educación significarán menores ingresos en toda la vida futura de los actuales niños.
- b. Los varones de 13 a 17 años que trabajan tienen uno a dos años menos de educación de los que no trabajan. Dos años menos de educación implican alrededor de un 20% menos de ingresos mensuales durante toda la vida activa. Es decir, el trabajo infantil reproduce la pobreza y condena a estos niñas y niños trabajadores a mantenerse en la marginalidad toda su vida y la de las futuras familias que ellos constituyan.²²

Con estos antecedentes la comunidad internacional adoptó el 17 de Junio de 1999 el Convenio número 182, sobre las peores formas de trabajo infantil, que abarcan:

... a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y d) 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.²³

En la recomendación anexa propone que cada país debe definir las peores formas nacionales a las que hace referencia el último inciso. Esta determinación es muy importante por varias cuestiones, porque establece el nexo con el Convenio 138 que establece la edad mínima de 15 para trabajar y las condiciones en que pueden hacerlo los mayores de esa edad y menores de 18 años. Por otra parte, queda la tarea pendiente a los gobiernos y sociedades organizadas de cada uno de los países definir cuáles tipos de trabajo serán considerados en esta categoría.

Como puede observarse el término formas intolerables, fue abandonado; sin embargo, la tipificación de las peores formas de trabajo infantil causó nuevas polémicas. Tanto en el ámbito internacional como nacional se escucharon voces que

²² CEPAL. "Panorama Social de América Latina 1995", Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile 1995, p. 186.

²³ Tribunal Internacional contra el Trabajo Infantil, Brasil 1999.



plantearon que las actividades propuestas en las tres primeras categorías (inciso a, b y c) no constituyen formas de trabajo infantil, sino que son actividades delictivas y como tal deben ser analizadas y tratadas. En este argumento se han encontrado voces tan disímiles como la del Tribunal Internacional contra el Trabajo Infantil y de altos funcionarios de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México durante los años 1998 y 1999.

A pesar de estas críticas, el Convenio fue aprobado por una amplia mayoría, situación sin precedente en la promulgación de un instrumento jurídico laboral internacional. Este acuerdo cobra una relevancia mayor si se tiene en cuenta que la OIT es un organismo tripartito donde asisten delegaciones de los organismos patronales, sindicales y gubernamentales de cada país. Durante el año 2000 todos los países lo discutirán en los ámbitos de competencia a fin de ratificarlo. El Senado de la República Mexicana ya lo ha ratificado.

Puede concluirse que si bien la lucha contra el trabajo infantil estuvo planteada desde los inicios de siglo, en el momento de la fundación de OIT y el interés se mantuvo durante todo el siglo –como puede observarse en el Anexo 1–, durante la década de los 90 a nivel internacional se produjeron una serie de estudios, seminarios y debates que permitieron conocer con mayor complejidad las diversas situaciones y buscar nuevos instrumentos jurídicos para la erradicación inmediata de las peores formas de trabajo infantil.

2. LA EVOLUCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN A LA INFANCIA

Como ya se mencionó, el trabajo infantil no es tema de larga data en los estudios y acciones sobre la infancia. Una revisión de los conceptos abordados en los congresos dedicados a la infancia desde 1905 hasta el último en 1984, muestra que las preocupaciones estuvieron centradas sobre los menores abandonados, los sujetos de asistencia o aquellos en conflicto con la ley, es decir los menores infractores.²⁴ Es a mediados de la década de los 90 donde comienzan ampliarse las visiones de las personas e instituciones dedicadas a la infancia y surge el entendimiento que las intervenciones centradas en “atender a la infancia vulnerable” son insuficientes para brindar soluciones a la creciente población infantil trabajadora.

En 1989, la comunidad internacional con el liderazgo de UNICEF aprobó la Convención Internacional Sobre los Derechos de la Niñez.²⁵ Este instrumento es el tratado más completo sobre los derechos de los niños, a quienes define como personas menores de 18 años. Apunta a proteger una amplia gama de derechos de los niños y niñas, entre ellos el de ser amparado contra la explotación económica y la

²⁴ Iglesias, Susana, *et al.* “Un viaje a través de los espejos de los Congresos Panamericanos del Niño” en UNICEF/UNICRI/ILANUD, *Del revés al derecho: La condición Jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa*, Editorial Galeana. Bs.As. 1992

²⁵ La *Convención sobre los Derechos de la Niñez* fue aprobada por la Asamblea General el 20 de Noviembre de 1989. En ella se exponen los principios fundamentales de libertad, justicia y paz basados en el reconocimiento de los derechos equitativos e inalienables de todos los miembros de la especie humana y con base en ello, se pretende garantizar el acceso de la niñez a lo que por derecho le pertenece; es decir, a tener oportunidades concretas de alimentación, salud, educación y bienestar en general. México firmó y ratificó esta Convención el 21 de Septiembre de 1990. Su entrada en vigor fue el 21 de octubre de 1990.



realización de todo trabajo que pueda resultar peligroso , menoscabar su educación, ser nocivo para su salud o su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. En el artículo 32 insta a los Estados Partes a adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para garantizar su aplicación y, en particular, establecer: *a)* la edad mínima para la admisión en el empleo; *b)* una reglamentación adecuada de las horas y las condiciones de empleo, y *c)* sanciones económicas o de otra índole para lograr el pleno cumplimiento de sus disposiciones. Como consecuencia de este acuerdo internacional y de la Cumbre Mundial de la Infancia, cada uno de los países miembros se comprometió a establecer un Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia (PNA) donde se establecerían las acciones necesarias para cumplir con las Metas para el Año 2000. Estas metas se refieren a cuatro aspectos básicos de la atención la infancia: salud, educación, agua y saneamiento básico y niños en circunstancias especialmente difíciles. En este último rubro se incluye a los niños y niñas que trabajan, estableciéndose como meta que todos los Estados deberían esforzarse en poner fin a las prácticas de trabajo de los niños y velar por la protección de las condiciones de los niños que trabajan, para garantizar que tuvieran las oportunidades adecuadas para desarrollarse sanamente.

2.1 El abordaje de UNICEF²⁶

A mediados de la década de los 80, la oficina en México del Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia despliega una intensa actividad orientada a impulsar proyectos demostrativos de atención a la infancia y adolescencia callejera que permitieran validar metodologías e impulsar políticas gubernamentales orientadas hacia los que fueron denominados “menores en circunstancias extraordinarias”. Estos esfuerzos conjuntos con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), se concretan en 1987 con la creación del Programa para Menores en Circunstancias Extraordinarias, donde estaban incluidos los niños y niñas trabajadoras, aunque la atención se centró en los niños que vivían en la calle. Estos programas se realizan también en todos los países de la región latinoamericana, dando lugar a una serie de publicaciones donde se proponen metodologías para el diagnóstico y la evaluación y se difunden experiencias exitosas de atención a los “niños de y en la calle”, incorporando en algunos casos proyectos para “menores trabajadores”, desde la perspectiva de la asistencia a las necesidades básicas de estos grupos de niños.²⁷

En el “Estado Mundial de la Infancia 1989”,²⁸ se examinan los efectos de las fuerzas económicas sobre la infancia en los años 80 y las influencias financieras negativas que sin duda deberá enfrentar el progreso a favor de la infancia durante la próxima década. Se mencionan los efectos perjudiciales que la crisis económica tendrá sobre las familias pobres, pero no se señala que frente al deterioro de las condiciones

²⁶ Para documentar la posición del UNICEF se analizaron los Estados Mundial de la Infancia desde 1989 hasta el 2000 y los Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia, 1990 1995 y 1995-2000, con sus respectivas evaluaciones.

²⁷ Serie Divulgatoria del Programa Regional de América Latina y el Caribe para Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles. Bogotá Colombia 1988 a 1990.

²⁸ Publicación donde el UNICEF realiza un informe anual de los avances y problemas más candentes de la infancia a nivel mundial.



económicas, millones de mujeres, niños y niñas estarán obligados a trabajar para apuntalar el presupuesto familiar.

En el Estado Mundial de la Infancia de 1991 aparece mencionado por vez primera el trabajo infantil, dentro de la protección de los Niños en Circunstancias Especialmente Difíciles. Se afirma que 80 millones de niños sufren explotación laboral y 30 millones se ven obligados a sobrevivir por sus propios medios en las calles de las grandes ciudades, se alude a la explotación infantil y a la necesidad de combatirla; sin embargo, no se profundiza sobre sus características, modalidades y las acciones para combatirla.

Es hasta 1997, cuando el informe se dedica al tema de trabajo infantil de manera directa, marcando una importante diferencia con todos los informes anteriores. Se realiza un análisis que contempla dos dimensiones importantes: la violación a los derechos y los mitos acerca del trabajo infantil. Afirma que la explotación laboral atenta no sólo contra lo establecido en el artículo 32 de la Convención sino contra varios otros: el derecho de los niños a ser cuidados por sus padres, a recibir educación básica obligatoria y gratuita, a tener acceso al más alto nivel posible de salud, a la seguridad social y a contar con espacios de descanso y el esparcimiento.

Reconoce también que la cultura dominante determina la visión "natural" del trabajo infantil, la cual cuenta con el apoyo de numerosos grupos de interés, principalmente empresarios y economistas defensores a ultranza de los mandamientos del mercado. Anota que los grupos "tradicionalistas" y conservadores defienden el trabajo infantil porque creen que la pertenencia a una casta o clase despoja a los niños de sus derechos. Expone, de manera interesante y amplia, cuatro mitos sobre el trabajo infantil:

- a) Existe sólo en países pobres.
- b) Sólo podrá ser eliminado hasta que desaparezca la pobreza.
- c) Ocurre principalmente en las industrias exportadoras.
- d) La única manera de avanzar en la lucha contra el trabajo infantil es que los consumidores y los gobiernos apliquen medidas de presión sanciones y boicoteos.

Precisa que la idea de eliminar primero la pobreza para erradicar el trabajo infantil no sólo es falsa, sino que resulta muy conveniente para quienes se benefician de la explotación de los niños y niñas.²⁹ Coincide con el estudio de la CEPAL³⁰ en que el trabajo infantil perpetúa la pobreza, ya que la niña o el niño trabajador se convierte generalmente en un adulto atrapado por empleos no calificados y mal pagados. Si bien se acepta que la pobreza debe reducirse para prevenir el trabajo infantil, se concluye que:

...el trabajo infantil peligroso puede y debe eliminarse con independencia de las medidas más amplias destinadas a la reducción de la pobreza.³¹

²⁹ UNICEF. *Estado Mundial de la Infancia 1997*, p. 18.

³⁰ *Op. cit.*

³¹ *Op. cit.*, p. 20.



Esta afirmación, si bien es muy importante, necesitaría ser profundizada con los mecanismos y procedimientos para llevarse a cabo.

Con esta publicación, UNICEF modifica su discurso y su acción, comprende que el trabajo infantil debe ser abordado como un problema que tiene dimensiones mayores que la de los niños y niñas en las calles, y en México cambia el enfoque de su cooperación en el tema de los niños en circunstancias especialmente difíciles.

En ese mismo año, UNICEF tiene una participación importante en la Conferencia de Oslo, donde contribuye activamente a introducir la idea que todo trabajo que impide la formación escolar debe ser considerado como explotación, forma intolerable o dentro de peores formas de trabajo infantil.³² Este planteamiento fue una de las demandas importantes que enarbolaría al año siguiente la Marcha Global contra el Trabajo Infantil, para ser incorporada en el convenio sobre las peores formas. Lamentablemente, no fue aceptada por el pleno de las Delegaciones por considerar que la OIT no podía inmiscuirse en cuestiones educativas.

Finalmente, en la Agenda de Acción de Oslo se resume la posición de UNICEF frente al trabajo infantil:

- a) Erradicación del trabajo infantil y permanencia de los niños menores de 12 años en la escuela.
- b) Para el grupo de los niños y niñas de 13 y 14 años, consolidar la formación escolar con énfasis en la adquisición de habilidades.
- c) Para los adolescentes de 15 a 17, establecer medidas de protección que les permita trabajar en condiciones adecuadas y con apoyo educativo.³³

Esta propuesta elaborada para el conjunto de los países latinoamericanos requiere adaptarse en México a la legislación nacional, que establece como edad mínima para trabajar los 14 años; esto hace suponer que la propuesta de mantener en la escuela y consolidar la formación escolar incluye a todos los niños y niñas hasta alcanzar esta edad.

2.2 Los enfoques del Gobierno de México

En la Cumbre Mundial de la Infancia, México asume el compromiso de lograr las metas propuestas para el año 2000. Para cumplir con estos compromisos el Gobierno de México elabora el Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia (PNA) 1990/1995. En el capítulo de Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles se aborda el tema de los "menores trabajadores". Se analiza el problema desde una óptica jurídico laboral formal; es decir, en México existen dos tipos de trabajos legales que los adolescentes, a partir de los 14 años, pueden realizar: en las industrias de la jurisdicción federal y en los establecimientos comerciales, agrícola y

³² OIT. Conferencia Internacional sobre el Trabajo Infantil: Estrategias para eliminar el Trabajo Infantil; prevención, rescate y rehabilitación. Noruega, OIT, 1997.

³³ UNICEF. El trabajo infanto-juvenil en América Latina y el Caribe: Agenda de Acción de Oslo. Conferencia Internacional sobre el Trabajo Infantil. 1997, Noruega.



de servicios. Para estos jóvenes, la *Ley Federal del Trabajo* establece que deben contar con un permiso de la autoridad competente, quien también se encarga de supervisar las condiciones en que se realizan las labores, mediante visitas de inspectores de las Juntas Locales de la Secretaría de Trabajo. Es a estos adolescentes –que trabajan con permiso– a los que el programa atiende, para lograr el cumplimiento de las normas establecidas en la ley.³⁴

También se menciona que existe otro tipo de trabajo: “el que realizan los menores por su cuenta en el sector informal”; para ellos no hay acciones establecidas, la omisión es absoluta.

En 1995, se vuelve a realizar otro PNA que define las acciones a realizar hasta el año 2000. Se vuelve a ratificar la orientación de las actividades sólo hacia a los menores de edad que desempeñan un trabajo formal, sin que desde el ámbito laboral se intervenga sobre los que trabajan de manera independiente, porque no están sujetos a una relación laboral desde el punto de vista jurídico. Es decir, cinco años después, la gran mayoría de los niños y niñas trabajadoras vuelven a quedar fuera del documento rector de las políticas gubernamentales de atención a la infancia. Para los que se encuentran en una relación laboral formal, jurídicamente hablando, se proponen los mismos objetivos: expedir las autorizaciones que señala la *Ley Federal del Trabajo*; verificar que todos los menores de 18 años que pretendan trabajar cuenten con sus certificados médicos de aptitud laboral para el trabajo y ordenar los exámenes médicos periódicos correspondientes.³⁵

Estos enfoques han seguido prevaleciendo. En reuniones de trabajo con funcionarios de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, durante el proceso de la Marcha Global contra el Trabajo Infantil en México (1998) pudo detectarse un apego exclusivo a los marcos jurídicos: la ley prohíbe la utilización de la mano de obra de los menores de 14 años, pero si no se encuentran trabajando dentro de una relación formal, el trabajo infantil no existe, sólo hay niños y niñas realizando “actividades de subsistencia”.

La negación del problema ha sido también la posición asumida por la Secretaría de Comercio, aunque por motivos diferentes: su preocupación por los compromisos que México asumió en el TLCAN donde se establecen “restricciones sobre el trabajo de menores las que podrán variar al tomar en consideración factores capaces de afectar el desarrollo pleno de las facultades físicas, mentales y morales de los jóvenes, incluyendo sus necesidades de educación y seguridad”.³⁶ Particularmente, el aspecto más sensible ha sido la participación de mano de obra infantil en los campos agrícolas del sector agroexportador de los estados del norte del país. Las presiones, amenazas de posibles sanciones y el boicot al tomate mexicano estuvo presente durante todo el año 1998, por la cantidad de niños y niñas que se encontraban trabajando en los campos de San Quintín.

³⁴ Secretaría de Salud. *Programa Nacional de Acción: México y la Cumbre Mundial a favor de la Infancia. 1991*, p.114.

³⁵ Comisión Nacional de Acción a Favor de la Infancia. *Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia: 1995-2000*, p. 163-165.

³⁶ Texto del TLCAN, p.1186.



Es hasta 1998 que el Gobierno de México reconoce la existencia del trabajo infantil en un comunicado dado a conocer el 1° de mayo de ese año, con motivo de la llegada de la Marcha Global contra el Trabajo Infantil a la Ciudad de México. En una inserción pagada en todos los diarios de circulación nacional declara:

En México, muchos menores desempeñan diferentes actividades económicas en busca de una remuneración. Su incorporación al trabajo se da a pesar de las disposiciones constitucionales y las leyes laborales vigentes. Muchos de ellos realizan su actividad sin reconocimiento social, al margen de la legislación laboral, sin protección jurídica, ni acceso a la seguridad social y medidas de higiene, enfrentando riesgos que impactan su salud, su educación, el ejercicio de sus derechos y, en ocasiones, su integridad física y emocional (...) Ante estas circunstancias, el gobierno mexicano considera que: son postulados sociales de nuestra Constitución, la prohibición del trabajo de menores de 14 años; la protección al empleo de mayores de 14 y menores de 16, y las limitaciones laborales para mayores de 16 y menores de 18.³⁷

Posteriormente, afirman su convicción de que la familia y la escuela son los espacios adecuados para los niños, rechazan el uso de las presiones económicas para la solución del problema y establecen acciones muy generales en el ámbito de salud, educación, protección de los derechos infantiles y procuración de justicia.

Esta posición muestra un cambio dentro de un sector del Gobierno liderado por el DIF nacional,³⁸ que pensaba que había que hacer frente al problema sin negar su existencia por miedo a las sanciones comerciales de los Estados Unidos.

Estos cambios se expresan también en el *Estudio de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores en 100 ciudades*, conducido por el DIF durante 1997 y 1998, estudio que tiene el mérito de haber aportado elementos para una nueva comprensión de la infancia callejera y demostrado que esta población está constituida principalmente por menores trabajadores, y no como se pensaba con anterioridad por "niños de la calle". De esta manera desmitifica siete concepciones dominantes erróneas tanto en la sociedad como entre varias instituciones dedicadas a la atención de este fenómeno:

- a) Los niños de y en la calle son millones.³⁹
- b) Los niños y adolescentes que trabajan en las calles son producto de la migración de otras entidades.
- c) Estos niños y adolescentes provienen de hogares desintegrados, situación generada por la irresponsabilidad paterna.
- d) La mayoría de los niños y adolescentes que trabajan en las calles viven en ellas.
- e) Los niños y adolescentes en situación de calle no estudian y son vagos.
- f) Los niños y niñas trabajadoras en situación de calle son adictos y delincuentes.

³⁷ *Uno más Uno*. "El Gobierno de México ante el trabajo infantil". Mayo 2 de 1998.

³⁸ Dirigido en ese momento por Mario Luis Fuentes.

³⁹ Si bien esta aseveración es falsa, es necesario remarcar que millones de niños y niñas se encuentran trabajando en México.



- g) Los niños y niñas pequeñas son utilizados por sus padres para provocar una sensación de conmiseración en la población y así obtener mayores ingresos.

Con datos y modelos estadísticos fundamentados se demostró la falsedad de cada una de estos supuestos. Aquí sólo haremos hincapié en los siguientes:

1. El “Estudio” demostró que el 90% de los 114 497 niños y niñas encuestados en las 100 ciudades suman su fuerza de trabajo a los del resto de los integrantes de la familia, se mantienen vinculados a ella y a su núcleo de pertenencia y no viven en la calle; es decir son niños y niñas trabajadoras.
2. Puso en evidencia el enorme esfuerzo que realiza la gran mayoría de estos niños y niñas para obtener un ingreso y al mismo tiempo permanecer en la escuela y resistir los enormes riesgos –drogas, abuso sexual y violencia, etc.– que la calle presenta. También demuestra cómo la familia procura mantener a los niños y niñas dentro de la escuela y ofrecerles cierta protección contra el uso de drogas y la violencia sexual que encuentran en la calle.
3. Estableció que sólo el 2% cerca de 2000 niños y niñas en las ciudades estudiadas ha roto los vínculos familiares y ha hecho de la calle su hogar.
4. Logró ofrecer datos y conocimiento nuevo para que las políticas estatales tomaran un nuevo giro, pues hizo ver la importancia de combatir y erradicar el trabajo infantil, al lograr demostrar las condiciones de explotación en que este tiene lugar.

Hasta ahora las instancias gubernamentales encargadas de las políticas públicas a favor de la infancia han sido incapaces de generar propuestas y acciones en este sentido. Esta falta de acción gubernamental puede observarse en los resultados de la Evaluación del PNA presentado en 1999. En él aparece por vez primera el reconocimiento al trabajo infantil en dos categorías: Trabajo infantil regulado por la legislación laboral federal y Trabajo infantil en condiciones de marginalidad.

En la primera categoría se comete un error, ya que el trabajo de menores regulado por la *Ley Federal del Trabajo* es a partir de los 14 años hasta cumplir los 18, por lo que el trabajo infantil no está regulado. El documento analiza la situación del trabajo infantil de forma más completa que en las anteriores evaluaciones: presenta una síntesis del *Estudio de las 100 ciudades*, introduce el concepto de vulnerabilidad de género de las niñas que trabajan y utiliza la *Encuesta Nacional de Empleo 1996* realizada por la STyPS para mostrar la magnitud del problema. Afirma que –según esa fuente–, se encuentran trabajando tres millones 526 mil niños y niñas entre 12 y 17 años de edad, cifra que representa el 28% de la población total en ese rango de edad, el 30% son de sexo femenino.

Es alentadora la inclusión de un análisis de situación más amplio y completo, pero no se reportan acciones ni resultados, sólo medidas de protección a cerca de 10 mil adolescentes, a través de inspecciones a centros de trabajo, quedando fuera todos los que realizan trabajos informales. No se informa del avance con relación a la meta propuesta:



... *coadyuvar a la erradicación del trabajo infantil que atenta contra la integridad física y emocional del menor y que cancele sus oportunidades de desarrollo pleno.*⁴⁰

Es necesario señalar que este documento no constituye, de manera alguna, una excepción: los documentos de los programas MECED y de las intervenciones de SEDESOL con niños jornaleros agrícolas no reportan datos sobre cobertura alcanzada, o los logros con los niños y las niñas; solamente informan de acciones realizadas sin ninguna evaluación.⁴¹

Mención aparte merece el trabajo realizado durante los años 1997 y 1998, por el DIF estatal de Sinaloa, quien se propuso lograr que los niños y las niñas jornaleras migrantes dejaran de trabajar con sus familias en los campos y se dedicaran a las tareas escolares. Este programa es singular en dos sentidos: es la única intervención directa sobre la infancia trabajadora que se realiza bajo una concepción clara, la erradicación progresiva del trabajo infantil; y en segundo lugar, sólo este programa presenta datos de cobertura y información de las metas alcanzadas comparándolas con las planeadas.⁴²

2.3 Los debates en la sociedad civil

En el ámbito de la sociedad civil mexicana se ha debatido sobre el trabajo infantil desde tres ópticas diferentes y, aunque en cada una de las mismas es posible distinguir matices y diferencias, pueden agruparse de la siguiente manera:

- a) Los que consideran que el trabajo infantil deber ser abolido de manera inmediata.
- b) Los que defienden el derecho de los niños y niñas a trabajar y otorgan a esta actividad un carácter formativo, condenando tan sólo la explotación del trabajo infantil.
- c) Quienes estiman que el trabajo infantil debe ser erradicado mediante un proceso que involucre a todos los actores sociales: los niños, las niñas y sus familias, las organizaciones sociales, académicas, sindicales y empresariales y los gobiernos.

La abolición del trabajo infantil ha agrupado a un conjunto de académicos, sindicalistas y profesionales que consideran que ésta es la única vía efectiva para terminar con la explotación de niños y niñas trabajadores y garantizar que estos puedan gozar plenamente de todos los derechos consagrados en la *Constitución Mexicana* y en la Convención sobre los Derechos de la Niñez. El Tribunal Internacional contra el Trabajo Infantil realizado en México en 1996 ha sido la

⁴⁰ Comisión Nacional de Acción a favor de la Infancia. Evaluación del Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia:1999.

⁴¹ Los documentos revisados son: Ovidio López. *Menores en Situación Extraordinaria*. 1990. México: UNICEF, Lourdes Sánchez Muñozhierro. "La familia jornalera: seno del niño en situación especialmente difícil". En Araceli Brizzio. *Op cit.* 1996 p. 27. Coordinación General y Dirección de Planeación del PRONJAG, *Programa de Atención a Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles en el Área Rural*. 1997, Comisión Nacional de Acción a Favor de la Infancia *Evaluaciones del Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia años 1996, 1997, 1998 y 1999*.

⁴² DIF. Evaluación del Programa de Desincorporación de la Mano de Obra Infantil Jornalera Agrícola Migrante y su Incorporación a la Educación. Sinaloa. 1998.



mayor manifestación pública de esta posición. En sus resolutivos y en los de la reunión de Brasil de 1999 manifiesta su exigencia de ratificación del Convenio 138, abolición inmediata del trabajo infantil y la consideración que la esclavitud y el comercio sexual de menores son un delito y no una de las peores formas de trabajo infantil.

Brizzio⁴³ (1999) se adscribe a esta línea y define al trabajo infantil:

Como las actividades que realizan las personas menores de edad, que aún no cumplen 14 años, para empleadores o clientes, en calidad de subordinados, a cambio de una remuneración que directa o indirectamente les permita cubrir sus necesidades vitales, en oposición al goce de sus Derechos.⁴⁴

A partir de esta posición analiza la orientación de los que denomina programas emergentes y afirma:

Algunos programas emergentes, con buena intención, proponen cambiar el trabajo de los niños pobres a lo que consideran mejores trabajos, pero desconocen la urgente necesidad de dar vigencia a los Derechos del niño. Los niños deben vivir su infancia y ésta no está condicionada al nivel socioeconómico al que pertenezcan sus padres y en consecuencia, ellos mismos. Para el caso de los adolescentes (menores de edad), existe una reglamentación legal, que deben cumplir los empleadores, en cuanto a jornada de trabajo, horarios, tipos de trabajo, vacaciones, días festivos, séptimo día, trabajos peligrosos para su salud psicofísica y social. La ley contempla a estos adolescentes como trabajadores, con todos sus derechos y prestaciones con el propósito de protegerlos de abusos de los empleadores (en múltiples ocasiones éstos disimulan las relaciones de trabajo) y de riesgos a su integridad. En México el que trabaja es trabajador y el contrato de aprendizaje se derogó hace varios años en nuestro país, pues los legisladores consideraron que con este pretexto, los empleadores se beneficiaban explotando por tiempos prolongados por no decir indefinidos, a personas que en general, nunca reconocían como trabajadores.⁴⁵

Como podemos apreciar en el centro de esta definición se encuentra la subordinación del niño o niña y el carácter violatorio de sus derechos. Tiene la virtud de que permite deslindar el concepto de trabajo infantil de otras actividades educativas, formativas domésticas y quehaceres que realizan niñas y niños con el objetivo de conseguir dinero para sus gustos; en ninguno de estos casos el propósito del trabajo es satisfacer sus necesidades vitales básicas; es precisamente en este aspecto donde centra el carácter violatorio a los derechos de la infancia.

En contraposición, la defensa del derecho al trabajo de los niños se asienta en tres postulados básicos: a) el derecho al trabajo es un derecho humano, por lo tanto no deben ser los niños excluidos del mismo; b) el trabajo infantil tiene un carácter formativo y socializador, y c) en el marco de la pobreza latinoamericana no es posible plantearse erradicar el trabajo infantil.

⁴³ Araceli Brizzio de la Hoz es investigadora de la Universidad Veracruzana, México.

⁴⁴ Brizzio de la Hoz, Araceli. Ponencia presentada en Seminario Internacional sobre Trabajo Infantil. Querétaro 17-20 de Noviembre 1999.

⁴⁵ *Ibid.*



Rodríguez Gabarrón (1996)⁴⁶ define el problema con una afirmación contundente:

El trabajar de los niños y niñas es la historia de siempre en la clase popular, sin embargo es una historia que ha sido sistemáticamente negada... Es algo que no se quiere aceptar por muchos motivos, entre ellos está la propia visión de la clase media, es una miopía propia de la cultura occidental para ver y entender a la clase popular, mestiza o indígena. No se quiere ver aquello que es culturalmente diferente (...) y por lo tanto se rechaza, se destruye o se intenta homogeneizar como sucede con las estrategias estatales de globalización y de modernización. Sin embargo, el trabajo de la infancia popular es algo más que una necesidad económica, es mucho más que una obligación circunstancial o una ayuda monetaria para la familia. El trabajo representa para las comunidades populares o indígenas uno de los medios más importantes para su proceso de endoculturación, es decir para la educación con que se integra cada miembro nuevo a su respectivo grupo social y cultural; es, por lo tanto, un proceso de socialización que se da en el trabajo y que es tan importante como el que se da al interior de la familia... El problema en la actualidad no es precisamente el que los niños trabajan sino más bien las condiciones en las que están trabajando. Los millones de niños y niñas trabajadoras están exigiendo con su sola presencia el reconocimiento socio institucional, como sujeto económico, como sujeto laboral, con todos sus derechos y prestaciones socioeconómicas correspondientes... A partir de que se acepta el trabajo infantil en la clase popular como algo plenamente existente, como algo históricamente innegable, se debe replantear la opción de mejorar sus condiciones materiales y psicosociales; para recuperar la perspectiva como un proceso de socialización que construye identidad, que proporciona educación para la vida, que fortalece el desarrollo humano con una visión y una conciencia de clase.⁴⁷

Esta concepción también está plasmada en una iniciativa de Ley, Propuesta de Ley de los Niños, Niñas y Adolescentes, presentada en 1998 por un Comité Promotor constituido por organizaciones no gubernamentales. El artículo 227 señala: Los niños y niñas tienen derecho a trabajar para asegurar su supervivencia y desarrollo.⁴⁸

Esta posición define claramente lo que el informe de la Conferencia de Oslo llama "los tradicionalistas", es decir, los que consideran que la pertenencia a una clase social "popular, indígena o mestiza" exime a los niños y niñas del goce pleno de sus derechos. En el caso de la propuesta de Ley, la concepción va aún más allá: se trata de otorgarle un derecho a los niños y niñas que implica la negación de los derechos establecidos en la Constitución y la Convención. Así mismo, esta limitada visión niega el papel rector que el Estado, la sociedad y la familia deben tener para garantizar a los niños los derechos básicos de subsistencia y desarrollo.

La erradicación o eliminación del trabajo infantil es la que presenta más matices: algunos enfatizan la protección de los niños y niñas que trabajan; otros son más enérgicos para demandar políticas públicas orientadas a eliminar este problema, y

⁴⁶ Luis Rodríguez Gabarrón es investigador de la Universidad Veracruzana.

⁴⁷ Luis Rodríguez Gabarrón. "Infancia trabajadora y desarrollo humano: problemas y alternativas" en Araceli Brizzio de la Hoz, comp. *El trabajo infantil en México*. Universidad Veracruzana, UNICEF, OIT, 1996. p. 57-60.

⁴⁸ El Comité Promotor está constituido por EDNICA, EDIAC, FAM, FAL, Casa de la Sal, CTEDUCA, UNICIEP, Unión Nacional de Mujeres Mexicanas, Fundaciones: Casa Santa Hipólita, José María Álvarez, Reintegra.



finalmente algunos hacen hincapié en que debe ser un proceso de consenso entre los diferentes actores de la sociedad y el gobierno mexicano. A continuación se delinearán esta posición a través de dos acercamientos: la Declaración Mexicana sobre la Marcha Global contra el Trabajo Infantil y la realizada por la organización no gubernamental Movimiento de Apoyo a los Menores Abandonados (MAMA, A.C.).

La Marcha Global es un movimiento mundial que tiene como propósito generar una gran movilización social para llamar la atención de los gobiernos y los diversos sectores sociales sobre las dimensiones y problemas del trabajo infantil. Surgió en 1997 y durante los primeros meses de 1998 recorrió 97 países. Su lema “de la explotación a la educación” logró agrupar a un sinnúmero de organizaciones sociales, sindicatos y gobiernos.⁴⁹

En México se organizó un Comité a fin de recibir a los marchistas y desarrollar una campaña de movilización social a favor de la eliminación del trabajo infantil. Este comité elaboró una declaración donde manifiesta su convicción de que la infancia es el momento de la vida para crecer, educarse, jugar, y apunta:

... pensamos que dadas las condiciones socioeconómicas de nuestro país, la eliminación del trabajo infantil no puede lograrse por decreto. Es necesario un amplio diálogo nacional en el que seamos capaces de establecer políticas sociales que beneficien a las familias más pobres, de tal manera que éstas no se encuentren obligadas a utilizar el trabajo de sus hijos para poder integrar un mínimo presupuesto familiar de sobrevivencia.

Establecen una serie de compromisos: la erradicación del trabajo infantil y el pleno ejercicio de los derechos de la infancia, la condena a la explotación laboral a los adolescentes, la necesidad de colaborar en la construcción de políticas de bienestar social y de crear espacios de consulta con los niños y niñas para hacerlo de parte de las decisiones. Finalmente, condenan la vía de las sanciones económicas para la solución del problema, reafirman su convicción del papel rector del Estado como garante de las necesidades y derechos de la infancia y llaman a un amplio diálogo para la construcción de consensos.

El principal logro de este movimiento fue haber generado una declaración pública consensada entre todos los participantes. El documento fue discutido y analizado con las instituciones gubernamentales, principalmente el DIF Nacional, el DIF del DF y la Secretaría de Trabajo y Protección Social. Como consecuencia de este proceso de discusión el Gobierno emitió el comunicado *El Gobierno de México Frente al Trabajo Infantil* mencionado en el apartado anterior.

Otro mérito del movimiento fue haber sensibilizado a la sociedad a través de los medios de comunicación en las tres ciudades adonde los marchistas arribaron: Distrito Federal, Monterrey y Tijuana. Por desgracia, este movimiento no tuvo continuidad ni se crearon mecanismos de coordinación permanente entre las organizaciones y profesionales participantes para realizar acciones conjuntas.

⁴⁹ “Propuesta de Ley de los Niños, Niñas y Adolescentes”, p. 29.



Al margen de este proceso permanecieron algunas de las pocas organizaciones no gubernamentales que atienden niños y niñas trabajadoras callejeras. Entre ellas, MAMA, quienes desde hace más de 10 años atiende a niños y niñas trabajadoras en Guadalajara, a través de un modelo educativo y asistencial basado en el protagonismo infantil. Este modelo ha sido exitosamente evaluado y constituye el único modelo de atención para niñas y niños trabajadores callejeros validado que se ha publicado en México. MAMA entiende al trabajo infantil como un fenómeno de la pobreza y llama a los niños y niñas trabajadoras: "La Clase Trabajadora Infantil":

MAMA reconoce la existencia del trabajo infantil y ha tratado en todos estos años de intervenir en esa realidad compleja (...) una realidad brutal engendrada no sólo por la existencia de paternidades desobligadas e irresponsables, sino como el efecto de modelos económicos y políticas salvajes que propician el crecimiento y la radicalización de la pobreza de amplios sectores de la sociedad... Ante esto hay que protegerlos mejorando sus condiciones y evitando los peligros y la explotación (...) llegará el día en que nuestras sociedades sean capaces de abolir el trabajo infantil (...) llegará ese día, pero hoy consideramos urgente tomar la decisión de atender a estos niños y niñas partiendo de un reconocimiento a su doble identidad: son niños con todo lo que supone serlo y son trabajadores con todo lo que implica serlo a sus escasos años. (...) Un programa bien intencionado, que sin mediar procesos educativos de mediano y largo plazo, pretenda inmediatamente separar el binomio niño-trabajo, incurrirá en una práctica violenta en contra del mismo niño que pretende atender y proteger. (...) En MAMA hemos emprendido una campaña en contra del trabajo infantil nocturno, que consideramos a todas luces explotador, ya que pone en riesgo la salud y seguridad de los niños y niñas... El trabajo de los niños y las niñas tiene una función económica de extrema prioridad para garantizar su propia supervivencia, la de sus hermanos y, muchas veces, la de sus propios padres. Pero, aparte de dicha función, consideramos también que es posible observar, sin idealismo, en muchas de las actividades que los muchachos realizan, otro valor agregado: el de la capacitación, la formación y el desarrollo de destrezas y habilidades para la vida adulta. Esto último lo consideramos como una ganancia que no ha sido justamente evaluada. (...) Lo tenemos que decir llanamente, aunque duela: los niños y las niñas que sobreviven y que no se mueren a causa de las condiciones en que trabajan, en su vida adulta y, gracias a lo que hicieron de niños, tendrán algunas armas para seguir peleando su derecho a existir.⁵⁰

3. LOS ACUERDOS PENDIENTES

La revisión de las concepciones en torno al trabajo infantil permite afirmar que aún queda mucho por estudiar, consensar y un largo camino por recorrer para lograr su erradicación definitiva aunque hay un amplio acuerdo en México y en el mundo sobre la necesidad de luchar contra la explotación del trabajo infantil. En México, las fuerzas en torno a este tema se han ubicado en tres posiciones.

La posición jurídica formal ha impedido no sólo atender a los millones de niños y niñas que trabajan en relaciones de informalidad, sino también ha presionado sistemáticamente para que el gobierno no ratifique los convenios internacionales y

⁵⁰ MAMA en *Infancia callejera: cuatro modelos de atención*. México: Fundación Quiera. Grupo Noriega. 1999, pp. 206-226.



niegue el acceso al país del programa de la OIT para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC por sus siglas en inglés). A esta posición se ha sumado el temor de que México sea llamado a rendir cuentas en el marco de los acuerdos comerciales.

Las posiciones de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de atención a la infancia se han visto reflejadas en programas y actividades que han adolecido de una visión del conjunto del problema. Parecería que las instituciones gubernamentales y la sociedad civil no se han preguntado sobre el futuro que quieren para estos millones de niños y niñas que hoy están trabajando. Por lo tanto, las acciones –si bien son muy valiosas y tienen el mérito de haber asistido a uno de los grupos más vulnerables y marginados de la infancia– han sido limitadas y desarticuladas y los programas gubernamentales no ofrecen datos sobre el impacto de los mismos, a excepción del mencionado proyecto del DIF de Sinaloa durante 1997 y 1998. Es decir, los programas gubernamentales y no gubernamentales se han realizado sin tomar una posición estratégica sobre el tema. La consigna ha sido atender a los niños y niñas en situación vulnerable a través de contribuir a satisfacer sus necesidades básicas; ha faltado una comprensión de las causas, características y repercusiones del trabajo infantil, como problema social, económico y político que compromete el presente y futuro de millones de niños.

En las definiciones de principios se encuentran diferencias entre el sector gubernamental y la sociedad civil; los primeros en un apego formal al marco jurídico del país, aceptan que el trabajo infantil debe ser erradicado, aunque sus prácticas han estado orientadas a intervenir en un reducido número de niños y niñas que se encuentran trabajando. En el ámbito de la sociedad civil la situación presenta los mayores niveles de polarización, el encuentro entre los defensores del trabajo infantil y quienes proclaman las ideas de abolición y erradicación parece hoy muy difícil. Esta falta de consenso ha llevado a que la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, no hayan jugado un papel defensor de los niños y niñas trabajadoras ni hayan demandado a los gobiernos la atención más amplia a este problema.

Es posible, por lo tanto, afirmar que en México estamos recién empezando en la ardua tarea de la erradicación del trabajo infantil. Esta labor es enorme y aparecen cuanto menos tres grandes pilares que deberían comenzar a cimentarse: la construcción de consensos, la generación de conocimiento cualitativo y cuantitativo confiable sobre las magnitudes y repercusiones del problema y, finalmente, la construcción de políticas públicas orientadas a la eliminación del trabajo infantil. En este último aspecto es urgente establecer un programa nacional que articule los esfuerzos de diversos sectores, que se transforme en un instrumento normativo y orientador de la voluntad del Estado Mexicano, que plasme la unidad de esfuerzo entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, con las organizaciones de la sociedad civil y de la iniciativa privada, para avanzar con metas inmediatas y de mediano plazo hacia la erradicación del trabajo infantil.



ANEXO 1. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL ESTABLECIDO POR LA OIT

Año	Número de convenio	Contenido
1919	Número 5	Se fijaba en los 14 años la edad mínima para trabajar en la industria.
	Número 6	Prohíbe, en forma general, el trabajo nocturno de los menores de 18 años. Sin embargo, este trabajo es excepcionalmente permitido cuando los trabajos son realizados únicamente por los miembros de una misma familia. También se reduce la prohibición a 16 años para los trabajos que presentan un carácter continuo de día y noche, por ejemplo, fábricas de hierro con hornos continuos, fábricas de papel, etcétera.
	Número 7	Sirvió para fijar la edad mínima de 14 años para realizar actividades en el trabajo marítimo.
1921	Número 10	Precisa que los menores de 14 años no pueden trabajar en la agricultura durante las horas escolares, y cuando este trabajo se realice no debe perjudicar la escolaridad.
	Número 15	Se fija la edad mínima a los 18 años para las personas que trabajan en la maquinaria de los barcos al vapor.
	Número 16	Se impone, como requisito para emplear niños en los barcos, un examen médico cuando se les contrata, mismo que se tendría que renovar cada año.
1929	Número 29	Se aplica a todas las personas, cualquiera que sea su edad, y protege a los niños contra el trabajo forzoso u obligatorio. También se aplica a ciertas formas intolerables de trabajo como la explotación en actividades de prostitución o pornografía y la servidumbre por deudas.
1932	Número 33	Rige los trabajos no industriales. El límite de edad es de 14 años; sin embargo, los niños de 12 años pueden ser empleados en trabajos ligeros.
1936	Número 58	Fija la edad mínima para el trabajo marítimo a 15 años, con excepciones a partir de los 14 años.
	Número 60	Sube el límite a 15 años y la excepción a 13 años para los trabajos no industriales.
1946	Número 77	Se refería al examen médico de aptitud al empleo en la industria para los niños y adolescentes.
	Número 78	Se refería al examen médico de aptitud al empleo en los trabajos no industriales para los niños y adolescentes.
	Número 79	Relativo a la limitación del trabajo nocturno de los niños y jóvenes en los trabajos no industriales, reglamenta dichas actividades.
1948	Número 90	Éste era relativo a la prohibición del trabajo nocturno para los menores de 18 años, excepto cuando se encontraban en un proceso de formación y aprendizaje en una actividad continua de día y noche. Sólo en esos casos el trabajo se permitía desde los 16 años. Sin embargo, los jóvenes debían beneficiarse de un descanso por lo menos de 13 horas consecutivas, entre dos periodos de trabajo.
1965	Número 123	Fija una edad mínima de 16 años para el trabajo en las minas.
1973	Número 138	Refunde los principios ya enunciados en varios instrumentos anteriores y se aplica a todos los sectores de actividad económica, independientemente de que se remunere o no con un salario a los niños que trabajan. Tiene como objetivo la desaparición total del trabajo de los niños y constituye la pieza fundamental del sistema de la OIT en cuanto a la abolición del trabajo infantil, ya que debe sustituir progresivamente todos los convenios anteriores. Con este convenio se obliga a los Estados a fijar una edad mínima para admitir menores al empleo. Además, se obliga a seguir políticas locales que aseguren la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleven progresivamente la edad mínima para trabajar, de tal suerte que sea posible elevar al máximo las oportunidades de un desarrollo físico y mental adecuado para los menores.
1999	Número 182	Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, el número 182. A los efectos del presente convenio, las peores formas de trabajo infantil abarcan: a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y del 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.