

**CONSIDERACIONES PARA LA OPTIMIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA
NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LAS PEORES
FORMAS DE TRABAJO INFANTIL Y PROTECCIÓN AL JOVEN
TRABAJADOR 2008-2015**



JULIO JOSÉ FÁBREGAS PEÑA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ D.C.
2013**

**CONSIDERACIONES PARA LA OPTIMIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA
NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LAS PEORES
FORMAS DE TRABAJO INFANTIL Y PROTECCIÓN AL JOVEN
TRABAJADOR 2008-2015**



JULIO JOSÉ FÁBREGAS PEÑA

**Trabajo de Grado para optar al
Título de Magíster en Política Social**

**DIRECTOR:
GREGORIO MESA CUADROS**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ D.C.
2013**

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	7
1. CONTEXTO GENERAL DEL TRABAJO INFANTIL	11
1.1 Antecedentes	11
1.2 Definición Conceptual	14
1.2.1 Niños Económicamente Activos	14
1.2.2 Trabajo Infantil	15
1.2.3 Peores Formas de Trabajo Infantil	15
1.2.4 Trabajo Peligroso	16
1.3 Ocupaciones y condiciones de trabajo infantil considerados peligrosos por Colombia	17
1.3.1. Actividades en las que no puede trabajar ningún niño, niña o adolescente	17
1.3.2 Condiciones de trabajo prohibidas para los niños, niñas y adolescentes por razón del riesgo que puedan ocasionar para su salud y seguridad	18
1.4 Causas del Trabajo Infantil	19
1.4.1 Causas económicas	19
1.4.2 Causas sociales	20
1.4.3 Causas culturales	20
1.4.4 Causas institucionales	21
1.4.5 Causa informativa o relacionada con el acceso a la información	21
1.5. Efectos del trabajo infantil	22
1.5.1 Efectos en el ámbito económico	22
1.5.2 Efectos en el ámbito social	22
1.5.3 Efectos en el ámbito cultural	23
1.6. Legislación	23
1.6.1 Legislación Internacional	23
1.6.1.1 Convenio Número 5 de la OIT de 1919	23
1.6.1.2 Convenio Número 10 de la OIT de 1923	23
1.6.1.3 Convenio Número 33 de la OIT de 1932	23
1.6.1.4 Convenio Número 58 (revisado) de la OIT de 1936	24
1.6.1.5 Convenio Número 59 (revisado) de la OIT de 1937	24
1.6.1.6 Convenio Número 60 (revisado) de la OIT de 1937	24

1.6.1.7 Convenio Número 77 de la OIT de 1947	24
1.6.1.8 Convenio Número 78 de la OIT de 1947	24
1.6.1.9 Convenio Número 79 de la OIT de 1946	25
1.6.1.10 Convenio Número 90 (revisado) de la OIT de 1948	25
1.6.1.11 Convenio Número 112 de la OIT de 1959	25
1.6.1.12 Convenio Número 123 de la OIT de 1965	26
1.6.1.13 Convenio Número 124 de la OIT de 1965	26
1.6.1.14 Convenio Número 138 de la OIT de 1973	26
1.6.1.15 Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989	26
1.6.1.16 Convenio Número 182 de la OIT de 1999	27
1.6.2 Legislación colombiana	27
1.6.2.1 Ley 48 de 1924	27
1.6.2.2 Ley 56 de 1927	28
1.6.2.3 Ley 129 de 1931	28
1.6.2.4 Ley 75 de 1968	28
1.6.2.5 Ley 7 de 1979	28
1.6.2.6 Código Sustantivo del Trabajo	28
1.6.2.7 Ley 20 de 1982	29
1.6.2.8 Decreto 0013 de 1983	29
1.6.2.9 Decreto 2737 de 1989	29
1.6.2.10 Ley 12 de 1991	29
1.6.2.11 Artículo 44, Constitución Política de Colombia	30
1.6.2.12 Decreto 2145 de 1992	30
1.6.2.13 Decreto 1741 de 1993	30
1.6.2.14 Decreto 859 de 1995	30
1.6.2.15 Ley 515 1999	30
1.6.2.16 Ley 679 de 2001	31
1.6.2.17 Ley 704 de 2001	31
1.6.2.18 Ley 1098 de 2006	31
2. DESARROLLO DE POLÍTICA PÚBLICA	33
2.1 Política Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y análisis de política	33

2.1.1 Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil (2008-2015) -ENETI	35
2.1.2 Pasos de la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil (2008-2015) -ENETI	36
2.2 Vínculos entre las reformas laborales y el trabajo infantil	37
2.2.1 Camino a la consolidación de los Derechos Laborales	37
2.2.2 Código Sustantivo del Trabajo	40
2.3 Las Misiones del Empleo	41
2.3.1 La Misión del Empleo de 1970	41
2.3.2 La Misión Chenery en 1986	42
2.4 Reformas laborales como consecuencia y sus consecuencias	43
2.4.1 Ley 50 de 1990, flexibilización en el mercado laboral colombiano al final del siglo XX	43
2.4.2 Ley 789 de 2002, flexibilización en el mercado laboral colombiano a comienzos del siglo XXI	45
2.5 Efectos de las reformas laborales	47
2.5.1 Pauperización del trabajo y pobreza	50
2.5.2 Pauperización del trabajo y trabajo infantil	53
2.6 Déficit de Trabajo Decente en Colombia	54
3. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS	56
3.1 Generalidades	56
3.2 Antecedentes históricos de los Programas de Transferencias Condicionadas	58
3.3 Características de los Programas de Transferencias Condicionadas	59
3.3.1 Población objetivo	60
3.3.2 Mecanismos de focalización	60
3.3.3 Instrumentos de selección y registro	61
3.3.4 Criterios de egreso	61
3.4 Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina	62
3.4.1 Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) -Argentina	62
3.4.2 Programa Nacional de Bolsa Familia –Brasil	64
3.4.3 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades -México	66
3.4.4 Programa nacional de apoyo directo a los más pobres “JUNTOS” -Perú	67
3.5 Programa de Transferencias Condicionadas en Colombia	69

3.5.1 Programa Familias en Acción	69
3.5.2 Propósito	69
3.5.3 Objetivo	69
3.5.4 Población objetivo	70
3.5.5 Tipos de subsidio	70
3.5.5.1 Subsidio nutricional	70
3.5.5.2 Subsidio escolar	71
3.5.6 Condicionalidades	71
3.5.6.1 Condicionalidad al subsidio nutricional	71
3.5.6.2 Condicionalidad al subsidio de educación	71
3.5.7 Pagos	71
3.5.7.1 Pagos de subsidios en salud	71
3.5.7.2 Pagos de subsidios en educación	72
3.5.8 Modalidades de pago	72
3.6 Más Familias en Acción	73
3.7 Resultados de evaluaciones de impacto	73
3.8 Programas de Transferencias Condicionadas sobre el trabajo infantil	74
3.8.1 Programa de Erradicación del Trabajo Infantil –PETI de Brasil	75
3.8.1.1 Población beneficiaria	75
3.8.1.2 Beneficios	75
3.8.1.3 Corresponsabilidades	76
3.8.2. Impacto del Programa Familias en Acción sobre el trabajo infantil	76
4. EL TRABAJO INFANTIL EN LOS HOGARES NO CONSIDERADOS POBRES	78
4.1. La familia como determinante del trabajo infantil	78
4.2 Cultura y tradiciones como fuente	79
4.3 Desigualdad Social antes que pobreza	80
4.4 Trabajo infantil en negocio familiar	83
4.5 Familias con mejores ingresos	86
4.6 Trabajo Decente dentro del negocio familiar	86
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	91
BIBLIOGRAFÍA	95

INTRODUCCIÓN

Cuando en el país se publican informes que dan cuenta de cifras que aumentan o disminuyen el trabajo infantil no queda duda que la fluctuación debe ser analizada con gran detalle de tal manera que sea posible comprender cuál es la real causa estructural para así atacarla, antes que pensar, casi que de manera exclusiva, en aquellas medidas de intervención directa a la población que se encuentra en pobreza extrema. Por eso, a pesar de la existencia en el país de una Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador –ENETI, instrumento que orienta la Política Pública contra el trabajo infantil en Colombia, las cifras relacionadas con los niños, niñas y adolescentes que son explotados laboralmente son altas y, en consecuencia, surge la preocupación acerca de qué hacer a nivel trascendental para atender esta situación; de ahí que esta investigación propone consideraciones que se piensan como necesarias para el mejoramiento de la gestión de la Estrategia.

Con la consideración en 1995 del trabajo infantil como una situación problemática que requería de la atención del Estado, se decidió hacerle frente tomando las riendas que permitirían frenar los altos índices que se presentaban en las cifras oficiales. Es así que desde entonces el Ministerio del Trabajo ha puesto en marcha tres Planes de Acción en los cuales ha avanzado más allá de la caracterización y cuantificación del problema o la sensibilización de la sociedad.

En 2008, se adoptó la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador -ENETI, con vigencia hasta el 2015 y con asistencia directa de la Organización Internacional de Trabajo –OIT.

La meta que ha sido planteada es la de no tener ningún niño en trabajo infantil; desde entonces ya han pasado varios años y los resultados indican que el país aún se encuentra lejos de cumplirla. Nada más se necesita conocer los informes presentados por el Departamento Nacional de Estadística –DANE en los que se presentan cifras fluctuantes para así entenderlo pero también es útil compararlas con las realidades que se ven en las calles de cualquier ciudad o municipio, sin contar con los tipos de trabajo infantil llamados invisibles que por su misma condición difícilmente son registrados.

La Estrategia focaliza y ordena la acción de las entidades estatales y privadas que previenen y erradican las peores formas de trabajo infantil en función del ingreso de los niños, niñas y adolescentes a la escolarización y a una oferta de servicios, al igual que a sus familias a programas sociales que permitan que sus hijos e hijas

no ingresen o se retiren de las peores formas de trabajo infantil y puedan acceder a los beneficios que les otorga la política social en general.

Los resultados obtenidos de la Estrategia son la incorporación de los niños, niñas y adolescentes a los programas sociales y la participación de las familias que se encuentran en pobreza extrema a beneficios condicionados; sin embargo, la dinámica del mercado laboral incide perversamente en la magnitud del problema en cuanto a que muchas de estas familias deben continuar acudiendo a métodos de subsistencia para proveerse los recursos que eran obtenidos con sus hijos e hijas.

Por otro lado se encuentra la realidad de las familias que no cumplen criterios para considerarlas beneficiarias de los subsidios condicionados y que por tanto deben continuar luchando por alcanzar un ingreso básico de subsistencia con la fuerza laboral que les otorgan sus hijos e hijas.

Cada una de estas situaciones no deseadas se convierte en limitaciones para la adecuada ejecución de la Estrategia y entorpecen el cumplimiento de la meta planteada de erradicar el trabajo infantil; sin embargo, así como surgen estas dificultades en el desempeño de la Política Pública contra el trabajo infantil también aparecen logros, los cuales no se desconocen. Para comprender de forma adecuada tanto unos como otros, sobretodo sus dificultades, resulta necesario reparar en las transformaciones que surgieron en el país durante la década de los noventa tales como la apertura económica, la agudización del conflicto armado, el desplazamiento de familias, la crisis económica, las reformas laborales y el empobrecimiento de la población.

Es así como se presenta la necesidad de revisar este problema social y económico desde su contexto, con las acciones llevadas a cabo por el gobierno nacional y la relación de todas ellas con la Estrategia para finalmente realizar propuestas para un mejor desempeño. De ahí que, pensando en las reformas laborales realizadas por el gobierno pero tomando como contexto la desigualdad social que caracteriza al país es que se ha realizado un vínculo de esta última, es decir la desigualdad social, como la causa principal del trabajo infantil para así contrarrestar la sujeción que se ha mantenido de este problema en relación a la pobreza de manera casi que exclusiva.

El crecimiento de la economía sumado a la generación de empleos que no respeten los derechos fundamentales de la población trabajadora por sí solos no eliminan el trabajo infantil; por este motivo, es fundamental la importancia de adoptar políticas coherentes en los ámbitos tanto de la reducción de la pobreza como de la promoción y respeto por los derechos humanos. Por esto surge la

propuesta de conectar el trabajo infantil al concepto de trabajo decente para, además de eliminar la pauperización de la fuerza laboral adulta, proteger a la población menor de 18 años de edad de las peores formas de trabajo infantil disminuyendo, como consecuencia, los altos índices de este problema.

Por eso, la mejor manera de llevar a cabo la Estrategia es respondiendo estructuralmente al problema del trabajo infantil con la combinación de intervenciones y medidas políticas que no sólo trasladen los niños y niñas a las escuelas con herramientas técnicas adecuadas sino que generen mejoras en el mercado laboral para sus familias, integrando por tanto la cuestión relativa al trabajo infantil con un programa de trabajo decente para éstas.

Como **HIPÓTESIS**, en esta tesis se intenta probar que la falta de políticas de promoción de Trabajo Decente en Colombia determina que aunque en el país exista una Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador, el índice de niños, niñas y adolescentes trabajadores se mantenga en niveles altos.

OBJETIVO GENERAL

Generar recomendaciones para la optimización de la implementación de la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008-2015.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Constatar si las condiciones de contratación laboral vigentes, producto de las reformas laborales, también contribuyen a la promoción del trabajo infantil.
- Identificar si los subsidios condicionados que reciben las familias beneficiarias del Programa Familias en Acción evitan que sus hijos e hijas vuelvan a trabajar.
- Establecer los alcances de la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador frente al trabajo infantil que se promueve en hogares que no se encuentran en pobreza extrema.

Este trabajo consta de cuatro partes, en la primera se presenta el contexto general del trabajo infantil y sus peores formas en el cual se muestran los antecedentes, sus causas y efectos así como la normatividad nacional e internacional que protege a los niños, niñas y adolescentes de este problema; en la segunda parte se indica el desarrollo de política pública y el recorrido llevado a cabo para proteger a la población trabajadora adulta y las posteriores reformas laborales que

generaron la pauperización de sus derechos laborales; en la tercera parte, se analizan los programas de transferencias condicionadas en la región latinoamericana y el vínculo que estos programas tienen con el trabajo infantil; en la cuarta parte se analiza el trabajo infantil en los hogares que no se encuentran en pobreza extrema y finalmente se presentan las conclusiones de esta investigación, en la cual se entregan recomendaciones para mejorar la gestión de la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008-2015.

La investigación desarrollada es de tipo descriptivo sometiendo a análisis y evaluación los diversos aspectos y componentes relacionados con el mantenimiento del trabajo infantil y sus peores formas a pesar de la existencia de la Estrategia y de unas normas vigentes.

A través de la descripción y análisis de las actividades, procesos y personas se llega a conocer las situaciones, costumbres y prácticas predominantes en las familias que toman la decisión de vincular a sus hijos e hijas al mercado laboral; por tanto, esta metodología no sólo recoge datos sino que también permite durante el desarrollo de la investigación identificar las relaciones existentes entre la variables que se indican en la hipótesis para presentarlas y analizarlas.

1. CONTEXTO GENERAL DEL TRABAJO INFANTIL

1.1 Antecedentes

La historia de la humanidad ha estado vinculada al uso de los niños, niñas y adolescentes como fuerza de trabajo para una amplia variedad de tareas que involucra tanto aspectos de formación como también de maltrato y muerte, cada una de estas llevadas a cabo unas veces dentro de la estructura familiar y otras veces por fuera de ésta.

Lo que implicó el paso de considerar esta situación como algo cotidiano y socialmente aceptado en las distintas épocas hasta llegar a ser un problema objeto de intervención con un lenguaje político es lo realmente esencial para el propósito de este capítulo; en efecto, fue necesario un largo recorrido para insertar esta situación en las agendas de las naciones con el marco del principio del Interés Superior del Niño y unas acciones concretas para su intervención por parte de diversos actores sociales.

El logro de brindarles protección integral a los niños y niñas desde la perspectiva del Enfoque de Derechos no es tan antiguo como sí lo ha sido la idea de educarlos y criarlos, ya sea con el propósito de obtener una ganancia como contraprestación o sin un claro sentimiento de la infancia como una etapa de la vida con características que les son particulares; de hecho, las prácticas de crianza han sido diferentes dependiendo de los momentos históricos.

La conexión entra la niñez y el trabajo infantil estuvo enmarcada durante la Edad Antigua en las relaciones de trabajo que sus padres mantenían bajo las características de esclavitud y servidumbre. Es así como en la antigüedad “el esclavo jugó un papel fundamental para el sostenimiento de la polis, en la época en la que hombres libres y esclavos se distinguían tajantemente y el poseer una condición u otra determinaba los derechos y obligaciones que se tenían en la sociedad” (Trujillo y Cardona, 2009, p.8); “los hijos de padres esclavos o madre esclava eran esclavos por esta razón. Los niños que nacían libres podían convertirse en esclavos ya que padres indigentes a menudo recurrían a uno de estos dos métodos para deshacerse de los hijos que no podían mantener” (Fernández, 2013); igualmente “los niños desamparados podían ser víctimas del secuestro por los tratantes de esclavos” (Fernández, 2013).

La mayoría de los niños estaban obligados a trabajar desde muy pequeños, salvo los hijos de las familias de clases altas quienes tenían acceso a la educación y a una infancia más prolongada o bien deberían realizar todo tipo de trabajo forzoso y era muy común la venta de niños y niñas, como también lo era la incorporación

temprana de niños y niñas en actividades comerciales que comúnmente realizaban los adultos.

Los hijos de los esclavos compartían las rutinas de sus padres y estaban obligados, por tanto, “a realizar trabajo productivo que generara bienes y servicios, encontrándose completamente incapacitados para sustraerse de tal obligación al no ser reconocidos como personas, y es por ello que sus dueños estaban en la posibilidad de venderlos o mandarlos a la guerra según sus propios intereses”, (Trujillo y Cardona, 2009, p.8) lo cual indica que en su condición de esclavos carecían de voluntad para decidir qué labor realizar.

La concepción de esclavo cambia con la entrada de los romanos en Grecia en tanto que reconocieron “su carácter de ser humano reduciéndose a la realización de labores serviles” (Trujillo y Cardona, 2009, p.8); así mismo, en la época de la servidumbre y con el crecimiento de las ciudades se intensifica la agricultura y la producción de bienes, implicando esto un crecimiento económico en el cual se vinculó también a los niños en la labor agrícola pero no fue la única explotación por parte de los griegos ya que éstos igualmente los explotaban en las armerías de embarcaciones y puertos.

La colonización europea también mantenía a la infancia dentro de las características de la servidumbre feudal y muchas veces de la esclavitud; la primitiva muestra de producción manufacturera “traía consigo la explotación inmisericorde de la fuerza de trabajo infantil” (Morsolin, 2013); es importante indicar que hay quienes han manifestado que esto “no se trataba tanto de formas de explotación de trabajo de menores, sino de un proceso de socialización y educación informal a través del trabajo, relacionado con las capacidades físicas y psicológicas de los niños” (Shibotto, 1990).

Ya en el siglo XVI encontramos que se integraba a los niños en tareas mineras aprovechando sus condiciones físicas en tanto que “podían acceder a lugares difíciles ejerciendo estas labores propias de un adulto. También se establecía que las niñas eran las que debían hacer las tareas del hogar que si bien nunca ha sido remunerado, también se considera como trabajo” (Rodríguez, 2010, p. 6).

Con la llegada de la modernidad y el paso de la economía agraria y artesanal a la dominada por la mecanización en los tiempos modernos de la Revolución Industrial inglesa se intensificó más el uso de mano de obra con características que los niños podían ofrecer: “barata y poco conflictiva con los intereses de los patronos” (Fundación Intervida, 2008, p.12). La llegada de la industrialización “chupó la sangre de trabajo infantil barata y desamparada” (Quispe, 2013), de esta

forma los niños comenzaron a formar parte principal de los trabajos y las fábricas de Inglaterra.

Los dueños de las fábricas no tenían el poder de obligarle a nadie a aceptar un trabajo en la fábrica. Sólo podían contratar a gente dispuesta a trabajar por los salarios que ofrecían. Por bajos que estos salarios fuesen, eran en cualquier caso mucho más que lo que estos pobres podían ganar en cualquier otra actividad. No es distorsionar los hechos el decir que las fábricas apartaron a las amas de casa de sus niños y de sus cocinas, y a los niños de sus juegos. Pero esas mujeres no tenían nada para cocinar y alimentar a sus hijos, y esos niños eran indigentes y estaban muriéndose de hambre. Su única salvación fue la fábrica. Los salvó, en el estricto sentido de la palabra, de una muerte por inanición (Von Mises, 1949, p. 615).

Esta salvación aparente traía consigo “jornadas de 14 o 15 horas y sin apenas retribución ni condiciones mínimas de higiene o seguridad” (Fundación Intervida, 2008, p.12). Antes de la revolución industrial los niños de Inglaterra realizaban actividades que se alejaban del trabajo en las fábricas como es el caso de los que se dedicaban a limpiar chimeneas, un trabajo sucio y además peligroso.

Paradójicamente, el sistema de fábricas resultó en una mejora del nivel de vida. En 1967, Jonh Locke escribió un informe sobre el problema de la pobreza y la ayuda a los pobres. Locke estimó que un trabajador y su mujer sana podrían mantener a un máximo de dos hijos, y recomendó que a todos los niños de más de tres años de edad se les enseñase a ganar la vida trabajando en escuelas de hilar y tejer, donde se les daría el sustento. Lo único que pueden recibir en casa, de sus padres, es poco más que pan y agua, y hasta eso escasea (Hessen, 2013).

Con el paso del tiempo los niños pertenecientes a clases burguesas europeas dedicaban la mayor parte de su tiempo a la educación mientras que en las colonias el trabajo era parte de su cotidianidad:

Mientras que los niños europeos se vieron gradualmente liberados del trabajo y las familias europeas pasaron a convertirse en familias burguesas, la educación se hizo obligatoria y gratuita, y la higiene y los servicios médicos básicos fueron gradualmente puestos a disposición de la clase trabajadora; los niños bajo los regímenes coloniales continuaron haciendo parte de los recursos de trabajo, una población mundial racialmente jerarquizada (Pedraza, 2007, p. 83).

Nuestra historia colombiana ha estado acompañada por este problema y sigue siendo común a lo largo del territorio nacional la presencia de niños y niñas realizando toda clase de actividades económicas; el contraste que existe entre los primeros años del siglo XX y la época actual es que hoy en día la indiferencia no es total en lo que respecta a esta realidad, tal como sí sucedía anteriormente.

El siglo XX llegó a nuestro territorio acompañado también por la industrialización surgiendo con ello los niños y niñas que se vinculaban a las factorías con la autorización de padres y la aprobación de la sociedad; desde luego que esto implicaba el ausentismo escolar y un deterioro en la salud.

Al respecto se encuentran registros de la ciudad de Medellín de 1918 en los que se indica que:

Los niños menores de quince años representaban la tercera parte de la población de la ciudad. De los que se encontraban en edad escolar, sólo la mitad de ellos tenían acceso a la educación formal, en instituciones oficiales o privadas. La otra mitad, perteneciente a los sectores pobres de la sociedad; debían trabajar para sobrevivir, ya fuese en sus casas, al lado de sus padres, o rebuscándose la vida en las fábricas y talleres de la ciudad. También estaban los que debían hacerlo en las calles como vendedores ambulantes o mendigos. (García, 1996).

Por otro lado, respecto a la ciudad de Bogotá se encuentra en un análisis de prensa que “de las dos primeras décadas del siglo XX eran muchos los trabajos realizados por niños en la capital: como voceadores de prensa, lustradores de zapatos, aguateros, recogedores de lavaza, limosneros, pordioseros, vendedores de café, ayudantes de albañilerías y deshollinadores” (Muñoz y Pachón, citado en Salazar, 1994).

Esta ha sido la realidad de los niños y niñas no sólo pertenecientes a la ciudad de Medellín o Bogotá de entonces, ni menos de comienzos de siglo XX sino de toda la historia de la humanidad y que ha llegado a nuestros días en lo que respecta al trabajo infantil. Como se puede comprender, ha sido una situación que no era un mayor problema ni para la sociedad ni tampoco para el Estado en aquellos momentos, incluso en casi todas las ocasiones esta práctica ha estado acompañada de una valoración y un decidido carácter formativo para los niños y niñas.

Se ha transitado un largo camino hasta llegar al momento en que nos encontramos ahora en el que gran parte de la sociedad y, sobretodo, el Estado se encuentran alerta sobre la intervención que se debe realizar para atender esta problemática.

1.2 Definición Conceptual

Según la denominación de la Organización Internacional del Trabajo las estimaciones y tendencias globales respecto al trabajo infantil se presentan bajo las siguientes categorías (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2006).

1.2.1 Niños Económicamente Activos

La actividad económica se refiere a las actividades económicas productivas que realizan los niños, destinadas o no al mercado, remuneradas o no, por pocas horas o a tiempo completo, de manera ocasional o regular, legal o ilegal. Excluye las tareas que los niños realizan en su propio hogar y las actividades escolares (Fundación Intervida, 2008, p.9).

A pesar de la disonancia cognitiva en relación a esta denominación y la aceptación de un concepto para una niñez que hace parte de una fuerza laboral, dicho concepto es justificable en tanto que es consecuente con una realidad para la cual hay actores en tres bandos, es decir empleadores, Estado y la población misma.

1.2.2 Trabajo Infantil

El concepto de trabajo infantil no tiene una definición única, por el contrario son muchas las que se encuentran en la literatura; para el propósito pertinente se toma la que ha dado la Organización Internacional del Trabajo y que se usa en la mayoría de los documentos que se especializan en el tema.

Corresponde a “un trabajo realizado por un niño que no alcance la edad mínima especificada para el tipo de trabajo de que se trate (según determine la legislación nacional, de acuerdo con las normas internacionales aceptadas) y que por consiguiente impida probablemente la educación y pleno desarrollo del niño”. Poniendo en peligro el bienestar físico, mental, o moral del niño ya sea por su propia naturaleza o por las condiciones en que se realiza y que se denomina trabajo peligroso.

Al hablar sobre trabajo infantil se toma la definición del Convenio sobre la Edad Mínima de la OIT en 1973: “La edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice puede resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores no deberá ser inferior a los dieciocho años”¹.

Una vez tomada y aceptada esta definición como la que se abordará en esta investigación es de suma importancia indicar que al indagar la literatura sobre este concepto llama la atención ver que algunas definiciones pueden ser ambiguas y no dejan un claro panorama acerca de qué es o qué no es el trabajo infantil; además hay que mencionar que no todo lo que se considera trabajo infantil es perjudicial y vulnera sus derechos por tanto el concepto será abordado de una manera genérica apegada al concepto de la OIT ya indicado.

1.2.3 Peores Formas de Trabajo Infantil

La OIT ha definido el concepto para referirse a aquellas actividades que esclavizan, maltratan, separan de su familia al niño o niña y lo exponen a graves peligros, su moralidad, seguridad, enfermedades, abandono en las calles, entre otros (Ministerio del Trabajo y Universidad Nacional Abierta y a Distancia [UNAD], 2011, p. 16).

¹ Convenio número 138 de la OIT, sobre la edad mínima. 1973. Artículo 3. Párrafo 1.

El Convenio 182² de la OIT define la expresión abarcando:

- Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas, 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.
- La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas.
- La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y
- El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleve a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

La búsqueda de la definición de este concepto no resulta ser más sencilla que la de trabajo infantil debido a que muchas veces al abordar la literatura sobre este tema se habla indistintamente sobre el trabajo infantil con conceptos relacionados a sus peores formas; por tanto el grueso de las acciones de política pública estará dirigido es a la erradicación de las peores formas del trabajo infantil.

1.2.4 Trabajo Peligroso

La OIT lo define como “todo aquel que debido a su índole o las características físicas o químicas o biológicas del lugar donde se lleva a cabo, o la composición de materiales utilizados, puede afectar la vida, el desarrollo y la salud física y mental de los menores” (OIT, 1998). Estos efectos pueden referirse a una carga de trabajo excesiva, a las condiciones físicas, su intensidad, duración, número de horas, peligrosidad o seguridad de la actividad realizadas en un entorno laboral riesgoso “o insalubre cuyas deficiencias en cuanto al nivel de seguridad y salud podrían causar la muerte, una lesión, enfermedad o discapacidad permanente”, sus consecuencias pueden ser tanto inmediatas como también en el largo plazo.

Es necesario destacar que el artículo 4 del Convenio Número 182 de la OIT³ exige a los países que dentro de su ámbito territorial definan una lista de los trabajos que consideren peligrosos.

² Convenio número 182 de la OIT referente a las peores formas de trabajo infantil.

³ Artículo 4. Los tipos de trabajo a que se refiere el artículo 3, d) deberán ser determinados por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesados y tomando en consideración las normas internacionales en la materia, en particular los párrafos 3 y 4 de la Recomendación sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999.

1.3 Ocupaciones y condiciones de trabajo infantil considerados peligrosos por Colombia

Con el propósito de dar cumplimiento a lo indicado por la OIT en el artículo 4 del Convenio 182, y teniendo en cuenta que en el Código del Menor de 1989 existía una primera lista de trabajos prohibidos que se encontraba desactualizada, el Ministerio de la Protección Social destinó recursos para adelantar un estudio (Briceño et al., 2004) gracias al cual estableció la tabla de ocupaciones y condiciones de trabajo prohibidas para menores de 18 años en Colombia (OIT y Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil [IPEC], 2009, p. 26) y expedido posteriormente en la Resolución que da a conocer la clasificación de actividades peligrosas y condiciones de trabajo nocivas⁴.

1.3.1. Actividades en las que no puede trabajar ningún niño, niña o adolescente

El listado presenta diez sectores de la economía en los cuales se prohíbe la utilización de niños, niñas o adolescentes debido a que por sus características representan riesgos para su salud, seguridad o moralidad; para la selección de los sectores se tuvieron en cuenta criterios como alta presencia de accidentalidad y posibilidad de aplicación del Convenio 138 de la OIT⁵.

- Agricultura, ganadería, caza y silvicultura.
- Pesca
- Explotación de minas y canteras.
- Industria manufacturera.
- Suministro de Electricidad, agua y gas.
- Construcción.
- Transporte y almacenamiento.
- Salud.
- Defensa.
- Trabajos no calificados.
- Otros oficios no calificados.

Los trabajos no calificados aunque no se ajustan a un sector económico específico sí presentan una alta prevalencia de niños, niñas y adolescentes trabajadores.

⁴ Resolución No. 1677 de 2008. Por la cual se señalan las actividades consideradas como peores formas de trabajo infantil y se establece la clasificación de actividades peligrosas y condiciones de trabajo nocivas para la salud e integridad física o psicológica de las personas menores de 18 años de edad. Es importante indicar que esta Resolución derogó la Resolución No. 4448 de 2005 "Por la cual se desarrolla la facultad contenida en el numeral 23 del artículo 245 del Decreto 2737 de 1989 y en el artículo 2 del Decreto 205 de 2003"; con ella el país ya se encontraba al día en el cumplimiento de la entrega del listado.

⁵ Convenio 138 de la OIT. Sobre la edad mínima de admisión al empleo.

Se resalta que la más alta concentración de trabajo infantil peligroso se registra en la agricultura el cual tiene como característica la exposición de los niños, niñas y adolescentes a plaguicidas y otros tóxicos que generan intoxicaciones agudas y crónicas, lesiones en el sistema nervioso central, hepáticas y renales; de igual forma, se encuentran expuestos al manejo de equipos peligrosos y a la falta de agua potable, horarios prolongados y mordeduras de insectos, serpientes, entre otros (Briceño et al., 2004).

En el sector de los servicios, en especial el trabajo doméstico, se encuentra también una alta concentración de la población trabajadora infantil; estos oficios tienen como característica su exposición al hostigamiento psicológico, accidentes, jornadas extenuantes, contaminación y se encuentran en riesgo psicosocial debido a que el ambiente en el que desarrollan sus actividades los sitúa de igual a igual con los adultos, les afecta la autoestima y los expone a situación de violencia y discriminación (Briceño et al., 2004); no hay que desconocer que la exposición al estrés también es parte de estos oficios, lo cual también puede ser perjudicial para un adecuado desarrollo.

1.3.2 Condiciones de trabajo prohibidas para los niños, niñas y adolescentes por razón del riesgo que puedan ocasionar para su salud y seguridad

Mediante la misma Resolución 1677 de 2008, el Ministerio de la Protección Social también presentó un listado de aquellas condiciones de trabajo identificadas como peligrosas debido a los factores de riesgo o procesos peligrosos en que son expuestos los niños, niñas y adolescentes (Briceño et al., 2004).

- Ambientes de trabajo con exposición a riesgos físicos
- Ambientes de trabajo con exposición a riesgos biológicos.
- Ambientes de trabajo con exposición a riesgos químicos.
- Ambientes de trabajo con exposición a riesgos de seguridad.
- Riesgos por posturas y esfuerzos en la realización de la tarea.
- Condiciones de trabajo con presencia riesgo psicosocial.

Para la elaboración de este listado se tuvieron en cuenta varios elementos relacionados a los límites de exposición lo cual otorga una amplitud en relación con las distintas categorías de ambientes riesgosos para la salud; si bien la presentación de estos listados con el consecuente peso que le otorga la resolución del Ministerio de la Protección Social son medidas que se dirigen a la protección de la niñez frente a las peores formas de trabajo infantil, también es cierto que la expedición de estos listados se limitará a cumplir un rol informativo sin las adecuadas acciones de política pública que alejen a esta población de este

segmento del mercado laboral mediante el ataque a las causas estructurales que dan lugar a ello.

1.4 Causas del Trabajo Infantil

Es evidente que los niños, niñas y adolescentes se ven obligados a trabajar por una situación de necesidad y falta de alternativas; tradicionalmente se ha difundido a la pobreza del hogar como “el determinante más importante, aunque no el único, del trabajo infantil (...) especialmente en los hogares más numerosos” (Quiroga, 2006) de hecho muchos niños trabajan para “ayudar a su familia y no ser una carga” (Fundación Intervida, 2008, p.25); sin embargo lo realmente básico que se debe tener presente es que este es un fenómeno multicausal⁶, y así se abordará a lo largo de esta investigación.

A continuación se presentan las causas de acuerdo a la información contenida en la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores formas de Trabajo Infantil y Proteger al joven Trabajador 2008-2015:

1.4.1 Causas económicas

- *Ingresos insuficientes e inestables de familias o del hogar para cubrir gastos básicos en salud, educación, nutrición y uso creativo del tiempo libre. Algunas causas de esta situación son el desempleo de adultos de familias u hogares de niños, niñas o adolescentes en trabajo infantil o peores formas de trabajo infantil; la poca capacitación técnica de adultos del hogar y la oferta de empleo en el sector informal con remuneración baja para los adultos de las familias u hogares.*
- *Hay adultos que emplean niños, niñas o adolescentes y les pagan menos de lo que pagarían a un adulto. Esto se origina en: flexibilización de las condiciones de vinculación al trabajo, sobre todo en escenarios de economía informal; insuficiencia o debilidad de mecanismos para la inspección del trabajo; o mentalidad explotadora de los adultos frente a niños, niñas o adolescentes en general y en especial a los vinculados a Trabajo infantil o peores formas de trabajo infantil.*
- *Los niños, niñas o adolescentes obtienen ingresos significativos por trabajos ilícitos, pues entre otros, hay sólidas cadenas ilegales de adultos que con su dinero atraen a la infancia y a la adolescencia.*

⁶ La Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008-2015 ha presentado las causas en los Conceptos Básicos del Marco de la Estrategia los cuales son presentados en esta investigación.

1.4.2 Causas sociales

- *Inasistencia y deserción escolar, por causas como falta de cupos para ofrecer a niños, niñas o adolescentes en peores formas de trabajo infantil o en riesgo; escolaridad no pertinente para la vida e intereses de niños y sus familias; débiles vínculos afectivos entre los niños y la escuela; falta de garantía de que la educación básica y media den acceso a la educación superior y al empleo; y bajo nivel educativo de los padres de niños, niñas o adolescentes que trabajan entre otros.*
- *Insuficiencia e inadecuación de los sistemas cultural, deportivo y recreativo, por falta de cupos para niños, niñas o adolescentes que trabajan; lejanía entre centros de prestación de los servicios y las viviendas de niños, niñas o adolescentes; discontinuidad de los servicios y acciones y oferta poco atractiva para los intereses culturales y de entretención de niños, niñas o adolescentes.*
- *Alta incidencia de embarazo adolescente que conlleva a la vinculación precoz al mundo del trabajo.*
- *Desestructuración familiar que la inhabilita como factor protector.*

1.4.3 Causas culturales

- *Antiguas creencias o ideas sobre la realidad, compartidas por la mayoría de la comunidad, que reproducen o favorecen el trabajo infantil y sus peores formas, como que el trabajo les forma en valores; que al darles trabajo se les hace un favor; que el trabajo doméstico no es trabajo; que entre más temprano el niño se hace hombre por el trabajo; que los niños no son reales sujetos de derechos; y que en la escuela, y la educación en general, poco o nada aportan a la vida del niño y a su capacidad de brindar algo a su familia.*
- *Cultura de lástima pues los niños inspiran ternura y motivan a pagar sus servicios de limpiavidrios, emboladores, malabaristas, bailarines, etc; cultura del temor al tiempo libre pues se cree que si no están en algo productivo corren riesgo de enviciarse o volverse vagos; cultura de la servidumbre, que postula que especialmente los niños de familias de trabajadores agropecuarios hacen parte del “paquete” contratado por los empleadores; cultura del destino, ya que se piensa que a los niños les toca seguir la senda laboral de sus padres casi siempre iniciada a temprana edad; y cultura del falso progreso, sobre todo etnias o asentamientos humano cercanos a ciudades, donde se piensa que especialmente las niñas ganan terreno en la vida si entran a prestar servicios domésticos en casas de familias pudientes.*

- *Hábitos, o practicas reiteradas, con gran significado social, que reproducen o favorecen el trabajo infantil y sus peores formas como la transmisión de un oficio tradicional en las familias, aun si es una peor forma; la costumbre familiar de asumir el trabajo a temprana edad, aun en peor forma; desarrollar con frecuencia y por largos periodos tareas que son trabajo infantil, como actividades de integración familiar; o imponer al niño, niña o adolescente la obligación de aportar a la subsistencia de la familia.*

1.4.4 Causas institucionales

- *Normativas: ausencia, inadecuación e inaplicación de normas protectoras de los niños y punitivas a los explotadores. Surgen, entre otros, de la insuficiente capacitación a operadores de justicia en peores formas de trabajo infantil; la falta de vocería del tema por los partidos políticos en el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales para actualizar y desarrollar la normatividad al respecto; la baja difusión de normas que prohíben las peores formas de trabajo infantil; la falta de equipo humano, dotación y presupuesto; y la dificultad para la intervención institucional en el ámbito privado.*
- *De política pública: falta claridad y contundencia a las intenciones gubernamentales nacionales, departamentales y municipales de resolver el problema y asignar recursos consistentes con su magnitud reconocida.*
- *De gestión estatal: dificultad institucional para usar adecuadamente los recursos, lograr resultados y generar impacto con ellos. Sus causas, sin negar otras, son la incapacidad para actuar en bloque o la dificultad de coordinación y articulación interinstitucional frente al trabajo infantil y sus peores formas integrando incluso el trabajo de gremios y sindicatos; la falta de mecanismos de seguimiento al riesgo de vincularse a peores formas de trabajo infantil o al retiro de los niños, niñas o adolescentes de las peores formas; y el desconocimiento de los funcionarios sobre los procedimientos para legalizar e institucionalizar, en planes de desarrollo y sobre todo en los planes operativos anuales de inversión.*

1.4.5 Causa informativa o relacionada con el acceso a la información

Desconocimiento de la situación integral del problema. Este desconocimiento se origina, en buena medida, en la insuficiencia de estudios o investigaciones locales en trabajo infantil y sus peores formas, y

en la falta de divulgación y análisis de la información que sí existe al respecto.

Sobresale que para la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008-2015, más allá de unas causas económicas no se precise la desigualdad social como un componente estructural del trabajo infantil y sus peores formas; sin embargo, se reconoce que dentro de las causas de tipo económico se contemplan aspectos relacionados con la flexibilidad de las condiciones de vinculación al trabajo por parte de los adultos.

1.5. Efectos del trabajo infantil

Siguiendo la misma línea que en las causas, se toma a continuación la información que la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores formas de Trabajo Infantil y Proteger al joven Trabajador 2008-2015 ha presentado respecto a los efectos o consecuencias del trabajo infantil en los niños, niñas y adolescentes:

1.5.1 Efectos en el ámbito económico

- *Alimentan el desempleo. Se reducen las posibilidades de que los adultos se empleen.*
- *Condicionan los ingresos laborales futuros. Desvía a los niños, niñas o adolescentes de los escenarios en los que podrían cualificarse más para la vida productiva: la escuela, la oferta de uso creativo del tiempo libre, etc. Son muy reducidas las posibilidades de llenar esos vacíos más adelante, por lo cual es casi seguro que los aprendizajes empíricos logrados en sus oficios serán los más relevantes de su conocimiento laboral.*
- *Impiden acumular capital. Una consecuencia apenas natural, es que si los ingresos son bajos también lo es la posibilidad ahorrar o adquirir, ampliar, mantener un patrimonio representado en vivienda, enseres, medios de transporte.*
- *Limitan el ingreso al Sistema General de Protección Social.*
- *Perpetúan el ciclo de la pobreza.*
- *Deterioran el capital humano.*

1.5.2 Efectos en el ámbito social

- *Aumentan la posibilidad de enfermarse.*
- *Aumentan la posibilidad de deserción escolar.*

- *Limitan las capacidades comunicativas y fragmentan el pensamiento, debilitando las habilidades necesarias para la inserción social.*
- *Obstaculiza la ciudadanía de los adolescentes.*
- *Frustra el desarrollo de dos generaciones cuando está ligada a la maternidad adolescente.*

1.5.3 Efectos en el ámbito cultural

- *Se crean argumentos que lo justifican.*
- *Limitan el ejercicio de libertades y derechos.*

Es así como se presenta una lista exhaustiva de efectos del trabajo infantil y sus peores formas en los niños, niñas y adolescentes y lo que ello representa en el largo plazo, teniendo en cuenta que los efectos presentados redundan en la transmisión intergeneracional de la pobreza.

1.6. Legislación

El desarrollo de la política pública para el trabajo infantil no puede entenderse fuera de un contexto legislativo tanto a nivel internacional como nacional con el que se enmarcan las acciones de protección contra la explotación laboral infantil.

1.6.1 Legislación Internacional

A continuación se presenta la amplia normatividad que sustenta los instrumentos de acción para la prevención y erradicación del trabajo infantil en el contexto internacional.

1.6.1.1 Convenio Número 5 de la OIT de 1919

Convenio por el que se fija la edad mínima de admisión de los niños a los trabajos industriales prohibiendo el empleo de niños y niñas menores de 14 años de edad en empresas industriales tales como las minas, canteras e industrias extractivas de cualquier clase.

1.6.1.2 Convenio Número 10 de la OIT de 1923

Relativo a la edad de admisión de los niños al trabajo agrícola; establece que los menores de 14 años de edad no pueden realizar actividades de tipo agrícola, a no ser que lo hagan fuera de las horas establecidas para la enseñanza.

1.6.1.3 Convenio Número 33 de la OIT de 1932

Relativo a la edad de admisión de los niños a los trabajos no industriales. Establece que los niños menores de 14 años de edad, o aquellos que habiendo cumplido esta edad, continúen sujetos a la enseñanza primaria obligatoria no podrán ser empleados en ninguno de los trabajos en que se aplique el Convenio.

1.6.1.4 Convenio Número 58 (revisado) de la OIT de 1936

Relativo a la edad mínima de admisión de los niños a los trabajos marítimos; establece que los niños menores de 15 años de edad no podrán prestar servicio a bordo de ningún buque; sin embargo, la legislación nacional podrá autorizar la entrega de certificados que permitan a los niños de 14 años de edad, por lo menos, ser empleados cuando una autoridad escolar u otra autoridad designada por la legislación nacional, se cerciore de que este empleo es conveniente para el niño, después de haber considerado debidamente su salud y su estado físico, así como las ventajas futuras e inmediatas que el empleo pueda proporcionarle.

1.6.1.5 Convenio Número 59 (revisado) de la OIT de 1937

Relativo a edad mínima de admisión de los niños a los trabajos industriales; cambia la edad mínima de admisión de los niños estableciendo que los menores de 15 años no podrán ser empleados ni podrán trabajar en empresas industriales.

1.6.1.6 Convenio Número 60 (revisado) de la OIT de 1937

Relativo a la edad mínima de admisión de los niños a trabajos no industriales; establece que los menores de 13 años pueden realizar labores no industriales, siempre y cuando no se vea afectado su desarrollo personal. Se les permite la dedicación de siete horas diarias al trabajo, siempre y cuando éste vaya alternado entre trabajo ligero y el estudio sin que puedan trabajar los días domingos y días de fiesta ni tampoco en horas de la noche.

1.6.1.7 Convenio Número 77 de la OIT de 1947

Relativo al examen médico de aptitud para el empleo de los menores en la industria; el cual aplica para los menores que estén empleados o que trabajen en empresas industriales, públicas o privadas o en conexión con su funcionamiento. Las personas menores de 18 años no podrán ser admitidas al empleo en empresas industriales, a menos que después de un minucioso examen médico se les haya declarado aptas para el trabajo en que vayan a ser empleadas.

1.6.1.8 Convenio Número 78 de la OIT de 1947

Relativo al examen médico de los menores en trabajos no industriales; el cual aplica a los menores empleados en trabajos no industriales que perciban un salario o una ganancia directa o indirecta. Las personas menores de 18 años no podrán ser admitidas al trabajo o al empleo en ocupaciones no industriales, a menos que después de un minucioso examen médico se les haya declarado aptas para el trabajo en cuestión.

1.6.1.9 Convenio Número 79 de la OIT de 1946

Relativo a la limitación del trabajo nocturno de los menores en labores no industriales; se aplica a los menores empleados en trabajos no industriales que perciben un salario o una ganancia directa. Los niños menores de 14 años de edad que sean admitidos en el empleo a jornada completa o a jornada parcial, y los niños mayores de 14 años que estén todavía sujetos a la obligación escolar de horario completo, no podrán ser empleados ni podrán trabajar de noche durante un periodo de 14 horas consecutivas, como mínimo, que deberá comprender el intervalo entre las 8 de la noche y las 8 de la mañana. Sin embargo, la legislación nacional, cuando las condiciones locales lo exijan, podrá sustituir este intervalo por otro de 12 horas que no podrá empezar después de las 8:30 de la noche ni terminar después de las 6 de la mañana.

1.6.1.10 Convenio Número 90 (revisado) de la OIT de 1948

Relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria; para el efecto del mismo el término noche significa un periodo de doce horas consecutivas, por lo menos. En el caso de las personas menores de 16 años, este periodo comprenderá el intervalo entre las 10 de la noche y las 6 de la mañana. En el caso de las personas que hayan cumplido 16 años y tengan menos de 18 años, este periodo comprenderá un intervalo fijado por la autoridad competente de siete horas consecutivas, por lo menos comprendido entre las 10 de la noche y las 7 de la mañana, la autoridad competente podrá prescribir intervalos diferentes para las distintas regiones, industrias, empresas o ramas de industrias pero consultará a las organizaciones interesadas de empleadores y trabajadores antes de fijar un intervalo que comience después de las 11 de la noche. Queda prohibido emplear durante la noche a personas menores de 18 años en empresas industriales, públicas o privadas o en sus dependencias, salvo en algunos casos consagrados en el convenio.

1.6.1.11 Convenio Número 112 de la OIT de 1959

Relativo a la edad mínima de admisión de los niños al trabajo de pesca; los niños menores de 15 años no podrán prestar servicios a bordo de ningún barco de pesca. Sin embargo, podrán tomar parte ocasionalmente en las actividades a bordo de barcos de pesca, siempre que ello ocurra durante las vacaciones escolares y a condición de que tales actividades no sean nocivas para su salud o desarrollo moral; no sean de naturaleza tal que puedan perjudicar su asistencia a la escuela; no tengan ningún beneficio comercial.

1.6.1.12 Convenio Número 123 de la OIT de 1965

Relativo a la edad mínima de admisión al trabajo subterráneo en las minas; se entiende por minas, toda empresa pública o privada, dedicada a la extracción de sustancias situadas bajo la superficie de la tierra por métodos que implican el empleo de personas en trabajos subterráneos. Las personas que no han cumplido una edad mínima, que deberá ser impuesta por los países que ratifiquen el presente convenio, no podrán ser contratadas.

1.6.1.13 Convenio Número 124 de la OIT de 1965

Relativo al examen médico de aptitud de los menores para el empleo en trabajos subterráneos en las minas; consagra que a las personas menores de 21 años que quieran emplearse en el trabajo subterráneo en las minas, deberán realizarse exámenes periódicos en intervalos que no excedan el año. Respecto a los menores entre 18 y 21 años, se podrán adoptar otras medidas para la vigilancia médica siempre y cuando la autoridad competente, después de oír el dictamen médico y después de consultar las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores interesadas, y con el acuerdo de éstas, estime que estas medidas son equivalentes o más efectivas.

1.6.1.14 Convenio Número 138 de la OIT de 1973

Relativo a la edad mínima de admisión al empleo; requiere a los Estados que se comprometan a “seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores” (OIT, 1999, p. 2).

El Convenio estableció que para trabajos que por su naturaleza o por las condiciones en que se realiza, puedan resultar peligrosos para la salud, seguridad o moralidad de los menores, la edad mínima de admisión no deberá ser inferior a los 18 años de edad. En casos excepcionales los Estados, previa consulta a las organizaciones de empleados o trabajadores podrán autorizar dichos trabajos a partir de los 16 años de edad, siempre y cuando los menores hayan recibido instrucción o formación adecuada en la actividad correspondiente y su salud, seguridad y moralidad queden garantizadas.

1.6.1.15 Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989

Convención especialmente destinada a los niños, niñas y adolescentes ya que los menores de 18 años precisaban de cuidado y protección especiales que los adultos no necesitan. Se constituye en el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que incorpora la gama de derechos civiles, culturales económicos, políticos y sociales. Los cuatro principios fundamentales de la

Convención son la no discriminación, la dedicación al interés superior del niño, el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo y el respeto por los puntos de vista del niño. Los gobiernos al ratificar las obligaciones de la Convención, se comprometen a proteger y asegurar los derechos de la infancia y aceptan que se les considere responsables de este compromiso ante la comunidad internacional.

Así mismo, la Convención protege los derechos de la niñez al estipular pautas en materia de atención en salud, la educación y la prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales. Finalmente, en lo que respecta al principio del interés superior del niño, éste se constituye en el rector de las decisiones de la política en su sentido más general y la Convención en sí misma se convierte en orientadora de las políticas de infancia y adolescencia.

1.6.1.16 Convenio Número 182 de la OIT de 1999

Relativo a las peores formas de trabajo infantil; reconoce la pobreza como mayor indicador del trabajo infantil, el cual se soluciona con un crecimiento económico sostenible que conduzca al progreso social. Estípula como trabajo inaceptable o intolerable aquel que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, implique un perjuicio a la salud, seguridad o a la moral de los niños. Al mismo tiempo busca prohibir y actuar de manera urgente para abolir las peores formas de trabajo infantil.

1.6.2 Legislación colombiana

En general la legislación que ha tenido Colombia respecto a la niñez, y en lo particular en cuanto al trabajo infantil, ha sido amplia, constituyéndose en una sólida base jurídica que sin duda ha permitido posicionar y consolidar la política pública para abordar la situación problemática que es el trabajo infantil. La legislación colombiana, entonces es “el instrumento que establece el marco legal para garantizar el cumplimiento de unos acuerdos sociales alrededor de la forma como se concibe el trabajo infantil, los límites, deberes y responsabilidades de todos sus miembros y la situación deseada en un futuro donde el problema fuese superado” (OIT, 2009, p. 23).

1.6.2.1 Ley 48 de 1924

Sobre Protección a la infancia; la cual establece los horarios y jornadas de trabajo que niños y jóvenes entre 12 y 17 años de edad podían cumplir. Estipuló que los jóvenes de 14 a 17 años podrían trabajar sólo durante el día y que los menores de 14 años podían trabajar un máximo de seis horas diarias, siempre y cuando no les implicara un daño a la salud. Al mismo tiempo, estableció multas para los empresarios que infringieran la Ley; estas multas serían impuestas por los jefes de

policía. Dicha Ley identificó el trabajo infantil como una situación irregular que debía ser intervenida por el Estado.

1.6.2.2 Ley 56 de 1927

Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre instrucción pública; prohíbe a los padres o guardadores de los niños y niñas menores de catorce años contratarlos en cualquier clase de trabajo con personas o entidades extrañas, a menos que hayan cumplido once años de edad y que hayan adquirido un mínimo de educación que comprendiera las bases necesarias para la vida en materia de instrucción intelectual, moral y religiosa, cívica y física.

1.6.2.3 Ley 129 de 1931

Por la cual se aprueban varias convenciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo; se adoptan normas para la protección del menor trabajador aprobando varias convenciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo.

1.6.2.4 Ley 75 de 1968

Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, ente rector y ejecutor de la Política Nacional de la Niñez y la Familia, dándose una organización sobre el derecho de familia y el menor. Se centraliza en el ICBF los servicios de protección a los menores de 18 años, estableciendo para ello mecanismos de protección y creando la figura del Defensor de Familia.

1.6.2.5 Ley 7 de 1979

Por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones. Se busca el desarrollo armónico de la familia a través del conjunto de instituciones públicas y privadas del orden nacional, departamental y municipal que atienden total o parcialmente, la prestación de los servicios de bienestar familiar, la formulación de principios para la protección de la niñez y la garantía de sus derechos; el ICBF es quien asume esta responsabilidad mediante la coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

1.6.2.6 Código Sustantivo del Trabajo

Establece como excepciones a la jornada ordinaria, la de los menores. Así mismo se obliga a los empleadores a llevar un registro de inscripción de los menores de

18 años que laboran⁷. También prohíbe emplear a los menores en trabajos que impliquen perjuicio de la salud, que sean insalubres y en los que se requiera de grandes esfuerzos, como lo es el trabajo en las minas⁸.

1.6.2.7 Ley 20 de 1982

Se crea la Dirección General del Menor Trabajador, como dependencia del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y se adopta por primera vez el estatuto para el menor trabajador así como reglamentaciones referentes a seguridad social y jornadas de trabajo que buscan proteger al menor de los abusos por parte de los empleadores.

1.6.2.8 Decreto 0013 de 1983

Por la cual se reglamenta la prestación del servicio en el Instituto de los Seguros Sociales a los trabajadores menores de 18 años.

1.6.2.9 Decreto 2737 de 1989

Por la cual se expide el Código del Menor; en su artículo 245 enumera los trabajos prohibidos y faculta en su numeral 23 al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social para señalar otras actividades específicas que no pueden ser realizadas por menores de edad. Así mismo, establece las normas para adelantar el Proceso Administrativo de Protección, en el marco de la Doctrina de la Situación Irregular; crea también las Comisarías de Familia, las Defensorías de Familia y la Procuraduría Delegada para la Defensa del menor y la Familia.

1.6.2.10 Ley 12 de 1991

Aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, comprometiéndose a divulgar y garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños y las niñas. Como resultado estableció el Plan de Acción a favor de la infancia que incluye una serie de metas en pro de la protección de los niños que trabajan. A su vez propone la desestimulación del trabajo de los menores de 14 años a través de la escolaridad y la vigilancia de

⁷ Artículo 171 numeral 4 Código Sustantivo del Trabajo. “Todo empleador debe llevar un registro de inscripción de todas las personas menores de dieciocho (18) años empleadas por él, en el que se indicará la fecha de nacimiento de las mismas.

⁸ Artículo 242 Código Sustantivo del Trabajo modificado por el Decreto 13 de 1967 artículo 13: “Trabajos Prohibidos”

- Queda prohibido emplear a los menores de dieciocho años (18) años y a las mujeres en trabajo de pintura industrial que entrañen el empleo de cerusa, de sulfato de plomo o de cualquier otro producto que contenga dichos pigmentos.

- Las mujeres sin distinción de edad y los menores de dieciocho (18) años no pueden ser empleados en trabajos subterráneos, de las minas, ni en general trabajar en labores peligrosas, insalubres, y que requieren grandes esfuerzos.

trabajos de alto riesgo, con el impulso de planes alternativos con los entes territoriales.

1.6.2.11 Artículo 44, Constitución Política de Colombia

Consagra como derecho fundamental de los niños la protección contra toda forma de explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también los niños de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las Leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. También estipula que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. Además la Constitución, al hablar de los adolescentes en su artículo 45, establece el derecho de éstos a la protección y formación integral.

1.6.2.12 Decreto 2145 de 1992

Estudia las condiciones laborales de los menores trabajadores, las políticas diseñadas por el Plan de Desarrollo y de los compromisos adquiridos por la Nación con la OIT para la puesta en marcha del “Plan Nacional para la erradicación progresiva del trabajo a los Menores de 14 años, con especial énfasis en los trabajos de alto riesgo”.

1.6.2.13 Decreto 1741 de 1993

Por el cual se asignan competencias a las dependencias del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social; el jefe de la división de inspección y vigilancia de las direcciones regionales tendrá la obligación de imponer las sanciones a los establecimientos que contraten menores sin la debida autorización, al mismo tiempo, los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social son los competentes para otorgar las autorizaciones de trabajo a los menores de edad, de acuerdo con Código Sustantivo del Trabajo y el Código del Menor.

1.6.2.14 Decreto 859 de 1995

Se crea el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección al Menor Trabajador, adscrito al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, el cual tiene como asesor permanente a un representante de la OIT.

1.6.2.15 Ley 515 1999

Se aprueba en Colombia el convenio número 138 de la OIT, fijando los 14 años como la edad mínima para el ingreso de niños y niñas a actividades laborales. Los supuestos tras los cuales la OIT definió los 15 años (14 años en casos especiales) como edad mínima están relacionados con el momento en que cesa la obligación escolar, buscando así garantizar la el cumplimiento del derecho fundamental a la educación.

1.6.2.16 Ley 679 de 2001

Se convocó a las instituciones del gobierno nacional y local a dictar medidas de protección contra la explotación, la pornografía, el turismo sexual y demás formas de abuso sexual contra menores de edad, mediante el establecimiento de normas de carácter preventivo y sancionatorio.

1.6.2.17 Ley 704 de 2001

Por medio de la cual se aprueba el Convenio Número 182 de la OIT sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación. Su pronunciamiento sirvió de coyuntura para que el Segundo Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil, el cual se encontraba en ese entonces en ejecución, asumiera esta perspectiva de prohibición de las peores formas durante la intervención del problema.

1.6.2.18 Ley 1098 de 2006

Se crea el Código de la Infancia y de la Adolescencia derogando la mayor parte de los artículos contenidos en el Código del Menor y “armonizando los convenios número 138 y número 182 de la OIT porque implantó la prohibición de todo tipo de trabajo para los menores de 15 años aumentando así la edad mínima para el trabajo, exonerándose así de la excepción anteriormente acogida y estableciendo dicha edad como edad mínima de vinculación laboral. Enfatizó la necesidad de proteger el trabajo ejercido por jóvenes e incorporó normas referidas a las peores formas de trabajo infantil o a la vinculación de personas menores de 18 años en los trabajos prohibidos por su condición y por su naturaleza, otorgando al Ministerio de la Protección Social y al ICBF la competencia en la definición de dichas actividades” (OIT, 2009, p. 28).

Esta amplia legislación deja claro que el país no se ha quedado estático ante las exigencias de organismos internacionales que buscan la protección de la niñez frente a una situación problemática y que va en constante aumento; además también ha tenido la intención de actualizarse y establecer las condiciones jurídicas para la protección y el adecuado desarrollo físico, intelectual y moral de los niños, niñas y adolescentes.

Se debe tener presente que así como la evolución y actualización de esta normatividad a los principios vigentes, bien sea de la Convención Internacional de los Derechos del Niño como a las demás disposiciones de los organismos internacionales, sólo tendrían un carácter de cumplimiento parcial si el Estado se quedara detenido en ese sentido, en su mera ratificación; por otro lado, se debe

pensar en formas de establecer adecuados mecanismos de vigilancia y control respecto al cumplimiento de esta normatividad en tanto que en un alto número de zonas del país, sobre todo rurales, esta legislación aparentemente no ejerce un efecto sobre la población infantil y adolescente.

Teniendo presente tanto lo anteriormente dicho como también el contexto de la situación de desigualdad social y pobreza que enmarca la realidad del trabajo infantil así como la urgente necesidad de atender estas situaciones problemáticas, es que resulta prioritario que en cabeza del Estado se establezca la convergencia entre esta amplia legislación y la intervención pública que ataque no sólo las causas inmediatas relacionadas con el problema sino también los factores económicos, sociales y culturales que surgen como causas estructurales y que requieren de una adecuada sincronización entre planeación y evaluación.

De ahí la importancia de la política nacional de erradicación del trabajo infantil como catalizador de estas acciones y eje de la estrategia que condensa a los sectores públicos y privados que ponen en funcionamiento el motor que se ampara en la legislación nacional e internacional.

2. DESARROLLO DE POLÍTICA PÚBLICA

2.1 Política Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y análisis de política

Una política pública resulta cuando instituciones estatales en su condición de actores públicos, asumen la tarea de impulsar un proceso para cambiar una situación percibida como problemática para la cual definen unas metas y objetivos (Roth, 2007, p.15); no hay duda que las instituciones públicas han sido dinamizadoras de las acciones a realizar frente a lo que se constituye en objeto de interés en este estudio, el trabajo infantil.

El desarrollo que la legislación colombiana tuvo a lo largo del siglo XX en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil dio sustento al surgimiento formal de la política pública sobre el tema, ubicado temporalmente en 1995 para el caso colombiano. La mayoría de estas normas nacionales se sustentaron en la amplia legislación internacional existente, a la cual Colombia se adhirió mediante las respectivas ratificaciones e integración al Bloque de Constitucionalidad.

Pero tanto las ratificaciones como la integración al Bloque de Constitucionalidad son sólo letras sobre papel sino se consideran las “acciones del gobierno, la percepción de los problemas, la definición de objetivos y el proceso como elementos constitutivos de las políticas públicas entendidas como una construcción social en donde el Estado orienta el comportamiento de los actores” (Roth, 2007) además se requiere completar el ciclo de política mediante la evaluación de la política pública y así establecer el alcance o no de los resultados esperados.

De ahí que se pueda indicar que las “políticas públicas se inscriben en un ‘marco general de acción’ lo que permite distinguir, en principio, unas políticas públicas de simples medidas aisladas” (Muller, 2000); estas medidas aisladas podrían corresponder tanto a las acciones no estatales que se realizan para atender un determinado problema sin contar con una directriz normativa ni con el Estado, al igual que también podrían corresponder a una legislación que sería un saludo a la bandera si sólo permanecen como un marco normativo sin acción ante las situaciones percibidas como problemáticas.

También, como lo plantea Lozano, se trata de un proceso social en donde se producen acciones gubernamentales orientadas a solucionar problemas de diferente naturaleza mediante la consecución de objetivos (sociales, económicos, políticos, culturales, sectoriales, territoriales, internacionales, intergubernamentales, etc) y en el cual diversos actores tanto del Estado como fuera de él, buscan intervenir para promover y lograr intereses” (Lozano, 2007).

Con acciones de intervención directa del Estado sobre temas de contenido problemático se vislumbra el sentido de poseer una sólida legislación que proteja a una determinada población; de esta forma, se ordenan alrededor de dicho propósito los asuntos y se plantean metas y objetivos que alcanzarían el bienestar común, vinculados a las necesidades de los actores.

Para el caso concreto de la política nacional de erradicación del trabajo infantil se verá que así ha sido el proceso por el cual las acciones gubernamentales la han constituido y además su intervención pretende la afectación positiva sobre el bienestar común, lo cual va en concordancia con los principios de desarrollo de política pública.

A partir de 1995 el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección al Menor Trabajador –CIETI, como instancia máxima para formular y ejecutar la política frente al tema del Trabajo Infantil, impulsó la creación de tres Planes de Acción con los cuales avanzó en la caracterización y cuantificación del problema del trabajo infantil, la sensibilización de la sociedad, la inclusión del tema en la agenda política y la definición de las líneas de acción a desarrollar (Ministerio del Trabajo y OIT, 2012).

El primer plan de acción tuvo vigencia 1996-1999 e hizo énfasis en acciones dirigidas a sensibilizar a la población frente al trabajo infantil, comprometer a los sectores claves con competencia en el tema, posicionarlo en la agenda pública y conocer a fondo la problemática (OIT/IPEC, 2003); por tanto pretendía la necesidad de ante todo prevenir el problema del trabajo infantil pero sin hacer mención todavía a sus peores formas.

El segundo Plan Nacional de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil y la protección de los jóvenes trabajadores entre los 15 y 17 años: 2000-2002, formulado dentro de un nuevo marco normativo con la promulgación del Convenio 182 de la OIT en 1999, dio prioridad a la prevención y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, determinando la puesta en marcha de planes operativos anuales como mecanismos para desarrollar los lineamientos, ajustar la planeación a las posibilidades concretas de las entidades y definir metas e indicadores específicos.

El tercer Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador 2003-2006 retoma el mecanismo de los planes operativos anuales en los distintos niveles territoriales e introdujo innovaciones a los instrumentos de política anteriores.

De esta forma se ha reconstruido la génesis y evolución del ciclo de la política, con acciones explícitas en sus fases por parte del orden público y privado,

pasando por la definición del problema, su correspondiente inscripción en la agenda pública, el diseño e implementación de una Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil con vigencia hasta el 2015. La Estrategia se constituye en el instrumento orientador de la política pública contra el trabajo infantil en Colombia introduciendo, así mismo, un nuevo enfoque en la política al focalizar y ordenar las acciones estatales y privadas que tienen competencia en el tema con base en criterios de garantía del ingreso de los niños, niñas y adolescentes al sistema educativo y a la oferta de servicios fundamentales para la restitución de sus derechos y facilitar el acceso de sus familias a los beneficios que les otorga la política social, a fin de incidir en la desvinculación de sus hijos e hijas de esta problemática.

La ejecución de la Estrategia es liderada por *comités interinstitucionales que se han conformado a nivel territorial y cuentan con la participación de las entidades que prestan servicios sociales a los niños, niñas y adolescentes y a sus familias entre los que se encuentran instituciones educativas, hospitales públicos, defensorías y comisarías de familia*. Adicionalmente, *en el nivel territorial la estrategia cuenta con aliados no estatales (ONG, entes de responsabilidad social empresarial, cajas de compensación familiar) que prestan servicios de prevención o atención, como programas para el uso recreativo del tiempo libre*.

2.1.1 Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil (2008-2015) -ENETI

Como ya ha sido indicado, la Estrategia se constituye en el instrumento que orienta la política pública contra el trabajo infantil en Colombia; en su consolidación introdujo un nuevo enfoque a la política al focalizar y ordenar las acciones de las entidades estatales y privadas que tienen competencia en el tema; así mismo, trajo tres innovaciones fundamentales respecto a los instrumentos de política precedentes (Ministerio del Trabajo y OIT, 2012):

- ***Ampliación de los ámbitos de acción:*** *en los planes de acción los esfuerzos se centraron en los niños, niñas y adolescentes en condición de trabajo infantil. La Estrategia amplió el espectro de acción al incluir sus familias (para mejorar su acceso condicionado a servicios subsidios) y las entidades que les prestan servicios (para que sean sensibilizadas y capacitadas sobre la problemática y los pasos de la Estrategia).*
- ***Definición de la ruta de acción:*** *la Estrategia definió una ruta de acción para que las entidades del nivel territorial puedan cumplir con el objetivo específico. Dicha ruta está compuesta por seis pasos que orientan las acciones de las entidades que tienen competencia con el*

restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en peores forma de trabajo infantil y en la prestación de servicios sociales a ellos y a las familias.

- **Descentralización:** *aunque el tercer plan de acción avanzó en la descentralización de la política con la conformación de comités interinstitucionales en el nivel departamental, la Estrategia ha profundizado en el proceso de promover la conformación de comités en el nivel municipal y concretar las responsabilidades de las entidades que los conforman en los seis pasos mencionados.*

Los Comités Interinstitucionales de Erradicación del Trabajo Infantil –CETIS en articulación con los Consejos de Política Social son los encargados del desarrollo de la Estrategia en los territorios.

2.1.2 Pasos de la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil (2008-2015) -ENETI

Para el logro del objetivo de prevención y erradicación del trabajo infantil la Estrategia ha presentado una secuencia de seis pasos necesarios; la Ley 1450 de 2011⁹ fortaleció estos pasos estableciendo la responsabilidad compartida que tienen cada uno de los municipios y departamentos del territorio nacional.

- Identificación de los niños, niñas y adolescentes en peores formas de trabajo infantil o en riesgo y sus familias, y establecimiento de la línea de base.
- Gestión urgente de medidas de restablecimiento de derechos.
- Coordinación y complementación interinstitucional.
- Fortalecimiento de la gestión, especialmente escolar, con nuevas metodologías.
- Registro periódico de acceso y permanencia de niños, niñas y adolescentes y sus familias en servicios.
- Seguimiento y evaluación a la prestación de servicios y a la respuesta familiar e individual.

La entidad que lidera la Política para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Colombia, y como resultado la Estrategia con sus seis pasos, es el Ministerio del Trabajo quien tiene la misión de convocar a las instituciones del Gobierno que se encuentran vinculadas en la atención a esta problemática tales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento Nacional de

⁹ Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

Planeación, el Ministerio de Educación así como también a las entidades privadas y organizaciones de trabajadores y empleadores.

Así mismo, el Departamento para la Prosperidad Social tiene una acción importante mediante la ejecución del Programa Familias en Acción con el cual se realiza entrega de subsidios condicionados a la educación y la nutrición de los niños, niñas y adolescentes en extrema pobreza; si bien este programa no hace parte de manera explícita en la Estrategia sí logra impactar las cifras de trabajo infantil.

Además de las operaciones de política pública que estas entidades del gobierno realizan, también participan otros actores como ONG y entidades privadas como cajas de compensación cuyos aportes a la Estrategia son cruciales para complementar las acciones que en general tienen un carácter público.

Partiendo de esta información, esta política se estructura con un enfoque de arriba hacia abajo, es decir que el gobierno nacional tiene la capacidad de tomar decisiones para producir resultados significativos y con base en el imperio de la Ley se apoya para entregar de manera directa los servicios (Peters, 1995, p. 205) pero además el gobierno funge como líder de las acciones a realizar y a la vez permite que se involucren otros actores con los cuales, en conjunto, se logren los resultados en cuestión.

La metodología del análisis se desarrolla mediante la investigación de información existente sobre la ejecución no sólo de la política pública de trabajo infantil sino también sobre los programas de transferencias condicionadas a nivel regional y local.

Este tipo de análisis exige un cierto nivel de conocimiento detallado de los procesos para aportar tanto a la comprensión de los logros como también de las limitaciones del curso de la acción política.

2.2 Vínculos entre las reformas laborales y el trabajo infantil

Para dar contexto al vínculo que existe entre trabajo infantil como resultado de las reformas laborales que tuvieron curso a finales de la década de los noventa y a principios de los años 2000, se presenta a continuación una descripción del camino por el cual se afianzaron los derechos laborales y su posterior deterioro.

2.2.1 Camino a la consolidación de los Derechos Laborales

La ruta recorrida por los legisladores en Colombia en cuanto a protección y desprotección a los trabajadores ha sido extensa; la normatividad laboral elaborada hasta finales del Siglo XX tenía como característica la consolidación de

los Derechos Laborales pero las últimas reformas en esta materia han traído cambios que se sintetizan en disminución de los costos para los empresarios sólo que tomando como base el desmejoramiento en los derechos de los trabajadores con consecuencias en el aumento de la pobreza y como resultado, una toma de decisiones por parte del hogar referida a la vinculación de sus hijos e hijas al mercado laboral.

Para analizar este resultado hay que tener claro el desarrollo histórico que ha tenido el Derecho Laboral en Colombia. A comienzos del siglo XX más de la mitad del producto de la economía colombiana tenía como fuente la actividad agrícola y por tanto en el campo se encontraba la mayor cantidad de fuerza laboral, mientras que en las zonas urbanas la economía tampoco se había quedado quieta, y tanto para uno como para otro caso e independiente del estado en que se encontrara el ciclo económico, la economía nacional había emprendido vuelo.

De igual forma, la clase trabajadora con su poder productivo, estaba gestando la forma de seguir los pasos ya recorridos por sus pares en el continente europeo con el florecimiento de las legislaciones protectoras del trabajo; es decir que la legislación laboral nace en Colombia con el ascenso de la clase trabajadora y paralelamente la industrialización emergía a la par que se multiplicaban los bienes y servicios.

En efecto, la industria era aún incipiente pero estaba floreciendo en los principales centros urbanos: “la industria de alimentos y bebidas, la del tabaco, la de los textiles y las confecciones de calzado; fueron las primeras en atender el consumo en los principales centros urbanos del país, en los que se albergaba todavía menos del 30% de la población” (Avella, 2010, p. 29).

A partir de 1905 en Colombia se empiezan a expedir múltiples leyes del trabajo; un largo devenir precedido por un periodo de producción de leyes sociales aisladas concentrado entre 1915 y 1930. El esfuerzo legislativo se concentró en dos frentes, a saber, el de la seguridad en el sitio de trabajo y la protección de los trabajadores, y el de la prevención y solución de conflictos laborales potenciales. Eran los temas continentales de la época (Avella, 2010, p. 30); a pesar del surgimiento de estas leyes, el país se encontraba rezagado respecto a una profunda legislación sobre seguridad industrial, protección de los asalariados y el ejercicio del derecho a la huelga en tanto que aún no eran temas de gran importancia en lo local mientras que ya lo eran en el plano internacional.

Con la llegada de la Ley 83 de 1931¹⁰ se reconoce el derecho de los trabajadores de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc. Con el Decreto 895 de 1934¹¹ el gobierno nacional siguió los pasos de las decisiones adoptadas por otros gobiernos en lo referente a la jornada laboral de ocho horas para los empleados, dicho Decreto aprobó la resolución oficial de la Oficina General del Trabajo en el que estableció que “las horas de trabajo de las personas empleadas en cualquier establecimiento industrial, público o privado no podrán pasar de ocho horas al día, ni de cuarenta y ocho en la semana” (Art.2); también se dispuso que “las horas de trabajo durante cada jornada se distribuirán, al menos en dos secciones, con un intermedio de descanso que se adopte racionalmente a la naturaleza del trabajo y a las necesidades de los empleadores y obreros” (Art. 7); igualmente se definió que “el tipo de salario para cada una de las horas suplementarias que excedan de ocho (...) será aumentado por lo menos en un 25% con relación al salario normal. (Art. 10)” (Avella, 2010, p. 51).

Por otro lado, la Ley 10 de 1934¹²:

Creó concesiones y auxilios que asegurarían la permanencia de los empleados en las instituciones laborales, las vacaciones, y los auxilios por enfermedad y cesantía, las primeras serían de quince días remunerados por cada año de servicio; el auxilio de enfermedad hasta por ciento veinte días; y en caso de terminación del contrato o de despido no proveniente de mala conducta, el auxilio de cesantía sería equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio (Avella, 2010, p. 52).

Estos inicios normativos evidencian que la subordinación laboral, a medida que se acercaba la mitad del siglo XX, consagraba un sistema de protección otorgado evidentemente por el ordenamiento jurídico, protección que se consolidaba paulatinamente para que el trabajador contara con instrumentos de defensa si su situación laboral se viera afectada.

¹⁰ Ley 83 de 1931. Primer estatuto expedido en Colombia para regular la actividad sindical. Constituyó en su momento uno de los más grandes avances legislativos de la historia en materia laboral, pues se anticipó en varios lustros a la noción y a la protección que del Derecho de Asociación y la libertad Sindical consagraron en 1948 y 1949 los Convenios 87 y 88 de la OIT; igual que las Naciones Unidas en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. En: Cartilla de Derecho Colectivo del Trabajo. Pag.1

¹¹ Decreto 895 de 1934. Por el cual se aprueba la Resolución No. 1 de 1934 de la Oficina General del Trabajo. Ministerio de Industrias. Boletín Oficial Nacional del trabajo (1934) Núm. 39 a 41. P33.

¹² Ley 10 de 1934. Sobre pérdida y rehabilitación de derechos políticos y por la cual se establecen algunos derechos de los empleados. Aprobada por el Congreso elegido para el periodo 1931-1935 y expedida en noviembre de 1934 por la administración ejecutiva inaugurada en agosto de dicho año, presidida por Alfonso López Pumarejo.

2.2.2 Código Sustantivo del Trabajo

Desde 1924 se empezó a preparar lo que era considerado como un conjunto de “medidas preventivas” que el Estado adoptaría para dirimir eventuales conflictos entre el trabajo y el capital, con base en consideraciones de equidad y justicia (Avella, 2010, p. 39). Al respecto, en la memoria que el Ministerio de Industrias presentó al Congreso en 1924 sobre el proyecto de Código Laboral, se indica: “...estas medidas preventivas deben tomarse en obediencia a un principio de equidad y de justicia, recordando que al consagrar en la ley los justos derechos de las clases obreras se robustece la acción nacional y se fomenta el industrialismo en el país, poniendo en armonía los intereses del proletariado con los del empresario capitalista” (Avella, 2010, p. 39).

Aunque la iniciativa legislativa propuesta por el gobierno nacional al Congreso de 1924 presentaba argumentos para la protección trabajadora, llevaba un peso que era de preocupación y objeto de críticas por sectores del país “para los redactores era claro que el código laboral propuesto albergaba contradicciones del principio liberal de libertad de mercado o libertad de industria; de modo que a las iniciativas legislativas se les apodaba de “intervención legislativa” que en el caso en consideración estaría “justificada”. Por ejemplo, la intervención en relación con el trabajo infantil (...) sería plenamente justificada (Avella, 2010, p. 39); según el Ministerio de Industrias, en este aspecto, “aquella limitación al principio de la libertad de industria, tiene un cuádruple objeto: prohibición del trabajo nocturno, descanso hebdomadario o dominical obligatorio, duración máxima del trabajo cotidiano y reposo legal de las mujeres embarazadas, en las cuatro semanas anteriores y en las cuatro posteriores al alumbramiento” (Avella, 2010, p. 39).

El Código Sustantivo del Trabajo se expidió mediante los Decretos 2663¹³ y 3743 de 1950¹⁴ para un país cuya población económicamente activa en su mayoría se encontraba vinculada todavía a la agricultura (59.2%), en un porcentaje superior al del resto del continente; la industria y los servicios apenas albergaban el trabajo de un poco más del 30% de la población (Avella, 2010, p. 62).

La organización del Código se realizó en tres grandes partes: el Derecho Individual al Trabajo, el Derecho Colectivo del Trabajo y la Vigilancia y Control de las Leyes Sociales. Algunos de sus Principios Generales recibieron reconocimiento a nivel constitucional evidenciándose la fortaleza de sus fundamentos; tal como ocurrió con la obligatoriedad social del trabajo, con la

¹³ Decreto 2663 de 1950 Sobre el Código Sustantivo del Trabajo.

¹⁴ Decreto 3743 de 1950 Por el cual se modifica el Decreto No.2663 de 1950 Sobre el Código Sustantivo del Trabajo.

libertad de trabajo y con una variedad de derechos de los trabajadores que llegaron a hacer parte del catálogo de los derechos fundamentales.

2.3 Las Misiones del Empleo

Con una legislación que favorecía los derechos de los trabajadores y a la par de una industrialización en un ascenso que, aunque lento, era progresivo, el desempleo en los sesenta “sugería la presencia de factores estructurales en su comportamiento” (Avella, 2010, p. 70); en 1970 Colombia y Panamá eran los países de la región con mayores tasas de desempleo (Avella, 2010, p. 70) situación que era altamente preocupante para el gobierno nacional por lo cual urgía la necesidad de buscar salida a esta situación.

2.3.1 La Misión del Empleo de 1970

En vista que las cifras de desempleo seguían en aumento el presidente Lleras Restrepo le propuso a la OIT que Colombia fuera escogida como país piloto del llamado programa Mundial de Empleo auspiciado por dicha entidad en razón a lo cual una misión de la OIT llegó al país ese mismo año.

Los hallazgos de la misión informaron que la legislación laboral era la que inhibía la generación de empleo; la misión dio a conocer sus resultados indicando que la situación colombiana era la siguiente:

Una vez que ha transcurrido un periodo de prueba de sesenta días, y a menos que por un contrato escrito se limite de manera expresa la relación de trabajo a un periodo fijo, ningún trabajador puede ser despedido si no es por “justa causa”. Frecuentemente corresponde a un tribunal de trabajo decidir si existe o no causa justificada para el despido, y en caso de no encontrarla, el empleador debe pagar una indemnización considerable, a veces muy cuantiosa, proporcional al número de años de servicios del trabajador en la empresa. Además, el Código Sustantivo del Trabajo dispone que los despidos colectivos, ya sean en forma transitoria o definitiva, deben contar con la autorización del Ministerio del trabajo. Son disposiciones bastante severas, aun dentro de las normas latinoamericanas, sobre todo si se las compara con las de la Recomendación¹⁵ que hemos mencionado.

(...) Al parecer, la legislación colombiana y su aplicación han creado una situación en la cual la protección contra el despido se ha convertido en un obstáculo importante para el aumento del empleo (Avella, 2010, p. 70).

En esa misma línea la misión consideró que la Ley daba ventajas en la negociación a los trabajadores organizados; según la misión “las ventajas jurídicas no son infrecuentes en América Latina, y hay mucho que decir en su favor cuando, a causa de que abunda el desempleo, es débil en el plano económico la posición de negociación de los sindicatos” (Avella, 2010, p. 71). De igual forma, la

¹⁵ Recomendación 119 de la OIT. Junio de 1963. Recomendación sobre la terminación de trabajo.

existencia de ciertas prestaciones complementarias del salario fueron muy discutidas por la misión y al respecto se indicó:

“Hay una forma de tributación que en la actualidad eleva el costo de mano de obra en relación con el capital. Se trata de un método de financiar ciertas prestaciones adicionales. Estas prestaciones, que en conjunto equivalen a una proporción importante de los salarios básicos, se financian mediante contribuciones basadas en el pago de remuneraciones” (Avella, 2010, p. 71)

Finalmente estos hallazgos se convertirían en los cimientos que servirían de base a las reformas laborales que surgieron en los años 90 pero no fueron las únicas bases en tanto que no fue la única misión que se llevó a cabo.

2.3.2 La Misión Chenery en 1986

Al finalizar los setenta, el desempleo había continuado su crecimiento y el gobierno nacional no había hecho lo suficiente para frenarlo; las cifras eran proporcionalmente mayores al resto de América Latina “elevándose en cuatro puntos y arribando a su nivel más alto en la segunda postguerra” (Avella, 2010, p. 72); el gobierno, inquieto con estas cifras, convoca al economista Hollis B. Chenery, de la Universidad de Harvard, para que llevase a cabo una nueva misión de empleo la cual se conformó en el segundo semestre de 1984 con el propósito de elaborar un diagnóstico y una estrategia sobre el desempleo en el país (López, 1986, p. 154).

De los pocos Estudios que se habían realizado para evaluar tanto los efectos de una política sobre el mercado laboral como también de su estructura y comportamiento, el realizado por Chenery y publicado en 1986 encontró que el desempleo se compone de dos elementos: uno estructural y otro cíclico. Según sus hallazgos el cíclico representa el 8% de los cuales cerca de cuatro puntos son desempleo friccional¹⁶. La parte restante del desempleo, estructural, tiene orígenes en el efecto conjunto del crecimiento demográfico de las décadas precedentes así como de la vinculación de mujeres al mercado del trabajo; así como también el desempleo se asocia principalmente con la existencia de un desbalance entre las características educativas de la mano de obra y la composición de la demanda por calificaciones (Ramírez, Tozo y Camargo, 2007, p. 470).

Luego de que en su informe final estudiara el marco institucional relacionado con el sistema de seguridad social y el régimen laboral finalizó con una propuesta de

¹⁶ *Desempleo friccional* se produce cuando los trabajadores están buscando empleo y no lo encuentran de inmediato. Esta situación se origina porque los trabajadores buscan empleo por primera vez o porque dejan el empleo anterior para buscar uno mejor.

reforma concluyendo que “el sistema de cesantías y el régimen de despidos e indemnizaciones castiga la estabilidad laboral y puede estar induciendo una rotación de personal más alta de la deseada, reduciendo las ventajas que para trabajadores y empresarios representan los mercados de carrera” el informe mostró cómo los costos de la retroactividad de las cesantías eran considerables y que este aspecto del régimen laboral debería ser reformado. Igualmente puso en tela de juicio al régimen de despidos e indemnizaciones por estimular el despido prematuro de los trabajadores” (Avella, 2010, p. 71). Así es pues que se aclara cada vez más la necesidad de continuar por el camino de una reforma laboral que tomará como marco de referencia los postulados de la flexibilización aplicados al ámbito laboral.

Este se configura como el escenario próximo de una política, que se justificaría a sí misma, como hecha con la finalidad de elaborar las reformas de tipo estructural que disminuirían el desempleo desde un sentido decididamente economicista e ignorando todo concepto y perspectiva de Derechos Humanos.

2.4 Reformas laborales como consecuencia y sus consecuencias

Con un panorama oscuro respecto al por qué de la crisis económica en el país pero a la vez con unas causas que ya daban respuesta a este interrogante, sumado a un contexto internacional que presionaba para que el país estuviera al nivel de otras naciones que habían incurrido en el terreno de las flexibilizaciones en el ámbito laboral, final y comienzo de siglo llegaron con las reformas que traerían, en la teoría, el final de la crisis económica y en la práctica el irrespeto al principio de progresividad de los derechos sociales.

2.4.1 Ley 50 de 1990, flexibilización en el mercado laboral colombiano al final del siglo XX

Durante la década de los ochenta, “las tasas de crecimiento de la economía fueron ostensiblemente menores a las registradas en las dos décadas anteriores. El promedio anual de crecimiento y la inflación entre 1980 y 1989 fue del 3.4% y del 24.8% respectivamente” (Avella, 2010, p. 72). En consecuencia, al término de los ochenta el contexto laboral para Colombia, al igual que para el resto de América Latina, era de crisis profunda del empleo y altos niveles de pobreza; situaciones problemáticas que requerían, con urgencia, de acciones del gobierno nacional para su intervención.

Estas alteraciones en el orden social y económico llamaron la atención del Fondo Monetario Internacional –FMI y del Banco Mundial quienes también hicieron un llamado de atención al gobierno nacional para generar en conjunto las reformas estructurales que frenarían los altos índices de desempleo y generarían puestos

de trabajo suficientes. Por tanto ya era inminente la creación de una reforma laboral enmarcada dentro de un conjunto de reformas estructurales de la economía, “tal iniciativa estuvo orientada a facilitar la creación de nuevos empleos, al introducir modificaciones a la legislación para hacer menos costosa la contratación y el despido de personal” (Isaza, 2003, p.13), de esta manera la flexibilización se gesta como respuesta a estos “lastres de la economía” para tener así acceso al mercado global.

La flexibilización es una tendencia que tiene su origen a partir de finales de la década de los sesenta y comienzos de los setenta en algunos países europeos, en especial en Inglaterra, Italia, Francia y España; pero que en los países latinoamericanos se empezó a implementar a finales de los ochenta como alternativa a la crisis económica (Herrera y Gómez, 1997); sin embargo, los factores que determinaron el surgimiento de la flexibilización en Europa son absolutamente distintos a los que la motivaron en América Latina:

“Las razones por las que se dio en Europa en gran parte son atribuidas al surgimiento de innovaciones tecnológicas que dieron lugar a cambios en los modos de producción (...) en este modelo se hacía innecesario tener una planta de personal fija y era más adecuado y rentable acudir a contratos fijos o por realización de obra. En América latina no ocurrió lo mismo, las innovaciones tecnológicas sólo llegaron a sectores élites de la industria y la mano de obra no era costosa en comparación con otros países del mundo; así que pretender atribuir la flexibilización al cambio en los modelos de producción no es acertado y más bien resulta estratégico, porque le da sustento científico al fenómeno económico y político que hacía parte del modelo neoliberal” (Trujillo, 2008, p. 72)

El concepto de flexibilización surge de la idea de neoliberalismo, entendiendo que éste defiende la desregulación en materia económica debido a que por la excesiva regulación el mercado se inhibe presentando fallas. Por lo cual, la flexibilidad le permitirá al mercado regularse autónomamente corrigiendo las fallas que se presentan debido a las rigideces del sistema tales como las relacionadas al pleno empleo; esto lleva a permear el ámbito de los Derechos Laborales.

Partiendo de la flexibilización necesariamente se llega a los postulados planteados por la escuela neoclásica y la escuela Keynesiana respecto al problema del desempleo en los que se indica que la flexibilización es igual a la disminución de los costos de contratación de trabajadores que en consecuencia genera nuevos puestos de trabajo.

Desde la escuela Keynesiana la rigidez corresponde únicamente a la rigidez de los salarios nominales (Solow, citado en Fajardo y Guataquí, 2000 p. 87) mientras que en la neoclásica el concepto es más amplio puesto que la duración y el monto del beneficio del desempleo, el nivel de autonomía en las decisiones de contrato y

despido, el costo de horas extras, la duración de la jornada de trabajo forman parte del conjunto de elementos que constituyen las rigideces del mercado del trabajo (Fajardo y Guataquí, 2000 p. 87).

La Ley 50 de 1990¹⁷ se convierte entonces en el avance propuesto por el gobierno nacional hacia la flexibilización del mercado laboral reduciendo los costos del mismo.

Los principales cambios que introdujo fueron:

- Eliminación de la retroactividad de las cesantías:
- Eliminación de la acción de reintegro y la pensión sanción.
- Preciso el concepto de despido colectivo.
- Ofreció la posibilidad de ofrecer contratos a término fijo por un periodo inferior a un año.
- Creó el salario integral.

Sin duda que los empresarios se vieron beneficiados con estos cambios ya que cumplían con el propósito de generar ahorro en los costos de producción pero la consecuencia social aparentemente no fue prevista dado el corte economicista de la reforma.

2.4.2 Ley 789 de 2002, flexibilización en el mercado laboral colombiano a comienzos del siglo XXI

A mediados de los noventa la tasa de desempleo estaba en 7%; durante 1996 se presentaron los primeros síntomas de recesión que se propagaron rápidamente sobre el mercado laboral. La recesión se profundizó en 1998 y 1999 cuando el crecimiento de la economía cayó a su nivel histórico más bajo: -4.5% (Núñez, 2004, p. 5). La necesidad de que la economía ganara mayor competitividad llevó a la creación de una nueva reforma laboral, para ello el gobierno nacional preveía que su aplicación beneficiaría tanto a empresarios como a trabajadores, sobre todo que éstos últimos obtendrían mayores posibilidades de emplearse en condiciones más estables.

La Ley 789 de 2002¹⁸, segunda reforma laboral, fue aprobada por el Congreso de la República en diciembre de ese año; las modificaciones incluidas en tal iniciativa se pueden sintetizar en los siguientes puntos (Isaza, 2003, p. 8):

¹⁷ Ley 50 de 1990. "Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones".

¹⁸ Ley 789 de 2002. "por el cual se dictan normas para promover la empleabilidad y desarrollar la protección social".

- Creación del Sistema de Protección Social financiado con un fondo constituido por aportes del presupuesto de la Nación y sus entes territoriales (artículo 1)
- Régimen de subsidio al empleo consistente en subsidios a Pymes que generen empleos para jefes de cabeza de hogar desempleados. (Artículo 2)
- Régimen de protección al desempleado que consiste en un subsidio temporal por un valor de 1.5 salarios mínimos mensuales vigentes que se dividirá en 6 cuotas mensuales, las cuales se harán efectivas mediante aportes al sistema de salud, bonos alimenticios o educación, según lo elija el beneficiario (Artículo 8). Este régimen también contempla el otorgamiento de los servicios prestados por las cajas de compensación familiar a aquellos afiliados que queden desempleados por un periodo de un año, además de programas de capacitación para reinserción laboral (artículos 9,10,11 y 12)
- Exención de aportes parafiscales para aquellos empleadores que contraten personas privadas de la libertad, ex convictos, discapacitados, reinsertados, personas entre los 16 y 25 años de edad o mayores de 50 años y jefes cabeza de hogar. (Artículo 13). También se contempla un régimen especial de aportes para estudiantes consistente en la exención de aportes parafiscales (Artículo 14)
- Extensión de la jornada diurna de trabajo, sin derecho a recargos por trabajo nocturno, desde las 6:00 a.m. hasta las 10 p.m. (Artículo 25). Anteriormente la jornada diurna era de 6 a.m. a 6 p.m.
- Reducción del recargo por trabajo dominical de 100% a 75% (Artículo 26)
- Disminución de indemnizaciones por despido del trabajador sin justa causa (Artículo 28)
- Eliminación de la naturaleza laboral del contrato de aprendizaje; aquellas personas que se vinculen a una empresa como aprendices recibirán un sostenimiento mensual equivalente al 50% de un salario mínimo mensual durante la fase lectiva y 75% durante la fase práctica, sin derecho a las prestaciones laborales de los trabajadores ordinarios. No obstante, el empleador deberá sufragar su afiliación a una administradora de riesgos profesionales y al Sistema de Seguridad Social en Salud. Anteriormente tales aprendices debían recibir un salario mínimo con todas las prestaciones de cualquier trabajador. (Artículo 30).

Sus cambios se resumen en dos aspectos, por un lado el de desarrollar la protección social a los trabajadores con la llegada de elementos que los protegían de los riesgos del desempleo; y por otro lado, el del aumento de la empleabilidad con cambios en la flexibilidad laboral, ya existente, que se reflejarían en nuevos cambios al Código Sustantivo del Trabajo.

En términos de generación de empleos se propuso la creación de 160.000 empleos por año para llegar a 640.000 en el sector formal al cabo de cuatro años; esto logrado con el nuevo impulso a la flexibilidad laboral con las modificaciones a los contratos laborales, específicamente a las jornadas de trabajo, los costos de despido y el contrato de aprendizaje.

De acuerdo con esto las empresas tendrían más dinero para contratar más empleados y flexibilidad en los horarios para poder acumular más turnos. Así habría más cobertura en el empleo. Debían ocuparse 640.000 personas en todo el país, a pesar de que quienes ya poseyeran sus puestos redujeran sus ingresos en cierta medida (Universidad EAFIT, s. f. p. 2).

Resulta de gran importancia tener en cuenta que “la política laboral colombiana ha sido evaluada generalmente desde la economía, con parámetros estrictamente economicistas, a partir de datos que evidencian el cumplimiento o no de los objetivos de las medidas adaptadas” (Trujillo, 2008, p.15); por ello los resultados que encontramos tanto en la Ley 50 de 1990 como en la Ley 789 de 2002 en temas de aumento del empleo a costa de la disminución de la calidad de vida de los trabajadores, resultados que llevan a pensar que la finalidad buscada no justificaba los medios utilizados.

2.5 Efectos de las reformas laborales

Al pensar en la reforma laboral de 1990, veremos que esta fue creada con el propósito de “corregir los problemas que le restaban competitividad a las empresas debido a las distorsiones de los costos laborales, la poca flexibilidad en la contratación, la débil generación y estabilidad del empleo” (Garay, 2004); por su parte, la Ley 789 de 2002 buscaba reducirles gastos a las empresas para que pudieran generar más empleos. Es decir que tanto una como la otra tenían clara inspiración en parámetros economicistas y carentes de un análisis constitucional en cuanto a que, entre otras cosas, tenían un carácter contrario al principio de progresividad de los derechos sociales.

Como resultado de los esfuerzos del gobierno nacional se debe indicar que la Ley 50 de 1990 “aumentó la volatilidad del empleo a lo largo del ciclo económico (...), estos cambios redujeron los costos de despido y permitieron a las empresas despedir trabajadores más fácilmente durante periodos recesivos” (Kugler, 1998); así mismo, cinco años después de la Ley 789, el Procurador General de la época, Edgardo Maya, manifestaba que había que revisar dicha Ley puesto que “sí se redujo el costo de los empleados, pero no se aumentó el trabajo formal” (Universidad EAFIT, s.f. p. 2). En esa misma línea Alejandro Gaviria indicaba que “la reforma exageró lo que iban a ser sus resultados y no logró resolver la encrucijada del empleo formal. Muchas veces la reforma tuvo un efecto

contraproducente porque terminó afectando los ingresos de los trabajadores pobres y alimentando las ganancias de ciertas empresas” (Gaviria, citado en Trujillo, 2008). Lo cual nos lleva a un escenario en el que se facilita a los empresarios la creación de más puestos de trabajo a costa del desmejoramiento de las garantías de los trabajadores sin que se cumplan las metas de aumento de dichos puestos de trabajo pero sí disminuyendo las condiciones económicas de miles de trabajadores formales.

Después de las reformas realizadas a la legislación laboral colombiana con la finalidad de disminuir los costos y hacer más flexible la contratación, los resultados alcanzados no son los deseados en cuanto a que en el país aún persisten cifras altas de desempleo, a pesar de que en los resultados oficiales que presenta el DANE se muestran disminuciones, siempre a costa de la desigualdad social, la informalidad y el subempleo evidentes en las calles de cualquier ciudad o municipio.

Además, independientemente de la etapa del ciclo económico en que se encuentre el país, no ha habido evidencia contundente de que las cifras de empleo hayan aumentado como consecuencia directa de las reformas laborales de la manera como lo había contemplado el gobierno nacional; por otro lado, lo que sí ha ocurrido es que por la necesidad de generar mayores ingresos y paliar las consecuencias que se derivan del riesgo social en que se hallan muchas familias, éstas han tenido que recurrir a la generación de emprendimientos de empleos informales por su propia cuenta, en muchas de las ocasiones con la vinculación de sus hijos e hijas como fuerza de trabajo que complementa los ingresos.

Al respecto hay ocasiones en las cuales el Estado realiza omisiones a los Derechos Sociales y por tanto esto se convierte en una vulneración que cae en la órbita del incumplimiento legal (Arango, 2010). Para romper este ciclo los trabajadores acuden a las acciones constitucionales con el fin de exigir el trabajo como derecho social fundamental, incluso se espera que estas acciones lleguen a revisión de la Corte Constitucional, lo cual haría suponer que se trataría, además de la última alternativa para defender el derecho al trabajo, de la instancia que haría justicia y vuelta al estado respetuoso de los derechos con su restablecimiento.

Lamentablemente los fallos de la Corte Constitucional en esta materia son “expresiones de la colisión entre la legislación laboral vigente y la interpretación constitucional del Estado Social de Derecho” (Fajardo y Guataquí, 2000 p. 88); es decir que partiendo del hecho de que por un lado “el ejercicio de la interpretación es en sí mismo problemático, pues no existe consenso en la comunidad jurídica acerca de cómo y cuándo debe interpretarse el derecho, y en especial acerca del

alcance de la interpretación” (Bustamante, 2006, p. 126) y por el otro, la Corte Constitucional ha explicado que los derechos fundamentales se determinan por vía interpretativa¹⁹, llegamos a un estado de cosas en el cual no existe consenso relacionado con la defensa del trabajo como derecho social fundamental.

Mientras que la Corte Suprema de Justicia mantiene una “línea doctrinaria claramente definida en sus fallos sobre temas laborales, la Corte Constitucional tiende a variar su posición doctrinaria” (Fajardo y Guataquí, 2000 p. 90); desafortunadamente las Cortes han mostrado no tener continuidad con sus fallos predecesores lo cual explica la falta de coherencia tratándose de un aspecto no esperable de las altas cortes.

Por ejemplo, en la sentencia T-728/98²⁰, la Corte Constitucional negó una tutela porque los solicitantes no iniciaron el proceso ante un juez laboral, criterio que suele aplicar la Corte Suprema en sus fallos de tutela; sin embargo, en otras ocasiones la Corte Constitucional, se ha apartado de ese criterio (Fajardo y Guataquí, 2000 p. 90).

Otra muestra de que la Corte Constitucional se convierte en un agente de incertidumbre en relación con la interpretación constitucional se encuentra en las sentencias C-588/95 y C-016/98:

La primera ratifica la jurisprudencia tradicional sobre el contrato de trabajo a término fijo. La segunda, emitida tres años después, modifica sustancialmente el carácter de dicha modalidad contractual. La Sentencia C-588 /95 resuelve la demanda de inconstitucionalidad presentada por Luz M. Zuluaga Ll. contra una parte del artículo 3 de la Ley 50, que define el contrato a término fijo. La demandante adujo que la norma violaba el derecho de igualdad ante la ley, así como la primacía de la realidad sobre la forma y la estabilidad en el empleo, principios contenidos en el artículo 53 de la Constitución. El argumento de la demandante se refiere al manejo de los conceptos de renovación indefinida del contrato a término fijo y del carácter indefinido del contrato a término indefinido. En el fallo de esta demanda, la Corte mantuvo el carácter original del contrato a término fijo, tal y como fue fijado en la Ley 50 de 1990, al declarar exequible la

¹⁹ Sentencia T-002 de 1992. Se trata de la segunda sentencia revisada por la Corte Constitucional al poco tiempo de su instauración, en esta deja claro que el derecho a la educación a pesar de estar ubicado en el capítulo de los derechos sociales y económicos consagrados en la Carta Política, es un derecho esencial de la persona humana que además es ejercicio para el derecho de otros derechos como lo son el de la igualdad y el del libre desarrollo de la personalidad. La sentencia establece también que la educación es un derecho-deber, esto es, un derecho condicionado al cumplimiento de ciertas obligaciones por parte de su titular. Por otro lado se indica que el juez de tutela debe acudir a la interpretación sistemática, finalística o axiológica para desentrañar, del caso o no, si se trata de un derecho fundamental.

²⁰ Sentencia T-728 de 1998. Corresponde a proceso promovido por trabajadores contra la sociedad Cartón de Colombia S.A. por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de asociación y libertad sindical, la garantía constitucional del fuero sindical y los derechos al debido proceso, a la defensa y al trabajo en condiciones dignas y justas.

expresión 'pero es renovable indefinidamente'. Con esta decisión ratificó lo que había dictaminado la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia 109 del 19 de septiembre de 1991.

Tres años después, la misma Corte ofrece una interpretación muy diferente en la Sentencia C-016/98 que falla la demanda de inconstitucionalidad que Alfonso Mora León presentó contra las normas referentes al contrato a término fijo (en particular, frente a la 'renovación indefinida' de dichos contratos) (Fajardo y Guataquí, 2000 p. 92)

Con decisiones como las presentadas en estas Sentencias de la Corte Constitucional que se adicionan a los productos de las reformas laborales "resulta necesario censurar las violaciones a las consagraciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, generadas no ya por acción, sino por omisión de los órganos estatales" (Sagués, 2010. p.65); lamentablemente este estado de cosas refleja que parte de las interpretaciones traen consigo además de la serie de incoherencias que perpetúan las expresiones de precarización laboral el sentimiento de la omisión por parte de Estado de los mecanismos para la protección de los derechos.

Siendo así, con dificultad y con suerte se puede apelar a la restitución del derecho laboral esperando el respeto y el restablecimiento del mismo.

2.5.1 Pauperización del trabajo y pobreza

La lucha contra el desempleo, utilizando la desregulación como herramienta, se llevó a cabo en los terrenos del mercado del trabajo:

Sin tener en cuenta sus particularidades, es decir los salarios se contemplaron como costos y no como la fuente de ingreso principal de quienes sólo cuentan con su fuerza de trabajo para subsistir. Al reducir los salarios tal vez se le daría a los empresarios la posibilidad de ser más competitivos, en una visión simplista de las relaciones de trabajo, no se tuvo en cuenta que por el otro lado, se estaría disminuyendo la capacidad de compra de quienes hacían las veces de trabajadores e incluso se afectaría su calidad de vida y se aumentarían los niveles de pobreza. (Trujillo, 2008, p. 76);

Sin duda que el optimismo del gobierno frente a la posibilidad de aumentar los puestos de trabajo con la flexibilización laboral mediado por la disminución de costos se ha mantenido.

Lo anterior también sustenta las opiniones de autores que al respecto indican que "la lucha contra el desempleo por la vía de la reducción de los costos de trabajo pueden agravar la pobreza y desmejorar el bienestar social (Van der Hoeven, 2000). Por su parte UNICEF Colombia manifiesta que, "la evidencia empírica proveniente de varios países en desarrollo indica que las políticas de flexibilización han reducido el desempleo pero han generado pobreza, bien sea por la creación

de empleos de baja remuneración, o por la exclusión de segmentos de población del mercado de trabajo” (UNICEF, 2002).

Como ya se ha mencionado, esta flexibilización trajo como consecuencia “la volatilidad del empleo, la reducción de las cesantías, restringió la definición de despidos sin justa causa y extendió el uso de contratos temporales; todo ello se vio representado a nivel general en una gran reducción de los costos de despido, por tanto les permitió a las empresas despedir trabajadores con más facilidad durante periodos recesivos (Kugler, 1998); en consecuencia, pauperizó el trabajo en Colombia y permitió un aumento en la rotación laboral.

Muchos colombianos lograban ajustarse con el dinero adicional que obtenían producto de las horas extras de trabajo pero debido a las reducciones en los beneficios, los salarios disminuyen y frente al costo de la vida la opción es otra, “la flexibilización puede acentuar la depresión en la demanda agregada porque los asalariados enfrentarán un deterioro en los ingresos laborales. Incluso, el deterioro en el ingreso de los asalariados podría motivar a que algunos miembros del hogar salgan a buscar empleo, lo cual actuaría como un factor que aumenta la población desempleada y la tasa de paro de la economía (Isaza, 2003 p. 18-19). De esto no es difícil suponer la directa conexión, que hay en consecuencia, entre los menores salarios y la informalidad como compensación.

Los informes de las misiones del empleo de 1970 y 1986 atribuyen a las rigideces del mercado laboral los altos niveles de desempleo, en consecuencia, como círculo vicioso, se han mantenido nuevos niveles de desempleo producto de las reformas laborales propuestas por el gobierno nacional; la informalidad y las consecuencias que ésta trae se abrieron camino “Las condiciones de trabajo tampoco parecen ser las mejores entre quienes están empleados, pues existe una tendencia al alza en las condiciones de trabajo subjetivo. En 2010 la tasa de subempleo subjetivo se ubicó en 32.6% mientras que en 2009 éste era de 29.7% esto quiere decir que cada vez más trabajadores capacitados para una determinada ocupación o cargo o puesto de trabajo no están ocupados plenamente o se desempeñan en oficios a los que generalmente ganan poco” (Vélez et al., 2011, p. 24). El empleo informal ha tomado impulso, “convirtiéndose en la principal fuente de crecimiento del empleo del país, dejando en un segundo plano la ocupación formal. Lo anterior corrobora una vez más que la informalidad sigue en tendencia al alza, situación alarmante pues son ocupados con empleos inestables, ingresos precarios y, en la mayoría de los casos con poca formación académica” (Vélez et al., 2011, p. 28). Sin duda que las reformas se trataron de una salida con visión miope, por decir lo menos frente a la posición economicista del gobierno nacional para atender el problema del desempleo, los cambios en la regulación del mercado laboral han generado el aumento mecanismos informales

de respuesta al riesgo social por parte de enormes cantidades de trabajadores excluidos del mercado del trabajo.

La informalidad²¹ laboral es una de las mayores fuentes de exclusión social y desigualdad económica por la que atraviesa Colombia y la mayor de los países de América Latina, si no es la mayor. En Colombia el caso es preocupante, pues la informalidad laboral, según la definición de la OIT: carencia de acceso a la seguridad social a través del trabajo, es mayor al 50% y en los últimos años ha afectado a unos grupos sociales más que a otros (Vélez et al., 2011, p. 32).

Una externalidad adicional para el trabajador que se encuentra en el rebusque es el bajo nivel para cotizar a pensiones “todos ellos tendrían que cotizar por lo menos sobre la base de un salario mínimo. Como en este sector el 61% de los trabajadores percibe un ingreso inferior a un salario mínimo legal, y además no existe seguridad alguna acerca de los ingresos que van a recibir, la mayoría opta por comprar alimentos o pagar el arriendo, antes que cotizar al sistema pensional (Vélez et al., 2011, p. 51).

La productividad de la economía se disminuye como consecuencia de la informalidad laboral:

Pues los trabajadores informales se vinculan a firmas pequeñas, incluyendo cuenta propia, que tienen menos innovación, menor tecnología y carencia de economías de escala. Así mismo la informalidad constituye un problema social porque los ingresos laborales recibidos por los trabajadores informales son menores a los que obtendría el mismo trabajador en condición formal. Lo anterior implica que la informalidad aumenta la probabilidad de ser pobre y deteriora la distribución del ingreso (Vélez et al., 2011, p. 32).

Así las cosas, la pobreza se mantiene en ese círculo vicioso muy a pesar de las aparentes recuperaciones económicas divorciadas de los problemas sociales.

“La transformación radical de la estructura económica (..) tuvo una incidencia tan negativa en el bienestar de la población que anuló los logros que se habían conseguido por el lado de la política social”. (Arcos et al., 2002, p. 76), la realidad es que la fuente de empleo para muchos trabajadores antiguamente formalizados se constituye en el empleo informal con un efecto directo en el aumento de la pobreza y la desigualdad social que también trae efectos como es el caso de la acentuación de los niños y niñas que se integran al mercado laboral en búsqueda de ingresos para ayudar al sostenimiento de sus hogares, ubicándose en oficios para los que no tienen condiciones psicosociales.

²¹ Tal como la define el DANE, hace referencia al conjunto de empleados y patronos en empresas de menos de cinco trabajadores, así como la cuenta propia e independiente sin educación profesional, los empleados domésticos y los trabajadores sin remuneración.

2.5.2 Pauperización del trabajo y trabajo infantil

La pobreza es un fenómeno dinámico; en otras palabras, existe una población significativa que corre el riesgo de caer en la pobreza por motivo de un choque económico como puede ser el desempleo. Los niños, niñas y adolescentes de estos hogares corren el riesgo de vincularse a actividades económicas, en caso de choque negativo para los ingresos del hogar. De hecho es bien sabido que muchos hogares, al enfrentar la crisis económica de finales de la década de los noventa, retiraron a sus hijos e hijas del colegio y los vincularon a una actividad laboral (Millán, 2007, p.13).

Los efectos sociales de una estrategia para la disminución del desempleo mediante la reducción del salario son variados y contemplan una amplia gama de situaciones que afectan la economía nacional y en la base obviamente a la economía del grupo familiar; esta afectación lleva a que los miembros del hogar deban recurrir a tener que reinventarse sus mundos laborales a través del rebusque e irónicamente bajo la forma de cuenta propistas (Vélez et al., 2011, p.7) con la gravedad de aspectos relacionados a la dificultad de alcanzar un mínimo económico que se iguale al menos a un salario mínimo con el cual sobrevivir.

Sumado al potencial “deterioro en las inversiones en el capital humano, que son justamente lo que pueden incrementar la productividad de los menos calificados” (Van der Hoeven, 2000); en esta misma línea:

Algunos autores también han destacado que el salario mínimo tiene impactos sobre la formación de capital humano. Esta causalidad operaría de forma distinta de acuerdo a los diferentes tipos de trabajadores: la existencia de un mínimo lleva a que en familias pobres haya un incentivo para que los jóvenes ingresen rápido al mercado laboral, a costa de sacrificar la permanencia en el sistema educativo; en cambio, en familias de más altos ingresos, la existencia de un mínimo incentiva a una mayor permanencia en el sistema educativo, con el objetivo de obtener en un futuro remuneraciones superiores (Caparrós y Navarro, citado en Procuraduría General de la Nación, 2011, p. 152).

Por lo tanto los hogares empobrecidos se ven en la necesidad de recurrir a estrategias de autoempleo, que a su vez son exitosas sólo cuando todos los miembros del grupo familiar participan en el trabajo, incluyendo a los niños y niñas.

El aumento de la tasa de trabajo infantil muestra que las pérdidas de ingresos impulsaron a otros miembros de la familia afectadas a ofrecerse en el mercado laboral y así contribuir al ingreso del hogar. La principal razón por la que trabajaron los niños, niñas y adolescentes en el 2009 con el 36.1% fue “debe de participar en la actividad económica de la familia”. Esto explica la mayor presencia de la población infantil en posiciones ocupacionales de la categoría “trabajador familiar

sin remuneración” al pasar de una tasa de 33% en 2007, a una del 49.5% en 2009 (Vélez et al., 2011 p.76).

En cuanto a las ramas de actividad económica en la cual trabajan los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años, la agricultura fue la que registró la mayor participación, con un 37%. Este porcentaje se explica principalmente por la participación de los niños, niñas y adolescentes en el área rural (69.7%). El comercio fue el segundo en participación, con un 30,5% y la industria fue la tercera rama de actividad con la mayor participación de niños, niñas y adolescentes ocupados: 13.6% (Vélez et al., 2011 p.76).

A pesar de contar con una legislación que prohíbe el Trabajo Infantil, la informalidad se ha convertido en un escenario desregularizado, en tanto que en este sector es donde se lleva a cabo la mayor parte de la explotación laboral de la infancia. Constituyéndose así en una de las pocas opciones laborales no sólo para quienes son expulsados de la economía formal, sino también para los niños, niñas y adolescentes quienes como acompañantes de sus padres, o solos, tratan de aportar ingresos a sus familias. Esta realidad nos muestra al trabajo infantil también como consecuencia de las reformas laborales, lo cual no se puede interpretar como un fenómeno extraño, sino como la manifestación del sistema económico que arrastra la fuerza laboral de quien no está preparado aún para asumirla.

2.6 Déficit de Trabajo Decente en Colombia

El concepto de trabajo decente empezó a ser usado en junio de 1999:

Quando el Director General de la OIT, Juan Somavia, presentó su primer reporte a la Conferencia Internacional del Trabajo, señaló que el mundo se encontraba en un periodo de adaptación a una economía naciente, caracterizada por el surgimiento de modelos inequitativos de distribución de riquezas, y que a raíz de la creciente desigualdad, aquel era un periodo de inestabilidad. Teniendo en consideración ese contexto general, planteó que la orientación política, técnica y orgánica de la OIT tendría que adaptarse a los nuevos retos y ese giro estratégico consistiría, justamente, en adoptar como objetivo principal la promoción del Trabajo Decente (Procuraduría General de la Nación, 2011, p. 22).

Además agregó que para cumplir con ese propósito era necesario trabajar sobre cuatro objetivos estratégicos:

- *Las oportunidades de empleo e ingresos*
- *La promoción de los derechos fundamentales en el trabajo*
- *La protección social*
- *El dialogo social*

Desde entonces el concepto de Trabajo Decente ha sido muy nombrado, sin embargo en Colombia a la hora de encontrar fundamentos normativos para el mismo la tarea se complica ya que se trata, esencialmente, de un concepto doctrinal (Procuraduría General de la Nación, 2011, p. 22).

La persistencia de tasas de desempleo superiores al 10%, la existencia de un sector informal que genera alrededor de la mitad de los empleos, el incumplimiento de los estándares laborales y la baja proporción de cotizantes al sistema de seguridad social, revelan la complejidad de los problemas asociados al mundo del trabajo y ponen de presente la insuficiencia de los esfuerzos que el Estado ha invertido para superarlos. Estos fenómenos evidencian que el desempeño actual del mercado laboral en Colombia no permite un salto cualitativo en términos del desarrollo económico y social del país. En la medida en que se perpetúe este panorama desolador en materia laboral, el trabajo continuará siendo un motivo de frustración y no una fuente de realización personal de los trabajadores (Procuraduría General de la Nación, 2011, p. 16). El alcance del déficit del Trabajo Decente en Colombia se refleja en la ausencia de los derechos sociales básicos de la fuerza laboral como producto de las reformas laborales; de un adecuado funcionamiento de los mercados laborales depende el hecho de que una gran parte de esta población pueda gozar tales derechos. Por razones como esta es que la promulgación de políticas dirigidas a la generación de trabajo decente representan la esencia de la política social.

3. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

3.1 Generalidades

Como consecuencia de la profunda crisis económica vivida en América Latina durante los ochenta, los países de la región han implementado, desde inicios de la década de los noventa, importantes reformas de los programas de atención a la población más pobre, entregando apoyos como forma de ayuda a la satisfacción de las necesidades básicas. El objetivo a buscar es potenciar el capital humano y fomentar los activos de las familias más vulnerables para mitigar la reproducción intergeneracional de la pobreza.

La pobreza trae consigo mecanismos usados ampliamente por las familias necesitadas para enfrentarla, por ejemplo llevar los niños al mercado laboral como parte de las estrategias informales que pretenden contrarrestar la crisis económica en la que se encuentran; por otro lado, la lógica que siguen los programas de transferencias condicionadas es la de por medio de la transferencia aumentar los ingresos de los hogares y consecuentemente también aumentar la asistencia escolar y las condiciones de salud y nutrición de los niños, niñas y adolescentes.

En esencia esto debe redundar en una serie de beneficios adicionales, entre ellos la contribución a la reducción del trabajo infantil; se entiende entonces, como ya ha sido abordado previamente, que por lo general estos programas no hacen referencia explícita a la disminución del trabajo infantil sino que aquellos resultados respecto a este problema serán una consecuencia favorable por atraer nuevamente los niños a la escuela.

Estos programas de transferencias condicionadas tienen un origen latinoamericano y en la actualidad se encuentran fortalecidos a lo largo y ancho no sólo de esta región sino también que se han expandido a otras partes del mundo presentándose como una de las herramientas de los gobiernos para la reducción de la pobreza.

Estas intervenciones de los gobiernos se encuentran influenciadas por la teoría del desarrollo como expansión de las capacidades de Amartya Sen, guardando una estrecha relación con la incorporación en los discursos de los gobiernos y de las agencias multisectoriales, de la necesidad de participación activa del pobre en el proceso de superación de su condición. Su enfoque implica fortalecer el capital social y el poder de la mujer en la familia, promoviendo su empoderamiento, autonomía y el desarrollo de sus capacidades. Además, en esta política se destaca la importancia del aumento del consumo de bienes gracias al ingreso extra percibido y la relativa autonomía que el dinero otorga a la mujer dentro del propio núcleo familiar (Peixoto, 2013, p.166); sin embargo, el empleo de estos

programas de transferencias va más allá de la mera atención de familias en pobreza, destacándose la búsqueda simultánea de eficiencia y equidad (vinculación entre alivio de la pobreza en el corto plazo y desarrollo del capital humano en el largo plazo), el énfasis en la corrección de fallos de mercado a través de la creación de incentivos a la demanda (condicionamiento de transferencias), el empleo de un enfoque multidimensional y sinérgico que requiere de la coordinación de los actores institucionales implicados y que se expresa en una intervención sobre diferentes dimensiones del bienestar para toda la familia, la entrega de un rol central a las mujeres beneficiarias con fines de empoderamiento de éstas, y la relevancia de los sistemas de monitoreo y evaluación para la gestión, el aprendizaje y el incremento de la transparencia (CEPAL, 2007, p. 4).

La importancia que han adquirido estos programas se refleja en el número que de ellos actualmente existen; en América Latina se identificaron 15 programas en 14 países. En términos generales todos los programas van dirigidos a la población más pobre y para la escogencia de los beneficiarios, la tendencia general es utilizar instrumentos especialmente diseñados aunque en algunos países han optado por la focalización geográfica.

Los beneficios que se otorgan y las condicionalidades que se imponen varían entre países; las transferencias en efectivo son lo más común y las cantidades generalmente varían dependiendo del número de miembros que existan en el hogar así como la edad de éstos.

En lo que respecta a las condicionalidades, es común a todos los programas el establecimiento de la educación de los niños y niñas como la condición *sine qua non*, en el sentido que todos los niños, niñas y adolescentes deben matricularse y asistir a sus estudios escolares; respecto a la salud, la condicionalidad por lo general se refiere a cumplir con el esquema de vacunación, así como a acudir a los controles prenatales; y en lo que tiene que ver con nutrición, las condiciones se refieren al control de crecimiento en los niños y niñas.

Las anteriores se constituyen en las condicionalidades básicas; otras condicionalidades corresponden a la obtención del registro civil o carnet de identificación, participación en actividades comunales o de tipo recreativo o la no participación del niño o niña en trabajo infantil, aunque esta última es poco frecuente encontrarla de manera explícita.

La lucha contra la pobreza y la pobreza extrema ha evolucionado desde una visión cortoplacista hacia una visión de mediano y largo plazo con enfoque en el incremento del capital humano y la ruptura del círculo vicioso de la pobreza

intergeneracional en el largo plazo; sin duda que las políticas de transferencias condicionadas a la inversión en capital humano deben ser analizadas en el contexto de una nueva estrategia de protección social a los más pobres.

Estos Programas de Transferencias Condicionadas se organizan en lo que se denomina “intervenciones por el lado de la demanda” lo cual quiere decir que promueven la utilización de los servicios sociales de educación, salud y nutrición principalmente, pero no los únicos, por parte de la población beneficiaria; ello implica que el Estado tiene la obligación y el reto de contar con la disponibilidad de cupos escolares, instituciones de salud y equipo profesional que garantice la atención para la población beneficiaria.

3.2 Antecedentes históricos de los Programas de Transferencias Condicionadas

La historia de los programas de transferencias condicionadas en América Latina no se puede pensar de manera aislada al contexto de la crisis económica que abarcó a los países de la región durante la década de los años 80 y el consecuente aumento de la pobreza que llevó a innovaciones en las políticas sociales y reformas de los sistemas de protección “en este sentido se puede decir que las estrategias de combate a la pobreza tales como los fondos de inversión social, las redes de protección social y los subsidios al consumo constituyen los antecedentes de los programas de transferencias condicionadas”(León, 2008).

Los servicios sociales y el acceso a la protección social que estas políticas ofrecían se enmarcaban en una fuerte participación del Estado lo que dio lugar a “políticas minimalistas-focalizadas, orientadas primero a la paliación de los peores efectos de la crisis económica y de los programas de ajuste instrumentados durante la denominada ‘década perdida’ y luego ampliadas con objetivos de desarrollo de los activos, del capital humano y de las capacidades de los más pobres” (CEPAL, 2007, p.4).

La brecha social que se vio cada vez más abierta en los tiempos de crisis económica se ha cerrado con la compensación que las instituciones de los sistemas de protección social que cada país ha utilizado. Por tanto, el universalismo de las políticas sociales es la característica actual de lucha contra la pobreza entendiéndose como una oferta que se encuentra disponible para todas las familias que están en esta situación.

Considerando su fecha de creación, se distinguen dos generaciones de programas:

Los de primera generación, que incluyen el programa de Asignación Familiar de Honduras (PRAF), que nace en 1990; el programa Bolsa Escola, que inicia en Brasil en 1995 (luego en 2003, cambia a Bolsa Familia); el programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), en ese mismo país que comienza en 1996; el programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en México, que inicia en 1997 y en 2002 cambia su nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. El bono solidario en Ecuador, que nace en 1998 y que en el año 2003 se cambia por el Programa Bono de Desarrollo Humano (BDH). En el año 2000 ven la luz dos programas de este tipo; en Colombia, el programa Familias en Acción y en Nicaragua, el programa Red de Protección Social. En el año 2002 nace en Chile el programa Chile Solidario, y en Argentina el Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) y el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) que nutren el programa Familias por la Inclusión Social de 2005. En lo que se podría llamar la segunda generación de programas de este tipo, se encuentran cuatro que inician en 2005: Red Solidaria en El Salvador, Red de Protección y Promoción Social en Paraguay, Juntos en Perú y Solidaridad en República Dominicana; y dos en 2006: Avancemos en Costa Rica y Red de Oportunidades en Panamá (OIT, 2007, p.5).

La mayor parte de documentos indican que los primeros programas de transferencias condicionadas se implementaron a mediados de la década de los noventa, sin embargo en los ochenta ya existían esquemas con una racionalidad parecida a los programas de transferencias condicionadas, principalmente transferencias alimentarias por educación (Correa, 2009, p.74).

Los resultados positivos obtenidos por esos programas han generado su permanencia en el tiempo y el incremento de esta estrategia de lucha contra la pobreza en países de los cinco continentes, incluyendo además a países desarrollados habiéndose realizado experiencias piloto en Nueva York y Washington aludiéndose así a nuevas perspectivas respecto a lo que es el concepto de globalización.

3.3 Características de los Programas de Transferencias Condicionadas

Los programas de transferencias condicionadas aparecen como una forma de hacer política social en América Latina incidiendo de manera inmediata sobre los ingresos de las familias pobres beneficiarias, con lo cual se pretende en el corto plazo aliviar su situación de pobreza, mientras que a mediano y largo plazo tratan de repercutir en la ruptura del ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza al condicionar las transferencias a que las familias cumplan ciertas responsabilidades o metas en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición principalmente.

Las tres características más evidentes de estos programas están contenidas en su misma definición (Tabatabai, 2006, p.14):

- La subvención está condicionada a un cierto comportamiento por parte del hogar receptor.

- La transferencia puede ser en efectivo o en especie, por ejemplo, alimentos.
- La transferencia toma la forma de subvención que no hace falta reembolsar.

Hay características que son comunes a todos los países de la región por eso me referiré a estos.

3.3.1 Población objetivo

La definición de la población de los programas depende del país en el que se dé pero su común denominador es que se trata de familias que viven en condiciones de pobreza o extrema pobreza, los criterios de elegibilidad de las diferentes transferencias monetarias provistas pueden basarse en las familias u hogares en su conjunto o definirse de acuerdo con la pertenencia de los integrantes del hogar a determinadas categorías, preferentemente niños en edad preescolar y escolar, y madres gestantes; “en algunos programas se contempla la entrega de beneficios a otras personas, como adultos sin empleo, personas con discapacidad y adultos mayores, lo que permite incorporar familias sin hijos menores de edad” (Ceccini y Madariaga, 2011, p.13).

Las edades que se tienen en cuenta para el acceso a los beneficios difieren dependiendo de las características del programa; por ejemplo para los subsidios condicionados a la educación las edades de los destinatarios varían de acuerdo a la organización de los sistemas escolares de cada país, “en la mayoría de países el límite inferior está entre 5 y 6 años mientras que el tope superior llega a los 22 años en México y 25 en Costa Rica” (Ceccini y Madariaga, 2011, p.15); respecto a las condicionalidades para el caso de salud éstos se concentran en las edades preescolares.

3.3.2 Mecanismos de focalización

En cuanto a la selección de los destinatarios de los Programas de Transferencias Condicionadas, los procedimientos de focalización utilizados por lo general se basan en etapas (Ceccini y Madariaga, 2011, p.26).

- En una primera etapa, se seleccionan las unidades geográficas que presentan mayores niveles de pobreza. En general esto se evalúa en función de índices de marginalidad que pueden incluir variables de ingresos o necesidades básicas insatisfechas, y se construyen a partir de fuentes de información como censos de población, encuestas de hogares y mapas de pobreza.
- Tras la focalización geográfica se aborda la selección de unidades familiares u hogares, dependiendo de la definición la mayoría de los

programas utiliza métodos de comprobación indirecta de los medios de vida, ya sea a través de índices multidimensionales de calidad de vida o de fórmulas que predicen los ingresos a través de variables que se supone que están muy relacionadas con dichos ingresos. También existen programas que utilizan una evaluación directa de los medios de vida, es decir, que utilizan el nivel de ingresos informado por las propias familias en las encuestas o los empadronamientos llevados a cabo.

- Algunos programas incorporan una última etapa de selección comunitaria bajo el supuesto de que los agentes locales cuentan con más información respecto de las necesidades y carencias de los hogares de una comunidad. Se ha encontrado que los mecanismos de comprobación de medios tienden a generar diferencias entre ser o no destinatario de un programa que pueden contrastar con la percepción de las condiciones socioeconómicas y la pobreza que tienen las propias comunidades.

3.3.3 Instrumentos de selección y registro

La forma como han de seleccionarse y actualizarse los datos de los destinatarios de los subsidios resulta un aspecto importante para el proceso sobre los usuarios actuales así como de los potenciales. La tendencia general es a utilizar instrumentos especialmente diseñados como el levantamiento de censos de población, lo cual implica importantes esfuerzos en términos de recursos monetarios y humanos. Sin embargo esta implementación es crucial para mantener flujos de información y recursos que permitan realizar diversas acciones para realizar los pagos, suspender o cancelar beneficios e implementar sistemas de monitoreo de resultados periódicos.

El gran desafío es que estos procesos cuenten con la agilidad que se requiere para que los procedimientos se encuentren actualizados y la población susceptible de ser destinataria se encuentre registrada. Esta preocupación resulta particularmente crítica si se requiere utilizar los programas de transferencias condicionadas como seguros contra crisis económicas o eventualidades que requieran ampliar con rapidez el padrón de destinatarios (Veras, 2009).

3.3.4 Criterios de egreso

El propósito del egreso de los programas de transferencias condicionadas consiste en asegurar que las familias no requieran de asistencia social en un futuro debido a que han perdido las condiciones de elegibilidad porque, en teoría, han logrado superar la pobreza. La llegada a la etapa de egreso pone énfasis en la definición de reglas de salida de los programas, siendo la regla básica el cese de las prestaciones cuando sus integrantes, como ya se mencionó, pierden las condiciones de elegibilidad por ejemplo porque sus hijos superan las edades

respectivas; este motivo es habitual y conlleva un grado de perversidad debido a que la familia “puede quedar en una situación de vulnerabilidad similar o peor a la que representaban previo a la intervención” (Banegas, 2008).

Otras formas de establecer reglas de salida del programa consisten en definir un número máximo de años de permanencia en el mismo o que los objetivos del programa sean completamente explícitos respecto al diseño de estrategias de graduación. En consecuencia este tipo de esquemas tienden a privilegiar los aspectos de reducción de pobreza de corto plazo con el fin de evitar la dependencia de usuarios a los subsidios pero desdibujando los propósitos que han evolucionado después de los primeros años de creación del programa y que consisten en la potencialidad de las capacidades humanas y la promoción social a largo plazo.

En la actualidad se buscan formas de ser consecuentes en la relación entre las transferencias y el largo plazo con la implementación de medidas de activación tendientes a mejorar las condiciones de empleo actuales y de empleabilidad futuras y así asegurar determinados niveles de vida promoviendo el aumento en las capacidades de las familias y la generación de ingresos autónomos (Britto, 2006).

3.4 Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina

Continuando con la línea de descripción de la atención internacional a la población más pobre se presentan a continuación los programas de transferencias condicionadas que los gobiernos de la región latinoamericana han desarrollado y que como estrategias multisectoriales han pretendido la reducción de la pobreza y el hambre, así como la universalización de la educación primaria y el acceso equitativo a todos los niveles de educación o la reducción de la mortalidad infantil.

Es menester mencionar que ninguno de los Programas de Transferencias condicionadas hace referencia al trabajo infantil aunque las acciones que incorporan llevan consigo la garantía de derechos que en consecuencia los aleja del mercado laboral.

3.4.1 Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) - Argentina

Los programas de transferencias condicionadas en la Argentina antes de la implementación de la AUH se centraban en otros programas, entre ellos el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el Plan Familias por la Inclusión Social y el Seguro de Capacitación y Empleo; la implementación de la AUH implicó varios cambios previos referidos a una unificación paulatina de todos éstos hacia la AUH (Repetto y Diaz, 2010, p.3).

El AUH es un programa de transferencias condicionadas creado en 2009 bajo la responsabilidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSES cuya finalidad es mejorar las condiciones de vida, salud y educación de los hijos e hijas menores de 18 años o con discapacidad de padres que se encuentren desempleados, trabajando en el mercado informal o en el servicio doméstico, percibiendo un salario inferior al mínimo vital y móvil o sean monotributistas²² sociales.

Los beneficiarios de la AUH deben cumplir ciertas condicionalidades en salud y educación. Específicamente en el área de salud todos los menores de 6 años y las mujeres embarazadas tienen que estar inscritos en el Plan Nacer²³ y todos los menores de 18 años deben tener plan de vacunación completo o en curso, al igual que sus respectivos controles médicos los cuales deben estar acreditados por un profesional de la salud. Respecto a la educación se requiere que los menores entre los 5 y los 18 años de edad asistan a la escuela. El cumplimiento de la condicionalidades se demuestra mediante Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación en la que se registran los controles médicos, los esquemas de vacunación, la inscripción en el plan Nacer y la asistencia escolar al ciclo. Dicha libreta tiene una vigencia de un año y a cada menor se le asigna una. Como el ciclo de cumplimiento es anual, las libretas son enviadas por correo a familias a final de cada año para ser diligenciadas el año siguiente por el centro de salud u hospital donde se harán los chequeos médicos así como por el plantel educativo. Los adultos responsables deben completar la sección de la Declaración Jurada del Adulto Responsable antes de llevar la Libreta a la oficina de ANSES para su validación (Maldonado et al., 2011, p.151).

El medio de pago es una tarjeta monedero, no asociada a todos los servicios financieros normalmente disponibles en una cuenta de ahorros. Para retirar el 80% del pago directo mensual se debe consultar el lugar y la fecha del banco donde se realizarán los pagos, mediante las formas habilitadas por ANSES. Se puede hacer compras en cualquier local afiliado al sistema débito. Al comprar con la tarjeta se tiene beneficio adicional de la devolución del Impuesto de Valor Agregado correspondiente. Se permiten tres retiros y consultas de saldo sin costo siempre y cuando las transacciones se hagan dentro de la misma entidad bancaria. El

²² El Ministerio de Desarrollo Social de Argentina define el monotributismo social como una categoría tributaria permanente, creada para facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad que han estado excluidas de los sistemas impositivos y de los circuitos económicos.

²³ Es un programa federal del Ministerio de Salud de la Nación que inició en 2005 e invierte recursos en salud para mejorar la cobertura de salud y la calidad de atención a las mujeres embarazadas, puérperas y de los niños y niñas menores de 6 años.

restante 20% consignado en la cuenta bancaria se puede retirar una vez al año y completa el pago del beneficio del programa.

3.4.2 Programa Nacional de Bolsa Familia –Brasil

El programa consiste en una estrategia de transferencias monetarias condicionadas bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre y ejecutado por la Secretaría Nacional de Renta de Ciudadanía y el Consejo Gestor del Programa Bolsa Familia. Fue implementado en 2003 con el propósito de unificar bajo un solo programa la asistencia social destinada a las familias en situación de extrema pobreza.

Los programas reemplazados por Bolsa Familia fueron Bolsa Escola (2001-2003) que era un programa enfocado hacia la educación; Bolsa Alimentação (2003) que estaba enfocado hacia la alimentación y el programa Auxílio Gas (2002-2003) que fue implementado con el objetivo de proveer a las familias un beneficio económico para poder comprar gas butano. El programa también reemplazó el programa Cartão Alimentação (2003) que tenía como objetivo la seguridad alimentaria y no exigía condiciones para entregar el beneficio (Maldonado et al., 2011, p. 157).

Para la superación del hambre y la pobreza, articula la promoción de alivio inmediato de la pobreza por medio de la transferencia directa de renta a la familia; refuerza los derechos sociales básicos en las áreas de salud y educación por medio del cumplimiento de condicionalidades, las cuales contribuyen a que las familias consigan romper el ciclo de la pobreza entre generaciones; y, coordina programas complementarios que tienen por objetivo el desarrollo de las familias, de modo que los beneficiarios de Bolsa Familia consigan superar la situación de vulnerabilidad y pobreza.

El programa integra la estrategia Hambre Cero, que pretende asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada, promoviendo la seguridad alimentaria y nutricional y contribuyendo por la erradicación de la pobreza extrema (Sauma, 2007, p. 35); también incorpora el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil – PETI establecido en 1996 cuyo objetivo es prevenir el trabajo infantil mediante la asistencia escolar.

La población objetivo son aquellas familias cuyos ingresos mensuales *per capita* sean menores a BRL\$140 (US\$84) y que tengan en su composición familiar a menores de 17 años y/o mujeres embarazadas o en lactancia (Maldonado et al., 2011, p. 158). El programa selecciona a las familias a partir de información levantada por el municipio con el Registro Único de Programas Sociales del Gobierno Federal “CadÚnico”; a partir de la información registrada, el Ministerio de

Desarrollo Social y Combate del Hambre selecciona de forma automatizada las familias que serán incluidas al programa cada mes.

El beneficio es pagado preferencialmente a la mujer a través de un pago directo a la familia por medio de tarjeta bancaria.

Las condicionalidades a las familias se dividen en tres ramas: educación, salud y asistencia social. Para los jóvenes entre 6 y 15 años, se requiere que estén matriculados en las escuelas públicas, y además asistir como mínimo al 85% de la carga horaria mensual de clases. Los adolescentes entre 16 y 17 años de edad deben asistir como mínimo al 75% de la carga horaria mensual de las clases. En cuanto a la salud, los niños menores de siete años deben tener su carné de vacunación debidamente diligenciado y deben prestar el debido seguimiento al desarrollo y crecimiento. Las mujeres embarazadas entre 14 y 44 años deben acudir a los controles médicos prenatales según el calendario dispuesto por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre. Respecto a las condiciones de asistencia social, éstas son para los menores de 15 años en riesgo de caer en trabajo infantil o que ya han sido retirados de éste por el Programa PETI. Deben participar de los servicios de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos ofrecidos por el PETI por lo menos 85% de la carga horaria mensual. Los adultos, por su parte deben participar de los programas de alfabetización, en caso que aplique (Maldonado et al., 2011, p. 159).

En relación a la transferencia de ingreso, el programa posee cinco tipos de beneficios: el *Beneficio Básico*, con un valor de R\$ 70.00, destinado a las familias consideradas extremadamente pobres. Cada familia puede recibir sólo un beneficio básico. El *Beneficio Variável*, R\$ 32.00, es otorgado a las familias pobres o de extrema pobreza que tengan entre sus miembros a niños, niñas o adolescentes entre 0 y 15 años, gestantes y/o lactantes. Cada familia puede recibir hasta cinco de estos beneficios; existe además un beneficio destinado a los adolescentes: el *Beneficio Variável Jovem*, con un valor de R\$ 38.00, otorgado a todas las familias del programa que tengan adolescentes entre 16 y 17 años y que asistan a la escuela. Cada familia puede recibir hasta dos beneficios; una adolescente además también puede recibir el *Beneficio Variável Gestante*. Otra modalidad es el Beneficio Variável de Carácter Extraordinário, otorgado en los casos en que el cambio de la familia desde los programas complementarios al programa Bolsa Familia le cause pérdidas financieras; finalmente, la presidenta Dilma Rousseff creó un nuevo beneficio, el *Beneficio de Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância* que completa los valores del Programa para familias ya beneficiarias pero que aún están en situación de pobreza extrema y que tienen entre sus miembros niños y niñas entre los 0 y 6 años (Peixoto, 2013, p. 172).

A todas luces este programa se ha ido consolidado en el escenario político y académico nacional e internacional y se encuentra en proceso de dejar de ser una política de gobierno para pasar a ser una política de Estado. Su fortalecimiento como política pública se demuestra mediante su ampliación gradual del público destinatario, de las metas relacionadas con la atención de los beneficiarios, del presupuesto y de los valores pagados a las familias incluidas en el programa; contradiciéndose así la tendencia histórica de discontinuidad y falta de perfeccionamiento de las políticas sociales (Peixoto, 2013, p.184).

3.4.3 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades -México

Es un programa de transferencias monetarias condicionadas bajo responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social y ejecutado por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. El programa surgió en 1997 con el nombre de Programa de Educación, Salud y Alimentación –PROGRESA y como característica tenía que era netamente rural. A partir de 2001 el programa se expandió a aéreas semiurbanas inicialmente y luego áreas urbanas; en abril de 2002 cambió su nombre al que conserva actualmente.

Con esto el programa ha tenido la mayor asignación presupuestal que haya tenido el rubro de combate a la pobreza en cualquier programa federal: 25 mil millones de pesos en 2004, 30 mil millones en 2005, cerca de 35 mil millones en 2006 y una cantidad ejercida por casi 37 mil millones en el 2008 donde incluso el programa dispone de financiamiento internacional (Valencia, 2010, p.198).

El objetivo del programa es contribuir a reducir la pobreza extrema, asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades, mediante la entrega de apoyos monetarios a las familias en esa situación, en los rubros de educación, salud, alimentación y apoyo energético (Maldonado et al., 2011, p. 210). Como en todos los programas similares, en el corto plazo estos recursos mejoran las condiciones socioeconómicas y el ingreso de los hogares más pobres y en el mediano plazo, impulsan el desarrollo de capacidades al incentivar la asistencia a las unidades de salud y a la escuela.

La población objetivo son las familias rurales y urbanas en condiciones de pobreza extrema; aunque el objetivo del programa es claro y busca beneficiar a todas familias que estén en pobreza extrema se concentra en los siguientes grupos prioritarios: niños y niñas menores de cinco años, jóvenes menores de 21 años que hayan terminado la educación básica y mujeres embarazadas y en lactancia. El programa aplica un riguroso sistema de identificación de personas beneficiarias mediante una encuesta socioeconómica que se realiza por etapas. En la primera, se realiza una selección de comunidades sobre la base de índice de marginalidad proveniente de información censal, con el objetivo de focalizarse en las

comunidades con mayores índices de marginalidad o a las más pobres. La segunda etapa en este proceso es la selección de las familias al interior de las comunidades previamente identificadas, a partir de la situación económica de cada una. Al finalizar esta etapa, se obtiene una lista de familias que cumplen con los requisitos establecidos (Maldonado et al., 2011, p. 210).

La permanencia de las familias que se incorporan la determina el cumplimiento de sus corresponsabilidades en educación: los menores de 18 años deben inscribirse en planteles educativos para cursar primaria o secundaria. Los jóvenes menores de 21 años que hayan terminado la educación básica tienen que anotarse y permanecer en planteles educativos para la educación superior. Todos los integrantes de la familia se deben registrar en una unidad de salud y asistir a los controles respectivos. Por último, los miembros de la familia deben asistir cada mes a una sesión de comunicación educativa para el autocuidado de la salud (Maldonado et al., 2011, p. 211).

Evaluaciones al programa han demostrado que las familias de Oportunidades incrementaron sus consultas preventivas; hay reducción en la mortalidad materna e infantil; hay un incremento en la talla de los niños y niñas menores de 2 años; hay una mayor capacidad para realizar actividades cotidianas en individuos de 18 a 49 años integrantes de hogares beneficiarios, sugiriendo este indicador un mejor estado de salud, ya que de éste depende en buena medida la posibilidad de realizar actividades que requieren esfuerzo físico. El programa también ha contribuido a desalentar entre los adolescentes el uso de sustancias psicoactivas (Sauma, 2007, p.71).

3.4.4 Programa nacional de apoyo directo a los más pobres “JUNTOS” -Perú

El programa peruano de transferencias monetarias condicionadas, JUNTOS, fue creado en abril de 2005; desde 2007 el programa forma parte del Programa Estrategia Nacional de Nutrición, es responsabilidad de la Presidencia de Consejo de Ministros y financiado con fondos del gobierno peruano.

El programa es una iniciativa social en el cual el Estado retribuye parte de sus rentas con el objetivo de promover el desarrollo del capital humano; su creación se sustenta en los Objetivos del Milenio y las políticas de Estado desarrolladas en el Acuerdo Nacional y el Plan Nacional de Superación de la Pobreza (Sauma, 2007, p. 83).

El objetivo del programa es contribuir a la reducción de la pobreza y a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza extrema y como propósito, generar capital humano en hogares en pobreza con corresponsabilidad Estado - hogar,

mediante la entrega de incentivos para el acceso y uso de salud, nutrición y educación (Maldonado et al., 2011, p. 230).

La población objetivo del programa son familias en situación de extrema pobreza, riesgo y vulnerabilidad con mujeres embarazadas y niños hasta 14 años; la focalización se realiza en dos etapas de carácter secuencial; una, geográfica, mediante la cual se determina si el programa interviene o no en un área y una siguiente, en el área geográfica determinada donde se eligen los hogares según nivel de pobreza determinado por el Sistema de Focalización de Hogares (Maldonado et al., 2011, p. 231).

Se intenta garantizar el acceso pleno a los derechos sociales básicos de las personas más pobres y excluidas para asegurar el desarrollo de sus capacidades humanas. Comenzó a ejecutarse en los 70 distritos rurales más pobres en beneficio de las familias identificadas con los índices más bajos de desnutrición crónica, necesidades básicas insatisfechas y alta afectación por la violencia política (Sauma, 2007, p. 83).

El programa tiene un único componente denominado bono destinado a todos los beneficiarios del programa, se entrega cada dos meses a un representante de la familia que puede ser el padre o la madre (Maldonado et al., 2011, p. 231). El subsidio monetario se entrega para uso libre por parte de las familias; como en la mayoría de los programas de transferencias condicionadas y con la finalidad de restituir derechos básicos, sujeto al cumplimiento de corresponsabilidades en tres campos.

El primero es la salud que exige a los niños y niñas menores de cinco años y las mujeres embarazadas y en lactancia que asistan a sus controles de salud. En cuanto a educación, los niños entre 6 y 14 años deben asistir al menos a 85% de las clases. Por último, está el campo de la nutrición donde se exige que los niños entre seis meses y tres años participen en el programa Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo²⁴

Este programa es de los pocos que incluyen un aspecto relativo al trabajo infantil y se trata de la condicionalidad que surge respecto que los niños y niñas no deben faltar a clases por tener que realizar labores agrícolas o de otra índole.

²⁴ Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo es un programa orientado a la atención de niños y niñas comprendidos entre 6 y 36 meses de edad, mediante la entrega de una papilla, con el objetivo de prevenir la malnutrición de los mismos.

3.5 Programa de Transferencias Condicionadas en Colombia

El éxito que han tenido los programas de transferencias condicionadas en la atención a la población más vulnerable se refleja en su expansión por los países hacia otros territorios; Colombia también ha continuado esta senda obteniendo resultados positivos, tanto así que el programa ya es Ley de la República con lo cual asegura su continuidad como política de Estado.

3.5.1 Programa Familias en Acción

Familias en Acción es uno de los programas más grandes implementados por el gobierno colombiano para la atención a la población más pobre, financiado con préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. El programa ha sido diseñado a imagen del Programa Oportunidades de México (Unión Temporal IFS, Econometría S.A. y SEI S.A., 2006).

Consiste en un programa de transferencias monetarias condicionadas del gobierno nacional y el Departamento para la Prosperidad Social; fue creado en el año 2000, con el propósito de mitigar los efectos negativos de la crisis económica y del ajuste fiscal en los grupos poblacionales más vulnerables y al igual que los programas de este tipo se sustenta en la contribución a la formación de capital humano a las familias en extrema pobreza entregando para ello apoyo monetario directamente a la madre y condicionando el cumplimiento de compromisos por parte de la familia en educación y nutrición (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2004).

3.5.2 Propósito

El programa tiene como propósito aumentar, y en algunos casos mantener, la inversión que las familias en extrema pobreza hacen sobre el capital humano de sus hijos.

3.5.3 Objetivo

Consiste en la entrega, condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso y mejorar la salud y educación de los menores de 18 años de las familias que se encuentran en condición de pobreza y vulnerabilidad. Se podrán incorporar las transferencias que el sistema de promoción social genere en el tiempo para estas familias²⁵ (DNP, 2004, p.3).

Por tanto a nivel operativo, el objetivo que se ha propuesto el Programa Familias en Acción se puede distribuir de la siguiente manera:

²⁵ Artículo 2, Ley 1532 de 2010.

- Reducir la inasistencia y deserción de los estudiantes tanto de educación primaria como de educación secundaria.
- Complementar los ingresos de las familias con niños menores de siete años en extrema pobreza para incrementar el gasto de alimentación.
- Aumentar la atención de salud de los niños menores de siete años.
- Mejorar prácticas de cuidado de niños en aspectos tales como nutrición, salud, estimulación temprana y prevención de la violencia familiar.

3.5.4 Población objetivo

Familias pertenecientes al Nivel 1 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN, familias en situación de desplazamiento que se encuentren registradas en el Sistema de Población Desplazadas -SIPOD y familias indígenas registradas en los censos indígenas²⁶.

De acuerdo a lo anterior, el Departamento para la Prosperidad Social ha determinado que el criterio básico para que una familia ingrese al programa no lo otorga por sí mismo su condición de pobreza o desplazamiento sino el que de acuerdo a esta condición se encuentra registrada en los sistemas de población respectivos.

3.5.5 Tipos de subsidio

El programa contempla dos tipos de subsidio, un subsidio nutricional y un subsidio escolar los cuales no son excluyentes entre sí por lo cual una misma familia puede recibir los dos al mismo tiempo.

3.5.5.1 Subsidio nutricional

Es un subsidio destinado al apoyo nutricional de las familias con niños menores de siete años. Inicialmente también era un requisito que los niños no podían ser beneficiarios de los hogares comunitarios de Bienestar Familiar, jardines comunitarios y hogares infantiles ICBF pero el requisito se desmontó con la ampliación del programa. El objetivo del subsidio consiste en aumentar la atención en salud de los niños menores de siete años y mejorar el consumo familiar de alimentos nutritivos; en cuanto al largo plazo se busca la reducción de las tasas de desnutrición entre niños y niñas, un aumento en el estado de salud infantil y en consecuencia un mejor desempeño escolar (Millán, 2007, p. 15).

²⁶ Según la CEPAL, se registró a julio de 2010 aproximadamente 2.589.064 familias; el registro en cantidad de personas para finales del mismo año fue de 11.650.788.

3.5.5.2 Subsidio escolar

Es un subsidio destinado a incentivar la asistencia al sistema educativo y el rendimiento de los niños de 7 a 18 años en la escuela. Se procede a realizar entrega de un subsidio por cada niño de la familia beneficiaria que curse primaria entre 2º y el 5º o en la totalidad de la secundaria. El impacto esperado es la reducción de la tasas de inasistencia y de deserción escolar en el corto plazo y un aumento de los años de escolaridad en las zonas atendidas en el largo plazo así como atraer a la escuela a niños y niñas que hayan desertado.

3.5.6 Condicionalidades

Al igual que todos programas de transferencias condicionadas el Programa Familias en Acción condiciona la entrega de los subsidios; para el caso del Programa Familias en Acción, estos se suspenden si los beneficiarios no cumplen con las responsabilidades tres veces consecutivas o cuatro veces discontinuadas durante un año (Maldonado et al., 2011, p. 175).

3.5.6.1 Condicionalidad al subsidio nutricional

Los niños y niñas menores de 7 años del núcleo familiar deben asistir a los controles médicos de crecimiento y desarrollo de acuerdo a las notas establecidas por el Ministerio de salud y la Protección Social.

3.5.6.2 Condicionalidad al subsidio de educación

El subsidio de educación requiere que los niños, niñas y adolescentes entre 5 y 18 años no pueden tener más de ocho faltas injustificadas durante un ciclo de dos meses o, dicho de otra manera, el estudiante debe asistir, al menos al 80% de las clases (Millán, 2007, p. 15).

3.5.7 Pagos

Dependiendo del tipo de subsidio así como del número de hijos que tenga una familia las transferencias variarán.

3.5.7.1 Pagos de subsidios en salud

El Departamento para la Prosperidad Social ha establecido que el pago se entrega sin importar el número de hijos menores de siete años y va entre \$60.000 y \$70.000 representando un valor mensual el cual es pagado en ciclos bimensuales por año.

3.5.7.2 Pagos de subsidios en educación

Durante los 10 meses de la jornada escolar se entrega el incentivo de educación por niño el cual va desde \$20.000 y \$50.000 dependiendo del grado escolar y del municipio y no tiene monto máximo por familia.

3.5.8 Modalidades de pago

A lo largo de su historia el programa ha tenido tres formas de pago. La primera se realizaba en efectivo tanto en las oficinas bancarias como en los lugares elegidos por los promotores del programa. En los municipios donde había sucursales bancarias, el pago se realizaba a través de caja extendida (oficina temporal) o a través del esquema de municipio vecino. Las otras dos formas de pago utilizaban tarjetas electrónicas. La primera denominada Tarjeta Eficaz (tarjeta monedero), los beneficiarios reciben una tarjeta electrónica recargada con el monto correspondiente por ciclo de dos meses. La tarjeta no está vinculada a ninguna cuenta de ahorro pero puede ser utilizada en cajeros electrónicos y lugares autorizados (Maldonado y Urrea, 2010, p.3).

En 2009 comenzó a funcionar otra forma de pago, bajo esta modalidad el beneficiario recibe una tarjeta del Banco Agrario asociada a una cuenta de ahorro. Las dos primeras transacciones del mes son gratis, así como la primera consulta de saldo de la cuenta cada mes, que devuelve además dos puntos de IVA, no tiene cuota de manejo, no se cobra el impuesto de cuatro por mil y no requiere saldo mínimo. La tarjeta presta una serie de servicios para que los beneficiarios se vinculen más con el sector financiero tales como giros del extranjero o remesas, servicio de consignación nacional envío de giros nacionales y compra de seguro (Maldonado y Urrea, 2010, p.3) por medio de la tarjeta Banco Agrario, Familias en Acción ha vinculado al sistema financiero alrededor de dos millones y medio de familias.

En 2013 la entrega de las transferencias monetarias no sólo ha continuado con el Banco Agrario sino que el Banco Davivienda también ha adquirido esta responsabilidad, consolidando el proceso de vinculación de las familias de bajos recursos al sector financiero en principio a través de cuentas de ahorro o monederos electrónicos. Se espera que las madres vinculadas al programa tengan facilidades para el cobro de los incentivos, oportunidades de créditos y acceso a compras en establecimientos de comercio afiliados a la red de pago dispuestas por las entidades financieras (Departamento para la Prosperidad Social [DPS], 2013).

3.6 Más Familias en Acción

Con la aprobación del Congreso de la República de la Ley 1532 de 2012²⁷ que consolida al programa y lo convierte en un derecho para la población pobre y vulnerable, el gobierno aprobó también la ampliación de su cobertura, el aumento de recursos y el rediseño del programa llegando así a su tercera fase denominada Más Familias en Acción.

Según cálculos del Departamento Nacional de Planeación, en ausencia de estas transferencias focalizadas la pobreza extrema sería de 1,2 puntos porcentuales más alta y el GINI sería medio punto más alto.

Su contribución a cerrar la brecha de pobreza es todavía más importante y ratifica su condición de complemento; la transferencia equivale a 34% del costo de la línea de pobreza y al 15% de la línea de pobreza moderada.

Más Familias en Acción es una nueva versión del programa, no sólo se ratifican los compromisos anteriores, sino que fueron aumentados, de ahora en adelante cada madre titular se compromete a llevar a sus hijos menores de 7 años a los controles de crecimiento y desarrollo, a aplicarles los esquemas de vacunación completos a garantizar que asistan al menos a 80% de las clases durante el ciclo educativo (Angulo, 2012).

Si la familia cumple, el Estado se compromete a entregar el incentivo. El incumplimiento implica la supresión del pago o el retiro del programa si se produce de manera sistemática.

3.7 Resultados de evaluaciones de impacto

La expansión que ha tenido el programa obedece en gran parte a su éxito en más de 600 municipios del país y, especialmente, a su importante impacto sobre el estado de nutrición y la asistencia escolar de los niños y niñas beneficiarios (Millán, 2007, p15).

En términos de nutrición las evaluaciones realizadas por el DNP han encontrado un incremento en el consumo de proteínas como carnes, huevo y leche, y efectos positivos en la talla de niñas y niños de 0 a 2 años en el área rural y en el peso de los niñas y niños de las áreas urbanas (Millán, 2007, p16). En educación., el DNP encontró un impacto positivo en la asistencia escolar de niños, niñas y adolescentes entre 12 y 17 años de 3,6 a 5,2 puntos porcentuales en el área urbana y 4,6 a 10,1 en el área rural. Para el grupo de 14 y 17 años, el impacto fue mayor: entre 5,3 y 6,3 puntos porcentuales en el área urbana y 5,9 y 7,6 en el área

²⁷ Ley 1532 de 2012 Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción”.

rural. Para menores de 12 años, entre 8 y 11 años, sólo se vio un efecto significativo en el área rural de 2,9 puntos porcentuales.

Que el programa haya tenido los anteriores impactos no es sorprendente, ante todo si se tiene en cuenta que un incremento en la asistencia escolar y mejoras en la condición nutricional de niños y niñas menores de 7 años son precisamente los objetivos centrales del programa y fueron incorporados a través de la condicionalidad de la entrega de subsidios (Millán, 2007, p16). De igual forma su consolidación como política de Estado fortalece al programa convirtiéndolo en un derecho para la población pobre y vulnerable.

Es necesario indicar que aunque el programa no contempla la reducción del trabajo infantil, el hecho de condicionar los subsidios a la educación sí presenta efectos respecto a la disminución de los niños en trabajo infantil.

3.8 Programas de Transferencias Condicionadas sobre el trabajo infantil

Los programas de transferencias condicionadas han adquirido una relevancia notable en América Latina; en la XVI Reunión Regional Americana de la OIT realizada en la ciudad de Brasilia en mayo de 2006, tanto gobierno como empleadores y trabajadores realizaron una propuesta política expresa de incorporar la erradicación del trabajo infantil a las políticas y programas sociales y económicos, y entre otras medidas la de fomentar el desarrollo de programas de transferencias condicionadas con el fin de mejorar el acceso, la permanencia y la reinserción de niños y niñas al sistema educativo al igual que de formación profesional. Esta propuesta se recogió en la Agenda Hemisférica 2006-2015 para generar Trabajo Decente en las Américas.

Dado el alto número de países que han aprobado la Convención de los Derechos del Niño al igual que los Convenios de la OIT, estos programas de transferencias condicionadas ayudarían al logro de los compromisos internacionales en esta materia. En este orden de ideas se resalta que si bien los programas de transferencias condicionadas son un gran aporte de los gobiernos a la reducción de la pobreza, éstos tienen la obligación de hacer explícita su contribución a la eliminación del trabajo infantil.

En América Latina sólo en Brasil se ha creado un programa que ataca el trabajo infantil de manera explícita, los demás programas nombran tangencialmente el problema del trabajo infantil o lo toman como una ganancia adicional que se logra al embestir la pobreza y aumentar el capital humano.

3.8.1 Programa de Erradicación del Trabajo Infantil –PETI de Brasil

En octubre de 1996 el gobierno federal creó este programa, el cual hasta el momento es el único en América Latina²⁸ especialmente diseñado para retirar a niños, niñas y adolescentes del trabajo infantil. Inicialmente estaba concebido para atender a niños y niñas que realizaban actividades laborales en el campo, especialmente en las áreas de carbonería y agricultura. No obstante, la realidad del trabajo infantil estaba también presente en las ciudades, principalmente en las fábricas. La situación se agravó cuando las carbonerías rurales dejaron de contratar familias con niños y niñas debido a la intensificación de la fiscalización de las condiciones de trabajo provocando el desplazamiento de la población rural para las ciudades, aumentando incluso los niveles de prostitución y abandono de este grupo. Esta realidad provocó que en 1999 PETI fuera reformulado y ampliado hacia todas las regiones brasileñas de modo que habría que atender también a los niños, niñas y adolescentes de las zonas urbanas.

El objetivo principal de PETI es retirar niños, niñas y adolescentes de 7 a 15 años de edad del trabajo peligroso, pesado, insalubre y degradante inscritos en la lista de las formas de trabajo infantil elaborada por la comisión tripartita nacional con fundamento en el convenio 182 de la OIT²⁹.

3.8.1.1 Población beneficiaria

La población meta son las familias en situación de pobreza extrema y exclusión social que tienen renta *per capita* equivalente al 50% del salario mínimo brasilero y que tienen hijos entre los 7 y 15 años. Cada familia recibe una suma de dinero mensual por cada hijo retirado del trabajo, y que por lo demás frecuente la escuela en un régimen de jornada ampliada, utilizado para hacer actividades de reforzamiento escolar, actividades deportivas culturales, artísticas y de ocio.

3.8.1.2 Beneficios

El PETI distribuye un valor a las familias de acuerdo al número de hijos e hijas matriculados en las escuelas y por tanto lejos de cualquier actividad laboral considerada pesada, degradante y peligrosa. La manutención de los niños y niñas en el programa depende de la frecuencia y del aprovechamiento escolar.

Las familias en situación de trabajo infantil con renta *per capita* inferior a R\$ 120 reciben el beneficio a través del programa bolsa familia.

²⁸ Otros Programas como el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres de Perú sólo indican en las condicionalidades a las familias que los niños y niñas no deben faltar a las clases por tener que realizar labores agrícolas o de otras índoles.

²⁹ Convenio 182 de la OIT referente a las peores formas de trabajo infantil.

Las familias con situación de trabajo infantil con renta *per capita* superior a R\$ 120 reciben el beneficio a través de PETI.

3.8.1.3 Corresponsabilidades

Todos los niños, niñas y adolescentes menores de 16 años deben ser retirados de cualquier forma de trabajo infantil.

Un participante del PETI deberá tener una frecuencia escolar mínima del 85% de la carga horaria mensual y el mismo porcentaje de frecuencia para las actividades propuestas para la jornada ampliada.

Las familias beneficiadas deberán participar de actividades socioeducativas y los programas y proyectos de generación de empleo y renta ofertados; el tiempo de permanencia en el programa es determinado por la edad del niño, niña o adolescente siendo también criterio para el desligamiento la autonomía financiera de la familia.

3.8.2. Impacto del Programa Familias en Acción sobre el trabajo infantil

Para el propósito de determinar la incidencia del programa Familias en Acción sobre el trabajo infantil lo primero a tener en cuenta es que este programa no ha sido diseñado para atacar este problema ni incluye entre sus condicionalidades la circunstancia explícita de que los niños, niñas y adolescentes beneficiarios no pueden trabajar, como ocurre con el programa PETI de Brasil.

Sin embargo, “aunque el programa Familias en Acción no contiene un componente explícito que trate el tema del trabajo infantil también ha tenido efectos positivos en relación a la reducción en la participación de los niños, niñas y adolescentes en actividades laborales y en el número de horas dedicadas al trabajo y a la realización de oficios en el hogar” (Bernal y Cárdenas, 2006); teniendo en cuenta esto, es justo entrar a mencionar que estudios realizados al programa han indicado por un lado que éste redujo la tasa de ocupación de niños, niñas entre los 10 y los 17 años en 1,5 puntos porcentuales en 2003. Por tanto, “de no existir la tasa de ocupación pasaría al 17,6%, del 16.1% observado entre las personas beneficiarias del programa” (Bernal y Cárdenas, 2006). Adicionalmente, el impacto del Programa sobre el trabajo infantil reduce la proporción de niños y niñas que trabajan y estudian, al incidir en que sólo asistan a la escuela (Quiroga, 2006).

Cálculos realizado por Fedesarrollo indican que las transferencias condicionadas pueden ser efectivas en reducir la intensidad y la participación en el mercado laboral por parte de los niños y niñas, como también su dedicación a oficios del hogar; sin embargo estos efectos no se encontraron para todas las poblaciones analizadas. Por ejemplo, en el área rural el programa no generó reducciones en la

participación laboral en el grupo de 14 a 17 años y para niñas, también del área rural, únicamente se encontró un efecto sobre su participación laboral para aquellas de 10 a 13 años. Asimismo, cuando las personas menores de edad trabajan en un negocio familiar y son pagadas, no hay un efecto negativo del programa sobre el número de horas dedicadas al trabajo (Millán, 2007). Se encuentra que el programa tiene un efecto positivo, aunque pequeño, sobre los niños que permanecían inactivos, es decir que ni estudian ni trabajan, y aumenta la tasa de asistencia de los niños y niñas trabajadores, a la vez que reduce la posibilidad de que las familias beneficiarias, ante crisis o eventos adversos, decidan enviar a sus hijos al mercado laboral.

Las evaluaciones de impacto al programa Familias en Acción, realizadas por la Unión Temporal IFS-Econometría, estiman puntualmente el efecto del programa sobre la asistencia escolar y se mencionan los resultados respecto a la participación de niños y niñas en el mercado laboral; en ninguna parte se profundiza acerca de las combinaciones entre escolaridad y trabajo infantil (Quiroga, 2006); en este sentido:

La efectividad de los programas de transferencias en efectivo condicionadas sobre el trabajo infantil, dependerá de su vinculación a otras estrategias como el aumento de la calidad de los servicios educativos (desde el momento en que mejora la experiencia educativa del menor y que ejerce un efecto de atracción hacia el centro educativo), la creación de programas extracurriculares (que complementen y refuercen la enseñanza en la escuela, como los Espacios para Crecer de Edúcame Primero Colombia) o la creación de itinerarios educativos adecuados a las diferencias individuales y culturales (y que tienen en cuenta la adecuada inserción laboral de los adolescentes que finalizan la enseñanza obligatoria, como el caso de Espacios para aprender) (DHR, 2013).

Se han realizado varias Investigaciones al Programa Familias en Acción respecto a su efectividad pero son prácticamente inexistentes los estudios que se han realizado para evaluar su impacto en relación al trabajo infantil; uno de estos ha concluido que el programa “además de su reconocido impacto sobre la educación y la nutrición de niños y jóvenes beneficiarios, también tiene un efecto sobre el trabajo infantil y sobre las combinaciones de éste con la asistencia escolar” (Quiroga, 2006), es decir que el programa incide, aunque de manera indirecta, en la disminución de las cifras de trabajo infantil. Por lo anterior, existen razones para afirmar que el condicionamiento de las transferencias económicas del Programa Familias en Acción a la asistencia escolar y al control en salud y nutrición, ayuda a evitar el regreso de los niños y niñas al trabajo infantil; esto se constituye en un motivo para tomar medidas conducentes a ampliar la cobertura del programa y no dejar por fuera del mismo a las familias que virtualmente no cumplen criterios relacionados con la pobreza extrema pero que su condición de desigualdad social las lleva a que tomen la decisión de vincular a sus hijos e hijas al trabajo infantil con las consecuencias que ello trae en la pérdida de capital humano.

4. EL TRABAJO INFANTIL EN LOS HOGARES NO CONSIDERADOS POBRES

4.1. La familia como determinante del trabajo infantil

Sin duda alguna que la pobreza es una causa de gran importancia en la definición del trabajo infantil, muchos niños y niñas se ven en la necesidad de tener que trabajar con el propósito de ayudar a sus familias y así no representar una carga adjunta. Este proceso se presenta dentro de factores de tipo social como cultural pero, sobre todo, es un proceso de toma de decisiones por parte del hogar en el cual no se contempla el supuesto de que la toma de dicha decisión no hará sino engendrar más pobreza y el mantenimiento de la desigualdad social.

Asumimos, por tanto, que el factor central de que el niño trabaje lo define el hogar, recayendo la responsabilidad de manera concreta sobre los padres o quienes sean sus representantes (Silva, 2010, p19). Esta toma de decisiones de los padres son definidas por el grupo como colaboraciones que se dan al interior del hogar, involucrando cogniciones que juegan un papel dinamizador también al interior del hogar según la cual “los padres ayudan a sus hijos y los hijos ayudan a sus padres a través de un intercambio de cosas con alto valor simbólico” (Pico y Sánchez, 2010, p. 69).

En otras palabras, la participación del niño en el mundo laboral ocurre probablemente a partir de acciones iniciales de ayuda a los padres de familia o hermanos mayores en tareas sencillas y domésticas. Conforme el niño crece se le van adjudicando responsabilidades mayores, que van formalizándose fuera o dentro del hogar y constituyendo una fuerza importante esencial para la producción de bienes de la familia, así como para su reproducción (Silva, 2010, p19) pero que principalmente fortalece las relaciones al interior del núcleo familiar.

De esta manera a través del intercambio y las colaboraciones al interior del núcleo familiar, desde temprana edad los niños y niñas empiezan a contribuir económicamente a los ingresos del hogar demostrando que la relación padre-hijo se concibe en términos de interdependencia (Magazine y Ramírez, citado en Lorente, 2012). Configurándose así el proceso inicial de toma de decisión de los padres en torno a la vinculación del niño a las labores domésticas o a la vinculación al mercado laboral cuya base, y esto es lo más relevante, no se encuentra determinada necesariamente por factores que se vinculan a la pobreza del núcleo familiar sino a las diferentes posiciones que los padres toman frente al trabajo infantil.

4.2 Cultura y tradiciones como fuente

Con el conocimiento que ya se tiene acerca de la multicausalidad del trabajo infantil, asumiendo la importancia que a todas luces tiene el factor económico del hogar, emprendemos el recorrido ahora hacia la comprensión del factor que lleva a que los padres indiquen a sus hijos e hijas la necesidad de trabajar para convertirse en contribuyentes más productivos de sus hogares.

Se ha observado que la interdependencia concebida a lo largo del ciclo vital constituye la paternidad sobre el niño al darle el trabajo (Magazine y Ramírez, citado en Lorente, 2012), este tipo de toma de decisiones que vinculan el proceso de crianza con el trabajo infantil se encuentran surcados por fuertes costumbres que no tienen cabida en las explicaciones estrictamente economicistas pero que sí son explicados por las tradiciones familiares y el arraigo cultural que transmite los saberes en los cuales se perpetúa el trabajo infantil.

Los padres de familia que comenzaron a trabajar desde tempranas edades envían a trabajar a sus hijos de igual forma, lo que es visto en sectores socioculturales tradicionales como natural y no es objeto de cuestionamiento. El trabajo infantil en las zonas rurales es por lo general parte de la tradición en la que se perpetúa como práctica y patrón de crianza que sirve de herramienta para la formación personal (Pico y Salazar, 2008, p.113), lo cual evidencia la persistencia del trabajo infantil como usanza de generación en generación.

En las familias pobres de zonas rurales la crianza tiene un fuerte peso en relación a las costumbres arraigadas y relacionadas con las labores domésticas, por ejemplo en el campo los niños y niñas desempeñan distintas labores relacionadas con actividades agrícolas, “entonces la combinación de estas dos circunstancias, pobreza y valores culturales, podrían también convertirse en ejes que motivan el trabajo infantil” (Pico y Sánchez, 2010, p. 11). Por tanto, estas costumbres adquiridas configuran prácticas “que reproducen y legitiman la cultura de la supervivencia alrededor del trabajo y la vida familiar que dinamiza, mantiene y reproduce el trabajo infantil, a la vez como práctica intergeneracional” (Pico y Sánchez, 2010, p.11).

Pero si se trata de reconocer el gran peso que tienen las prácticas arraigadas en la cultura, entonces será difícil separar el trabajo infantil que tiene como contexto a los hogares pobres de aquel que lo tiene en los hogares con mejores ingresos económicos; tanto en unos como en otros el factor cultural se encuentra siempre presente con sus variadas justificaciones.

Existen tres factores principales de tolerancia de la población adulta al trabajo infantil: el factor socioeconómico, el cultural y el asociado a roles de género (Sulmont, citado en Silva, 2010):

El factor socioeconómico obliga a ciertas familias pobres a maximizar el uso de la fuerza laboral para sobrevivir y esto lo hace, para muchos, justificable. El factor cultural, asocia el trabajo a valores positivos para el desarrollo del niño y el aprendizaje de la responsabilidad. De este factor asociado al género, las mujeres aparecen como menos tolerantes al trabajo infantil que los hombres. (...) en cambio, el rol tradicional masculino, vinculado con la provisión de recursos para el hogar, favorecería una actitud más tolerante frente al trabajo infantil, al asociarlo con valores positivos.

Para una gran parte de la población, que por lo general se relaciona con hogares populares, el ser trabajador es un valor positivo lo cual finalmente contribuye a justificar los efectos dañinos que se asocian con esta práctica. Aún así este grupo poblacional que lo acepta con base en sus historias y sus vivencias lo permite en la medida en que trae beneficios al hogar en términos económicos y a los hijos al alejarlos de vicios; incluso algunos padres pueden decir que el trabajo infantil es una “conducta natural que no pasa por una decisión” por ser parte de prácticas propias de tradición y de cultura (Silva, 2010, p.19).

En muchos de los contextos tanto rurales como urbanos existe una defensa basada en principios familiares que se transmiten intergeneracionalmente según la cual el trabajo dignifica y se asocia con principios de salud mental y limpieza del cuerpo de tóxicos como las drogas; en razón a estos principios el trabajo ha mantenido alejados a muchos adolescentes de otros problemas sociales.

Como resultado se puede encontrar la profunda inserción que el trabajo infantil tiene en muchas familias y que se va propagando de una generación tras otra; en este punto no se trata de emitir un juicio al respecto en tanto que en ocasiones determinadas formas de actividades resultan ser formadoras de carácter, responsabilidad y alejan al niño, niña o adolescente de otros problemas. Por otro lado, no siempre estas condiciones positivas se mantienen, más aún cuando muchos de estos comportamientos, de cierta responsabilidad y aparente formación, se enmarcan en un alejamiento de esta población de los salones de clase con la consecuente disminución de acumulación de capital humano y el deterioro de la calidad de vida del grupo poblacional.

4.3 Desigualdad Social antes que pobreza

Ya ha sido mencionado en varias ocasiones que la pobreza no es la única condicionante del trabajo infantil pero sí una de las más importantes causas, por lo cual se llega a la conclusión que relaciona de manera directa, y con mucha más

fuerza, a la desigualdad social al proceso de toma de decisión de vinculación de un niño o niña al mercado laboral.

La respuesta de los hogares ante situaciones conflictivas como las reformas laborales, la crisis del empleo o la inequidad social, entre otras, conlleva nuevas situaciones conflictivas en el plano individual y familiar bajo los dominios del riesgo social.

Con la asunción del riesgo social en los hogares, éstos pueden llegar a legitimar determinadas formas de sobrevivencia cuya finalidad será controlar y responder a los asuntos que generan preocupación en el núcleo familiar; el problema social, el cual representa un motivo de preocupación para el gobierno, se encuentra en las herramientas con las cuales se dará frente a estas demandas.

Muchas familias en riesgo abandonarán sus funciones parentales, mostrando en muchos casos un grado de incompetencia parental y negligencia que llevado al extremo puede acarrear la inhabilitación legal de los padres y la salud del niño de la familia (Gómez, 2007); en estas situaciones es donde los Defensores de Familia o las autoridades competentes intervienen con el fin de determinar si una familia en efecto es garante o no de los derechos del niño, niña o adolescente que se encuentra en situación de trabajo infantil.

Cabe revisar el contexto de desigualdad social en el cual se presenta esta situación de amenaza o vulneración de derechos y tener en cuenta que numerosas familias cuentan con la fuerza laboral que entregan a sus hijos e hijas para complementar el ingreso que les permite subsistir, con lo cual nuevamente se entra en los terrenos de las consecuencias que surgen en relación a las reformas laborales con el impacto profundo tanto en la niñez como en la familia.

Las garantías que se desmontaron con las reformas laborales tuvieron un marcado costo social; entre ellos el aumento de la desocupación, la economía informal y la toma de decisiones vinculada al trabajo infantil por parte del hogar con las secuelas vistas en la calidad de vida.

Se debe tener presente además que el riesgo social no es exclusivo de los hogares que se encuentran en pobreza extrema, la clase media colombiana también gasta la energía que busca paliar sus efectos. Tales esfuerzos de unas y otras clases sociales por mantener su economía y calidad de vida a flote se encuentra de igual forma mediada de la misma manera con acciones relacionadas a la toma de decisiones de vincular a sus hijos e hijas a los mercados laborales.

Con ello resulta interesante el proceso por el cual, muchos otros hogares en cambio no toman la decisión de vincular a sus hijos e hijas al mercado laboral aunque se encuentren en pobreza extrema. (Silva, 2010).

Tal como ya ha sido indicado, en Colombia una de las respuestas del gobierno ante la pobreza extrema se da con los subsidios condicionados a la educación y a la nutrición con el Programa Familias en Acción; hemos visto su indirecta incidencia respecto a la disminución del trabajo infantil en lo específico. Para los hogares que no alcanzan en nivel de clasificación 1 de SISBEN, es decir que no son lo suficientemente pobres como para ser merecedores de estos subsidios pero sí lo suficientemente pobres para verse en la necesidad de llegar a una toma de decisiones relacionada con vincular a sus hijos e hijas al mercado laboral el riesgo social es sólo una causa más para la promoción del trabajo infantil.

Por otro lado, la clase media se encuentra en una posición de difícil comprensión para muchos, lo cual se refleja en la poca investigación que hay al respecto; no se esperaría una toma de decisiones relacionada con la vinculación de hijos e hijas al mercado laboral cuando pertenecen a familias que no se encuentren en pobreza o pobreza extrema. Sin embargo las condiciones por las cuales esto sucede son tan diversas como la misma diversidad existente respecto a la definición de qué es o qué no es trabajo infantil.

Por tanto, el crecimiento económico de un país no es el indicador real acerca de si las condiciones de vida de importantes sectores de la población han mejorado. De allí la necesidad de comprender y disponer de indicadores suficientemente claros respecto a la medición de la desigualdad social y su vínculo con el trabajo infantil.

El trabajo infantil tanto en hogares que se encuentran en pobreza extrema como en los que superan esa línea, tendría una fuerte vinculación a las estrategias familiares de supervivencia si tomamos en cuenta los principales factores estructurales asociados a la desigualdad social y al bajo nivel educativo de los padres en términos de capital humano acumulado así como a las inserciones precarias en el mercado laboral (Bravo, 2000). Esta clase de aporte llega a ser determinante para los hogares que superan la línea de pobreza extrema evitando su inserción allí y los ubica, con gran dificultad eso sí, en una situación de aparente bienestar económico.

“Si la pobreza fuera el factor decisivo para que las familias permitieran o promovieran el trabajo de sus hijos menores de edad, las cifras de incidencia de éste deberían haber bajado junto con la disminución de los niveles de pobreza y pobreza extrema a escala nacional. Sin embargo, las tasas de trabajo infantil crecen mientras baja la pobreza.” (Silva, 2010, p. 24); por tanto la vulnerabilidad

ante la desigualdad social resulta ser claramente el determinante fundamental del trabajo infantil el cual no puede ser desconocido de ninguna manera si se desea atacar desde los componentes estructurales este problema.

4.4 Trabajo infantil en negocio familiar

La intención del gobierno nacional así como del Banco Mundial y el BID es que los hogares que se encuentran en extrema pobreza puedan llegar a ocupar el escalón de los que se encuentran pobreza, y que a la vez estos que se encuentran en pobreza puedan ascender al estrato medio y así de manera sucesiva.

A la par de lo que ha sido analizado previamente, las condiciones de pobreza no son las que determinan el trabajo infantil sino las condiciones de desigualdad social; si pensamos nuevamente en la forma como los hogares responden a diversas situaciones y crisis económicas, es decir al riesgo social, mediante los elementos propios de la cultura, ya vistos también, con los cuales por un lado se vinculan al arraigo y la tradición intergeneracional y por el otro se atan a la toma de decisiones de los hogares para llevar a sus hijos al mercado laboral. Encontraremos, pues, los mecanismos de respuesta que configuran la forma de adaptarse a las condiciones de vida precarias producto de la desigualdad social y claro está de las reformas laborales.

Así las cosas, respecto a esta toma de decisiones de los hogares, los sectores populares adoptan diversas respuestas frente a situaciones económicas adversas. Algunas de ellas se constituyen en una amplia proporción de los hogares que no se consideran ni en pobreza extrema ni en pobreza por el SISBEN; es decir que son hogares que cuentan con dos o más de sus necesidades básicas satisfechas pero que en cualquier caso podrían requerir del aporte monetario de sus hijos e hijas.

Se trata de la continuación de la senda que recorre el problema del trabajo infantil, el cual ahora penetra los terrenos de los hogares que están en el umbral de lo que es pobreza y pobreza extrema, y que sucede con intensidad variable y características propias e inherentes a las condiciones históricas y culturales de la formación de estos hogares.

De allí que las acciones para sensibilizar y disminuir el trabajo infantil con campañas, sea un enorme desafío para las entidades que conforman la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador; más si se tiene en cuenta que las ganancias secundarias que se obtienen con el Programa Familias en Acción al disminuir el trabajo infantil como condicionalidad por asistir al colegio, no es posible obtenerla en los hogares que no se encuentran en pobreza extrema según el SISBEN.

Muchas veces algunas familias han logrado ascender a otro nivel socioeconómico ayudados con mecanismos de informalidad que vinculan formas de trabajo infantil, lo cual resulta paradójico y perverso sin comprendemos que en la medición del crecimiento económico del país estos detalles no se tienen en cuenta.

El resultado de esto es que los niveles de pobreza disminuyen en cifras pero la desigualdad social se mantiene así como también el país sigue manteniéndose como uno de los más desiguales del mundo.

La relativa facilidad o la dificultad con la cual las familias logran ascender a otro nivel socioeconómico y mejorar su posición social la vemos básicamente en tres mecanismos:

Uno de ellos es el que se obtiene a través de la educación, especialmente la universitaria, es decir que en la medida que una persona adquiere un título tendrá mayor probabilidad de vincularse al mercado laboral profesional y así mejorar sus ingresos; también se pueden dar formas de ascenso a través de procesos de migración hacia el extranjero con lo cual las familias acumularán capital financiero bien sea para invertirlo por fuera del país o para enviarlo por intermedio de giros y remesas a los que se quedan y así permite construir viviendas y, por otro lado el que nos interesa, el cual se trata de otra forma de dar movilidad social a través del emprendimiento con negocios y el comercio formal. (Komadina, citado en Fernández, 2012)

Sin embargo muchos de estos emprendimientos no se encuentran precisamente dentro de la formalidad pero sí entregan una renta que ayuda a mantener un nivel de vida por encima de la pobreza o pobreza extrema y constituirse en una forma de ascenso social.

Volviendo atrás, en lo que respecta a las crisis financieras y a las reformas laborales que las provocaron tenemos que los niños y niñas en teoría no tendrían por qué verse directamente afectados, sin embargo sí sucedió de manera indirecta (o podría también suponerse que sucedió directamente si el tema en cuestión es la emergencia del trabajo infantil como su consecuencia) por los efectos de las crisis a través de los cambios de oportunidades laborales que han enfrentado los adultos de las familias; de tal manera que estas formas de ascenso social que se vinculan al emprendimiento de negocios, muchas veces forjan la probabilidad de también vincular sus hijos e hijas como fuerza de trabajo que contribuirá a generar ingresos.

Resulta importante comprender la relación existente respecto a que no todos estos emprendimientos se enlazan de manera directa a la vinculación de los niños y niñas al trabajo sino de las características culturales, ya mencionadas, y al capital humano adquirido por los padres según lo cual mantendrían la disposición a ello. Así que no se trata de una condición obligatoria la que relaciona directamente a

estos grupos poblacionales con el emprendimiento hacia un negocio propio y la vinculación de sus hijos e hijas al trabajo infantil.

Sin embargo, el panorama estadístico evidencia que el fenómeno del trabajo infantil sigue siendo problemático y que a pesar de que los indicadores de pobreza extrema en el país han disminuido, ya sea por emprendimientos empresariales, el trabajo infantil no declinaría ya que parte de la mano de obra de estas fuerzas productivas y de mejoramiento de la economía serían los niños y niñas.

Estos aspectos relacionados con la vinculación de niños y niñas al mercado laboral desde los hogares que han superado el círculo de la pobreza o de pobreza extrema, y que son aspectos que pertenecen tanto al ámbito de la economía como al del trabajo infantil no han sido ampliamente investigados.

Una de las pocas investigaciones es la de Salazar quien indica que “obviamente cuanto más baja es la renta familiar, mayor es la proporción de niños que declaran trabajar para complementar el ingreso familiar. Pero a mayores ingresos familiares, mayores las proporciones de menores que se vinculan al trabajo” (Salazar, 1994, p.6). Así las cosas, el mercado laboral está ampliamente nutrido por niños, niñas y adolescentes pertenecientes largamente al grupo poblacional que se encuentra en pobreza, pero un sector importante se encuentra pendiente por determinar y es el de los que han superado la pobreza o pertenecen a familias que no necesariamente han tenido que haberse encontrado en niveles previos de pobreza.

Un estudio del Banco Mundial demuestra que existe la llamada Paradoja de la Riqueza en relación con el trabajo infantil:

Se trata de una situación en la que las familias que son propietarias de tierras son más propensas a pedir a sus hijos que trabajen que aquellas que no poseen tierras. Situación que se produce especialmente en las temporadas agrícolas de mayor actividad por ejemplo durante la plantación y la cosecha, cuando la mano de obra asalariada es difícil o cara de conseguir para aquellas que poseen tierras. Se denomina así porque cabría esperar que entre las familias más acomodadas el porcentaje de niños que trabaja fuera más reducido, ya que su necesidad de enviar sus niños a trabajar es mucho menor (OIT, 2009, p.19)

Una vez más se encuentra que la pobreza es uno de los determinantes más robustos del trabajo infantil pero la suposición acerca de si se trata del principal determinante queda desvirtuada, con ello nuevamente surge la inquietud acerca de las gestiones que de política pública son realizadas para la atención a este problema.

4.5 Familias con mejores ingresos

Ahora bien, hay situaciones en las cuales los niños y niñas pertenecientes a familias terratenientes o poseedoras de algún negocio próspero se vinculan como fuerza laboral al trabajo que sostiene a la familia; razón por la cual se debe realizar el respectivo proceso de revisión de garantía de derechos de estos niños enmarcado en los pasos con los cuales funciona la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador; estrategia que no puede dejar por fuera a este grupo poblacional y cuyas acciones deben aplicar de igual forma a como lo hace para aquellos que se encuentran en pobreza extrema.

En tanto que estos hogares no se encuentran en el nivel 1 de clasificación del SISBEN no tienen cabida, por tanto, en las acciones de desmotivación al trabajo infantil por medio de los subsidios condicionados del Programa Familias en Acción, razón por la cual no se pueden generar formas de desvinculación a través de la condicionalidades. Esto implica un enorme reto debido a que estas formas de trabajo infantil son poco visibles y además tienen una gran justificación cultural, por lo cual el reto involucra “acciones respecto a las percepciones y costumbres que incluso se encuentran profundamente asimiladas de manera positiva incluso por los mismos niños en campos y ciudades acerca del trabajo infantil, el cual hace parte de su cotidianidad y no vislumbran contradicciones frente a la vida escolar” (Salazar, 1994, p.7); además, el reto está en descifrar si las condiciones de los hogares con mejores ingresos son degradantes de la dignidad del niño o van en contra del su interés superior ya que en muchos casos se alterna trabajo con educación, recreación y salud.

Los procesos internos por los cuales surge la toma de decisiones de los padres están mediados por los arraigos culturales y el capital humano previamente acumulado por el núcleo familiar, estos serán quienes determinarán la vinculación de sus hijos como fuerza laboral generando otra dimensión de la problemática del trabajo infantil si se trata de una familia con mejores ingresos o manteniéndose en los niveles tradicionales de la problemática si es una familia con niveles de pobreza o pobreza extrema.

4.6 Trabajo Decente dentro del negocio familiar

Ciertamente los factores de riesgo social obligan a generar mecanismos de afrontamiento y manifestaciones informales que permitan superar la crisis y las desigualdades sociales; mediante el emprendimiento de un negocio familiar como forma de asenso o mantenimiento en la escala social se busca impactar estos factores y producir mejoras en los niveles de estabilidad económica.

Pero en este punto del análisis no se trata únicamente de abordar la dimensión problemática respecto al trabajo infantil sino también de generar comprensión relativa a las razones económicas que impulsan a las familias a nuevas alternativas como salida a sus crisis; por tanto, se retoma el camino recorrido en esta investigación frente a la pauperización del trabajo como resultado de las reformas laborales realizadas en 1990 y 2002 sumado a la emergencia de los aumentos de los niveles de pobreza que llegaron en consecuencia.

Con la reducción de las garantías laborales, de un salario digno y de una estabilidad hoy en día inexistente se justificaron estas estrategias nuevas de contratación, ajenas a los Pactos de San José³⁰, el Protocolo de San Salvador³¹ y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales³² lo cual genera contradicción respecto al principio de progresividad de los Derechos con la justificación de la necesidad de aumentar el empleo para reducir la pobreza mientras se aumenta la desigualdad social promoviendo la aparición de formas alternativas de hacer frente al riesgo social mediante el rebusque y la informalidad.

Son derechos sociales fundamentales, según la jurisprudencia constitucional colombiana, los derechos a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y la seguridad social (Arango, 2005). Con las medidas que se oponen a la protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales a los cuales pertenece el Derecho al Trabajo y con la incertidumbre de los fallos de la Corte Constitucional en esta materia, la fuerza laboral adulta se alejó del espacio de oportunidades y satisfacciones al cual estuvo inscrito; una manifestación del déficit de trabajo decente en Colombia se da en la ausencia de los derechos básicos de los trabajadores como producto de las reformas laborales.

Sin un adecuado funcionamiento de los mercados laborales no podrá haber goce de los derechos de tipo laboral, por esta razón la divulgación de políticas dirigidas a la generación de trabajo decente representa una salida no sólo a la crisis de la fuerza laboral sino también una estrategia para disminuir los índices de trabajo infantil.

³⁰ El Pacto de San José corresponde a la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos el 22 de noviembre de 1969 en San José, Costa Rica; se constituye en una de las bases del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos.

³¹ El Protocolo de San Salvador se suscribió el 17 de noviembre de 1988 en la capital Salvadoreña y surgió como una necesidad de regular a nivel interamericano los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que se habían consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

³² El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un tratado multilateral general que reconoce los mencionados derechos y establece mecanismos para su protección y garantía; fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966.

Para los efectos de esta investigación se requiere abordar lo que implica la necesidad de promover el trabajo decente en todos los ámbitos del mercado laboral, es por esto que en el marco del emprendimiento que informalmente realizan las familias para generar negocios y así superar la crisis económica en la que se han visto producto del aumento del empleo precario y el poco avance en materia de ingresos resulta necesaria su promoción y en consecuencia se promueve así mismo la convergencia y coherencia con los estándares internacionales a las cuales está obligado el Estado.

De acuerdo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a trabajar comprende “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado” (Molina, 2006) por tanto el problema no es la informalidad con la que se busque hacer frente a la crisis, pobreza o desigualdad sino a la calidad con la cual se enmarca el tipo de propuesta de generación de ingresos.

Por ello, con la finalidad de promover adecuadas formas de generación de ingresos alternativos a la crisis producto de las reformas laborales, mediante la promoción y respeto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales así como de los principios del concepto de trabajo decente que fueron precisados por la OIT³³ a continuación se relacionan las características que deberían asociarse al trabajo decente dentro del negocio familiar y que el Estado, dentro de la coherencia con el principio de progresividad de los Derechos, debe promover.

- **Oportunidades de empleo e ingresos:** debido a que la definición de trabajo que se considera decente no se limita a una categoría determinada de trabajo, sino que comprende tanto las modalidades formales de contratación laboral como los empleos en condiciones más informales, e incluso el autoempleo (Procuraduría General de la Nación, 2011, p 25); también dentro de la definición caben igualmente los empleos realizados desde el hogar; por lo cual no hay duda que los mecanismos de emprendimiento y generación de ingresos por parte de las familias se pueden y deben acoger a este componente. Así mismo, el Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad de los Andes –Cijus, presentó al antiguo Viceministerio de Relaciones Laborales del Ministerio de la Protección Social una propuesta sobre la definición de política pública para la generación de trabajo digno y decente en el país” (Cijus, 2008) con la cual afirmaba que para medir el componente de empleo del trabajo decente era necesario tener en cuenta tres aspectos³⁴, de los cuales sólo

³³ Dada a conocer en la Memoria del Director General en la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 1999.

³⁴ Los otros dos son las oportunidades de empleo y la aceptabilidad de la remuneración.

retomaré el último. Éste hace referencia a las condiciones del trabajo, para el cual el concepto de trabajo decente no se refiere a cantidad sino también a la calidad de las condiciones de empleo de tal forma que para examinar las condiciones se tengan en cuenta factores como la duración de las jornadas de trabajo, el descanso, la existencia de medidas de protección a la salud ocupacional, entre otros.

- **Derechos fundamentales en el trabajo:** de acuerdo a Dharam Ghai “el marco ético y legal de este componente tiene el fin de que este trabajo se asocie con la dignidad, equidad, libertad, remuneración adecuada, seguridad social y voz de la clase trabajadora” (Ghai, Citado en Procuraduría General de la Nación). Quiere decir esto que el trabajo decente se fundamenta en los principios normativos de protección a los trabajadores y además acoge a los niños, niñas y adolescentes en tanto que los Convenios de la OIT ratificados por Colombia son parte del marco normativo que consagran su protección y, en consecuencia, también a los adultos como fuerza laboral. Por tanto, los resultados de esta consagración se medirán en disminución de las peores formas de trabajo infantil y aumento de la escolarización.
- **Protección social:** la seguridad social de los trabajadores será salvaguardada así como también la de su familia para los casos en que se presenten contingencias como enfermedad, accidentes laborales, desempleo e invalidez.
- **Dialogo social:** en este componente están llamados a participar no sólo los trabajadores, que de manera más frecuente se agrupan en organizaciones sindicales sino también los empleadores y el Estado. (Procuraduría General de la Nación, 2011, p. 27). Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo hizo un llamado a los sindicatos para que promovieran programas de territorios libres de trabajo infantil.

Finalmente, la aplicación del trabajo decente mejora las condiciones laborales desde el respeto por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales participando en la necesidad de eliminar las peores formas de trabajo infantil, por eso lo anteriormente indicado podría parecer hallarse en un nivel idealista respecto a las dificultades que traería su puesta en funcionamiento; sin embargo, constituye parte de la herramienta orientadora a la acción frente a la situación negativa que tiene que ver tanto con los resultados de la reforma laboral como con el alto número de niños, niñas y adolescentes que se encuentran vinculados al mercado laboral.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que la promoción de trabajo decente presentada en este capítulo se da sólo en relación a su aplicación en el contexto de un negocio familiar; lo realmente trascendental es que los principios propuestos por la OIT en relación al concepto de trabajo decente sean impulsados por el Estado desde una normatividad que trascienda un concepto doctrinal y que su aplicación se dé en todos los ámbitos del mercado laboral.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis de la problemática del trabajo infantil al igual que sus peores formas, ratifica que la pobreza es una de sus causas pero que debe dejar de ser vista como la más importante en tanto que ha resultado mucho más significativo considerar las prácticas culturales y, sobre todo, la desigualdad social en un papel más activo como generadores de esta problemática. Las prácticas culturales en cuanto a que justifican su existencia, y la desigualdad social, en cuanto a que legitima su continuidad mientras un halo de aparente progreso económico se presenta mostrando una virtual disminución de los indicadores de pobreza, al tiempo que ignoran la desigual distribución de los recursos en la población.

Esta investigación ha recogido diversos puntos relacionados con este problema los cuales ayudan a tener una visión holística respecto a otros aspectos que se vinculan a dicha situación pero que a simple vista no lo están como es el caso de las reformas laborales de 1990 y 2002, los subsidios condicionados, las familias que no se encuentran en pobreza extrema y la promoción del trabajo decente.

También se han recogido aspectos relacionados con la omisión de los Derechos Económicos Sociales y Culturales por parte del Estado y la incertidumbre de los fallos de la Corte Constitucional en materia de derechos laborales, clave en la comprensión del mantenimiento de las altas cifras de Trabajo Infantil y sus peores formas.

Una vez que estas situaciones adquirieron el nivel de problema y se posicionaron en la agenda nacional surgió el proceso de formulación de la Política Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y, como su herramienta, la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008-2015, que ha tenido un periodo productivo y ha vivido su desarrollo involucrando a sectores tanto públicos como privados.

Sin embargo, hay que hacerse las mismas preguntas que en 2003 planteó el Observatorio sobre Infancia de la Universidad Nacional en su Análisis de la Política Nacional frente al Trabajo Infantil, y es si por intermedio de la Estrategia se espera impactar sólo los determinantes más próximos del problema o si lo desea hacer sobre los determinantes estructurales o sobre todos en conjunto.

Encontramos 10 años después una política madura, organizada y refrendada en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 con importantes avances y acciones en la disminución del trabajo infantil y la atención a las familias pero que aún no se constituye totalmente en acción sobre determinantes estructurales.

Por eso, la necesidad de proponer las siguientes recomendaciones que serán la base para fortalecer la forma de hacer frente al problema que combate el gobierno nacional en relación con el trabajo infantil y sus peores formas.

- La desigualdad social es una causa fundamental del trabajo infantil, incluso tiene un peso mayor dentro de sus génesis que la misma pobreza; por tanto debe ser notorio el valor que la Estrategia le dé a esta puesto que al realizarse la revisión de las causas que la Estrategia presenta en su documento base, no se expone este concepto de manera explícita dentro de las causas de tipo económico.

Reconocer a la desigualdad social en la generación del problema que nos compete es otorgarle no sólo el valor que se merece sino la búsqueda de herramientas estructurales que combatirán el problema, máxime cuando existen evidencias que vinculan la necesidad por parte de otros sectores estatales de presentar cifras que indican una notable disminución de los indicadores de pobreza en el territorio nacional.

- Llama la atención la escasa bibliografía referente a investigaciones que miren el trabajo infantil desde la perspectiva de las familias con mejores ingresos y las características que ello trae frente a los problemas precisos que surgen en la relación de sus hijos con la educación, con la salud y en últimas con la acumulación de capital humano o si no hay tal; además de las representaciones sociales en torno a esta dimensión del trabajo infantil puntualmente.

Por tanto es importante no sólo la promoción de investigaciones en esta materia sino también las acciones de la Estrategia en la atención a esta población que incluso se muestra tan invisible como otras formas de trabajo infantil existentes.

- La Estrategia debe involucrar entre sus acciones otro tema que es de capital importancia para el gobierno nacional y se trata de la concordancia con el programa Familias en Acción; por un lado resulta necesario ampliar la cobertura de dicho programa para incidir no sólo en la mejora de la situación de muchos hombres, mujeres y familias enteras que siguen teniendo dificultades en la generación de sus ingresos aunque se encuentren por encima del nivel 1 de SISBEN con lo cual no pueden acceder a los subsidios condicionados. Por otro lado, sobre el impacto que estos subsidios tienen en la disminución del trabajo infantil y sus peores formas; no solamente en relación a la atención a otras poblaciones donde el

trabajo infantil es evidente como la población indígena o las víctimas del desplazamiento sino también que resulta importante que el programa haga explícita su contribución a la eliminación del trabajo infantil mediante la condicionalidad a las familias a la no vinculación de ningún niño al trabajo infantil.

Como se sabe, los programas de transferencias condicionadas son un gran aporte de los gobiernos a la reducción de la pobreza, en el caso colombiano éste debería tener la obligación de hacer explícita su contribución a la eliminación del trabajo infantil y la Estrategia tendría la misión de así exigirle al Departamento para la Prosperidad Social; en la actualidad esta condicionalidad no se da de manera explícita existiendo la obligación de que los niños y niñas asistan al colegio y reciban la salud y nutrición adecuadas, sin embargo esto lleva a la concurrencia entre el cumplimiento de estas condicionalidades y la posible realización de trabajo infantil por lo cual la exigibilidad de la obligación como condicionalidad es crucial para la Estrategia.

- Junto a la Estrategia, la promoción de los principios vinculados al concepto de trabajo decente deberían también encontrarse explícitos en los planes de desarrollo de las próximas administraciones, tanto en lo local como en lo departamental y nacional, dado que en dichos principios no tienen cabida las peores formas de trabajo infantil; además deberían encontrarse igualmente explícitos en la Estrategia misma.

El crecimiento de la economía sumado a la generación de empleos que no respeten los derechos fundamentales de la población trabajadora no eliminan el trabajo infantil, por eso la importancia de adoptar políticas coherentes en los ámbitos de la reducción de la pobreza y de promoción de los Derechos Económicos, Sociales, y Culturales.

Dado que el país debe presentar una respuesta a la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente en las Américas 2006-2015 y que en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 hay un énfasis en el tema de la generación de empleo, es prioridad promover la convergencia de la Estrategia con la discusión sobre los derechos laborales lo cual se legitima en los principios desarrollados en el concepto de trabajo decente.

Por tanto la gestión de la Estrategia se puede realizar de manera eficaz si se posiciona el tema del trabajo decente en su agenda para que el trabajo infantil sea concomitante con el tema de la generación de trabajo decente

para los adultos, principalmente, y el trabajo en condiciones dignas para los adolescentes mayores de 15 años que cuenten con permiso para trabajar con garantía de derechos a la educación, salud y recreación, el cual brinda la ayuda que los hogares requieren; pero nuevamente se indica que bajo los preceptos de la vinculación de estas dos necesidades que son de prioridad y se circunscriben a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al principio del Interés Superior del Niño.

En consecuencia, se asumiría una mirada integral en los aspectos referentes a la situación no sólo de los niños, niñas y adolescentes sino también de los adultos como sus determinantes impactando así no sólo la pobreza sino también la desigualdad social, situación que también impactará los determinantes estructurales del trabajo infantil y sus peores formas.

- El trabajo infantil y sus peores formas no se lograrán erradicar únicamente mediante transferencias de ingreso, lo cual sin duda se constituye en una herramienta útil para aumentar el capital humano y en formas de ayuda a la disminución de este problema; sin embargo el esfuerzo real de las políticas sociales debe dirigirse hacia las intervenciones multidimensionales y de largo plazo que se encuentren dirigidas a romper con la reproducción intergeneracional de estos fenómenos.

Esto significa que parte del esfuerzo de la Estrategia se debe dirigir también a que estos grupos poblacionales cuenten con el acceso a niveles adecuados de educación y salud, en términos de calidad, al igual que con los mecanismos que permitan a sus familias ingresar al mercado laboral, por sí mismos, surgiendo así nuevamente el vínculo con la promoción de los principios del trabajo decente.

- Aunque se realizan importantes acciones de prevención del trabajo infantil estas no son de notable recordación; gran parte de las acciones se enfocan, como es lógico, hacia la atención a población que ya se encuentra en esta situación pero en materia de prevención deben incrementarse y evidenciarse aún más las acciones realizadas no sólo con el propósito de generar conciencia a las familias y a la sociedad sino también para empoderar a los niños, niñas y adolescentes en relación con el goce efectivo de sus derechos.

BIBLIOGRAFÍA

Angulo, R. (2012), “Más Familias en Acción” [en línea], disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3405-mas-familias-en-accion.html>, recuperado: 6 de junio de 2013.

Arango, R. (2005), *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Bogotá, Legis-Universidad Nacional de Colombia.

Arcos, O. et al. (2002), *Políticas Sociales en Colombia 1980-2000*. Bogotá, CINEP, Colciencias.

Attanasio, O. et al. (2006), *Child Education and Work Choices in the Presence of a Conditional Cash Transfer Programme in Rural Colombia*, CEPR Discussion Papers 5792, C.E.P.R. Discussion Papers. s.l.

Avella Gómez, M. (2010), “*Las instituciones laborales en Colombia. Contexto histórico de sus antecedentes y principales desarrollos hasta 1990*”, en *Borradores de Economía*, núm. 603.

Banegas, I. (2008), “*Trayectorias de bienestar y vulnerabilidad: análisis de un panel de hogares incorporados al programa Oportunidades (1997-2006). Documento presentado en el tercer congreso de la Asociación Latinoamericana de Población*”, (ALAP), en *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la Experiencia en América Latina*.

Bernal y Cárdenas. (2006), “*Trabajo infantil en Colombia*”, en Millán Uribe, N. *El Trabajo Infantil y los Programas de Transferencias Condicionadas: El Caso de Colombia y Familias en Acción (2007, Septiembre)*. Departamento Nacional de Planeación – Oficina Internacional del Trabajo. p. 16

Bravo, R. (2000), *Condiciones de vida y desigualdad social. Una propuesta para la selección de indicadores*. CEPAL.

Briceño et al. (2004), *Estudio Técnico para determinar ocupaciones y condiciones de trabajo riesgosas para la salud y desarrollo de niños y niñas*, Bogotá, Facultad de Medicina. Universidad del Rosario.

Britto, T. (2006 junio), *Conditional Cash Transfers in Latin America. Social Protection. The Role of Cash Transfers, Poverty in Focus*, No. 8, D. Ehrenpreis (ed), Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento inclusivo, en *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia en América Latina*.

Bustamante Bohórquez, T. (2006 junio), *La interpretación constitucional*. Bogotá, Universitas Estudiante, núm. 3

Caparrós, A. y Navarro, M. (2011), *¿Determina el Salario mínimo seguir o no estudiando en España? Estudios de Economía Aplicada*. Vol. 17. No. 01 Pág.107 - 124, en Trabajo Digno y Decente en Colombia. Seguimiento y Control Preventivo a las Políticas Públicas. Procuraduría General de la Nación. p. 152.

Ceccini, S y Madariaga, A. (2011), *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Publicación de las Naciones Unidas. Cuadernos de la CEPAL Pág. 13.

“Bancos Davivienda y Agrario comienzan a preparar a las madres de Más Familias en Acción” (2013) [en línea], disponible en: <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=7090&catID=127>, recuperado: 17 de junio de 2013

Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas -CIJUS. (2008), *Propuestas para la generación de trabajo digno y decente en el país*. Centro de Investigaciones Sociojurídicas, Universidad de los Andes.

CEPAL. (2007), *Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y Sombras. Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional “Evolución y Desafíos de los Programas de Transferencias Condicionadas”*. pág. 4

Colombia, Ministerio del Trabajo y Oficina Internacional del Trabajo. (2012), *El Trabajo Infantil y la Política Pública en Colombia. Prácticas y lecciones aprendidas 2012*.

Colombia, Ministerio del Trabajo y Universidad Nacional Abierta y a Distancia. (2009), *Cartilla Metodológica Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008-2015*.

Correa, N. (2009, abril), *Programas de Transferencias Condicionadas: Aportes para el Debate Público*. Economía y Sociedad 71, CIES. pág. 74

“Convención sobre los Derechos del Niño” (2013) [en línea], disponible en: <http://www.unicef.org/spanish/crc/>, recuperado: 3 de junio de 2013.

Dejusticia. (2010), *Trabajo digno y decente*. Documento elaborado para el proyecto de investigación “Conceptualización del trabajo digno en Colombia” realizado para la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social y MSD-Colombia. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2004), *Familias en Acción mejora las condiciones de vida de sus beneficiarios. Reportes de Evaluación*. No. 16 pág. 3

DHR, (2013), “*Los programas de transferencia condicionada de efectivo y el trabajo infantil*”, [en línea], disponible en: <http://evoluntas.wordpress.com/2013/05/27/transferencia-condicionada-efectivo/>, recuperado: 15 de junio de 2013

Díaz Langou, G. (2012, marzo), “*La Implementación de la Asignación Universal por Hijos en Ámbitos Subnacionales*”. CIPPEC Documento de Trabajo Núm. 84. pág. 21

Fajardo, L. y Guataquí J. (2000, segundo semestre), “La Corte Constitucional y la Flexibilidad del Mercado Laboral”, en *Revista de Economía Institucional*, núm. 3.

Fernández Cáceres, J. (2013), “La esclavitud en Grecia y Roma” [en línea], disponible en: <http://personal.telefonica.terra.es/web/mir/ferran/Esclavitud.htm>, recuperado: 8 de mayo de 2013.

Fernández J. (2012, 14 de junio), “La clase media crece con sectores socialmente excluidos” en *opinión.com.bo* [en línea], disponible en: <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2012/0614/noticias.php?id=60005>, recuperado: 17 de junio de 2013.

FLORES, C. y MENDEZ, R. (1996), *Niños, niñas y jóvenes trabajadores en Colombia*. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social – OIT. Tercer mundo, p.14.

Fundación Intervida. (2008), *Vidas Explotadas*. La Explotación Laboral Infantil. Pág. 12

Garay, L. (2004), “*Colombia: Estructura Industrial e internacionalización. 1976-1996*”, en Biblioteca Virtual Biblioteca Luis Ángel Arango [en línea], disponible en <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrilatina/indice.htm>, recuperado: 6 de junio de 2013.

García Londoño, C. (1996), “Los niños trabajadores de Medellín a principios del siglo XX”, en *Boletín Cultural y Bibliográfico del Banco de la República*, vol. XXXIII, núm. 42.

Gómez, Esteban. (2007), “Familias multiproblemáticas y en riesgo social: características e intervención”. en *Psykhe*, Vol. 16, Núm. 2.

González Borrero, A. y Pimienta Vera, I. (2004), *Estudio socio jurídico del menor trabajador en Colombia* [trabajo de grado], Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.

Herrera Espinoza, G. y Gómez Fonseca, D. (1998), *La Flexibilidad laboral: nuevos tipos de contratos* [trabajo de grado], San José, Universidad de Costa Rica, Licenciatura en Derecho.

Hessen, R. (2013), “El trabajo Infantil y la Revolución Industrial” [en línea], disponible en: <http://objetivismo.org/el-trabajo-infantil-y-la-revolucion-industrial/>, recuperado: 4 de mayo de 2013.

Isaza Castro, J. (2003, noviembre), “Flexibilización Laboral: Un análisis de sus efectos sociales para el caso colombiano”. en *Revista Equidad y Desarrollo* Núm. 1

Kugler, A.. (1998, 19 de octubre), “Reforma laboral y el desempleo en Colombia”, en *eltiempo.com* [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-833191>, recuperado: 12 de mayo de 2013.

López Castaño, H. (1986, mayo-agosto), “La misión Chenery: una invitación a pensar en el mediano y largo plazo” en *Lecturas de Economía*. núm. 20. Medellín. Centro de Investigaciones Económicas –CIE. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Antioquia.

López Castaño H. y Núñez Méndez J. (2007), *Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias*. Departamento Nacional de Planeación.

León, A. (2008), *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y Políticas para el análisis de la primera meta del Milenio*. Santiago de Chile. CEPAL.

Lorente Fernández, D. (2012, julio-diciembre) “Ser respetuoso es ser persona. El niño y la pedagogía moral de los nahuas del centro de México”, en *Revista de dialectología y tradiciones populares*. Vol. LXVII, núm. 2. p. 435.

Maldonado, J. et al. (2011), “Los Programas de Transferencias Condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?” en *Análisis Económico* 26. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Instituto de Estudios Peruanos.

Maldonado, J. y Urrea, M. A. (2010, noviembre), “Bancarización y acceso a servicios financieros de beneficiarios urbanos del Programa Familias en Acción”, en *Documentos CEDE*. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Centros de Estudios sobre Desarrollo Económico. Núm. 41.

Millán Uribe, N. (2007), *El trabajo infantil y los programas de transferencias condicionadas: El caso de Colombia y Familias en Acción*. Departamento Nacional de Planeación – Oficina Internacional del Trabajo.

Molina, A. (2005), *Contenido y alcance del derecho individual al trabajo. Marco para la evaluación de la política pública del derecho al trabajo desde una perspectiva de derechos humanos*. Defensoría del Pueblo.

Morsolin, C. (2001, 14 de diciembre), “El Pasado y Presente del Trabajo Infantil”, [en línea], disponible en: <http://www.selvas.eu/dossNAT4Es.html>, recuperado: 18 de mayo de 2013.

Muller, P. (2000). *Génesis y Fundamento del análisis de políticas públicas*. Innovar.

Muñoz, C. y Pachón, X. (1994), “La niñez del Siglo XX” Planeta.

Núñez Méndez, J. (2004), *Éxitos y fracasos de la reforma laboral*. Universidad de los Andes. Diciembre 2004. Pág. 5.

OIT. (1998), *El Trabajo Infantil. Lo intolerable en el punto de mira*, Conferencia Internacional del Trabajo. 86ª reunión.

_____. (1999), *El Por qué de un nuevo Convenio de la OIT sobre el Trabajo Infantil*.

_____. (2006), *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Conferencia Internacional del Trabajo. 95ª reunión. Informe I (B).

_____. (2007), *Trabajo Infantil y los Programas de transferencias en efectivo condicionadas en América Latina*.

_____. (2009), *Desarrollo de una política pública para la prevención y erradicación del trabajo infantil en Colombia. Sistematización de la experiencia*.

_____. (2009), *Eliminación del Trabajo Infantil. Guía para los empleadores*.

OIT e IPEC. (2003), *Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los jóvenes trabajadores, III Plan Nacional para la erradicación del Trabajo Infantil y la protección del trabajo juvenil, 2003-2006*, Bogotá.

Patiño Díaz, Gustavo. (2007), *Citas y referencias bibliográficas*. Segunda edición. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Comunicación y Lenguaje.

Pedraza, Zandra. (2007), "El trabajo infantil en clave colonial", en *Nómadas* núm. 26 Universidad Central.

Peixoto Ávila, Milene. (2013, enero), "El Programa Bolsa Familia y la pobreza en Brasil: mucho más que números a considerar", en *Sociedad & Equidad* núm. 5

Peters, P. (1995, segundo semestre), "*Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo*", en *Gestión y Política Pública*, vol, IV, num 2.

Pico, I. y Sánchez, R. (2010), *En los márgenes: el trabajo infantil como práctica cultural*. Flacso.

Pico, M.E. y Salazar M. (2008, enero-diciembre), "El trabajo infantil como práctica de crianza: contexto de una plaza de mercado", en *Hacia la Promoción de la Salud*. Vol. 13

Procuraduría General de la Nación. (2011), *Trabajo Digno y Decente en Colombia. Seguimiento y Control Preventivo a las Políticas Públicas*.

"¿Qué es el Plan Nacer?" (2013) [en línea], disponible en:
<http://www.plannacer.msal.gov.ar/index.php/contents/detail/institucional>,
recuperado: 17 de junio de 2013.

Quiroga, B. M. (2006, junio), "Trabajo Infantil en los niños y jóvenes beneficiarios del Programa Familias en Acción: Una evaluación de impacto", en *Archivos de Economía*. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de estudios económicos, documento 310.

Ramírez Ocampo, J.; Tozo, M. y Camargo J.M. (2007), *¿No TLC?: El impacto del tratado en la economía colombiana*. Norma.

"Reforma laboral" (s. f.) Boletín 74 Universidad EAFIT [en línea], disponible en:
<http://www.eafit.edu.co/escuelas/administracion/consultorio-contable/Documents/boletines/comercial-laboral/b11.pdf>, recuperado: 19 de junio de 2013.

Repetto, F. y Díaz Langou, G. (2010), *Desafíos y Enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación*. Documento de Políticas Públicas. Recomendación No 88 CIPPEC.

Rodríguez, R. (2010), *La explotación laboral a los menores de edad*. [trabajo de grado] Cuenca, Ecuador. Universidad de Cuenca. Escuela de Derecho.

Roth, A. (2007), *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora.

Sagués, M. S. (2010), *Las Proyecciones de la jurisprudencia y resoluciones de los órganos de aplicación de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el plano interamericano por los tribunales constitucionales*. Perspectiva argentina.

Salazar, M.C. (s. f.) “La significación social del trabajo infantil y juvenil en América Latina” [en línea], Universidad Pedagógica Nacional, disponible en: http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce28_05ensa.pdf, recuperado: 3 de abril de 2013.

Sauma, P. (2007), *Trabajo Infantil y los Programas de Transferencias en efectivo condicionadas en América Latina*. OIT/IPEC.

Shibotto, G. (1990), *Niños trabajadores. Construyendo una identidad*. IPEC. Lima.

Silva Panez, G. (2010), *Voces sobre el trabajo infantil: actitudes y vivencias de padres, madres y maestros de niños que trabajan*. Instituto de Estudios Peruanos - Fundación Telefónica.

Solow, R. (1998), “What is Labour-Market Flexibility? What is it Good for?”, *Proceedings of the British Academy* 97.

Tabatabai, H. (2006), *Eliminación del trabajo infantil: la promesa de las transferencias en efectivo condicionadas*. OIT Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, IPEC.

Trujillo, S. y Cardona, A. M. (2009), *El concepto de flexibilización laboral, una mirada a partir del ordenamiento jurídico colombiano* [trabajo de grado], Medellín, Universidad EAFIT, Escuela de Derecho.

Trujillo, A. M. (2008), *La política laboral en Colombia desde la Perspectiva de Derechos Humanos. Una Evaluación de las Reformas Laborales* [tesis de Maestría], Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Política Social.

UNICEF Colombia. (2002, febrero), *La Política laboral: de la Flexibilización a la Exclusión Social*. Observatorio de Coyuntura Económica. Núm. 11. Universidad Nacional de Colombia-Centro de investigaciones CID-UNICEF.

Unión temporal IFS, Econometría S.A. y SEI S.A. (2006), *Evaluación del Impacto del Programa Familias en Acción – Subsidios Condicionados de la Red de Apoyo Social – Informe Final*.

Valencia Lomelí, E. (2010), *Perspectivas del Universalismo en México*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

Van der Hoeven. (2000), Labor Market and Income Inequality – What are the New Insights after the Washington Consensus? *Working Papers No. 209*. UNU World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER) Helsinki, Finlandia.

Vargas, A. et al. (2007), *Fundamentos de políticas públicas*. Bogotá, Editorial Universidad Nacional de Colombia.

Vélez et al. (2010), *Informe Nacional de Trabajo Decente. De giros discursivos a realidades contradictorias*. Medellín. Escuela Nacional Sindical.

Veras Soares, F. (2009), “Do CCT Lessen the Impact of the Current Economic Crisis? Yes, but...”, *One Pager, No. 96* Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), Septiembre.

Vergara, L. F. (2003), *Tres conflictos constitucionales en torno al derecho a la educación*. Pontificia Universidad Javeriana.

Von Mises, L. (1949), *Acción Humana*; New Heaven Connecticut; Yale University.