

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores Colombianos en el marco de la “Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008 – 2015”

Juan David Arias Vásquez

Pontificia Universidad Javeriana
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Maestría en Política Social
Bogotá D.C.
Junio de 2014

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores Colombianos en el marco de la “Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008 – 2015”

Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Política Social

Presentado por:

Juan David Arias Vásquez

Directora:

Diana Rocío Salavarieta Castro

Pontificia Universidad Javeriana

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Maestría en Política Social

Bogotá D.C.

Junio de 2014

Contenido

Introducción.....	2
1. Aspectos principales de la investigación.....	8
1.1. Objetivos.....	8
1.2. Diseño Metodológico	9
1.3. Marco Conceptual.....	13
1.4. Estado del Arte	19
2. Marco normativo del trabajo infantil y protección al adolescente trabajador.....	27
2.1. Constitución política y la herencia de la Convención de los derechos de los niños mirada desde la moratoria social.....	27
2.2. Influencia de la OIT en la línea de política pública para el trabajo infantil y adolescente y Definición de la política desde el contexto nacional.....	29
2.3. Código de Infancia y Adolescencia.....	31
2.4. Plan Nacional de desarrollo y la línea de política pública.....	32
2.5. Estrategia de erradicación de las PFTI y protección al joven trabajador.....	35
2.6. Síntesis de la narrativa institucional desde la normatividad vigente.....	36
3. Análisis de la narrativa de las instituciones estatales	38
3.1. Análisis de la narrativa desde entrevistas cualitativas a los actores.....	38
3.2. Síntesis de la narrativa institucional a partir de entrevistas cualitativas.....	47
4. Análisis de la narrativa de las Organizaciones no Gubernamentales.....	48
4.1. Análisis de la narrativa desde documentos escritos.....	48
4.2. Análisis de la narrativa desde entrevistas cualitativas a los actores.....	53
4.3. Síntesis de la narrativa de las organizaciones no gubernamentales	63
5. Contraste de las narrativas y formulación de recomendaciones a la política pública del trabajo infantil y adolescente en Colombia.....	65
5.1. Argumentos en común de las narrativas expuestas.....	65
5.2. Controversias de la narrativa.....	66
5.3. Otros aspectos a considerar.....	68
5.4. Posibles recomendaciones de política pública.....	68
6. Conclusiones	70
Bibliografía.....	72
ANEXOS.....	78

Introducción

El análisis de una política pública, partiendo del modelo conceptual del ciclo de política pública desarrollado por Charles Jones (1970), se puede realizar descomponiéndola analíticamente en etapas. Se parte por identificar una situación como problemática, pasando por el planteamiento de alternativas de solución, para tomar después decisiones sobre las acciones que han de ser implementadas y evaluadas durante el desarrollo de la política pública con el fin de modificar de manera significativa la situación considerada como un problema socialmente relevante.

Desde esta perspectiva la identificación del problema es el punto de partida en el desarrollo de una política pública, siendo importante considerar las narrativas que los actores políticos y sociales desarrollan para que sus argumentos sean tenidos en cuenta al momento de formular la política pública.

Para el caso de la política pública de niñez y adolescencia la narrativa parte del enfoque de derechos que reconoce el interés superior del niño, lo cual establece que sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás, y se resalta la corresponsabilidad entre el estado, la familia y la sociedad para la garantía de los mismos, por un lado previniendo que estos no sean alterados, y por otro, restableciéndolos una vez que hayan sido vulnerados.

En el marco de la garantía de los derechos, una de las perspectivas sobre las cuales se puede entender el desarrollo de la política pública de los niños, niñas y adolescentes es la perspectiva de la moratoria social, entendiendo esta desde Mario Margulis y Marcelo Urresti (1996) como la etapa de la vida en la que se deben privilegiar los procesos formativos antes de asumir responsabilidades por

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

parte del niño, niña o adolescente. Esta etapa puede ir más allá de la mayoría de edad del individuo y se considera como época de desarrollo de capacidades y adquisición de conocimientos, priorizando la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en la escuela o en espacios formativos.

La discusión en torno al trabajo infantil y adolescente no es ajena a esta lógica, y parte de referentes narrativos de organismos internacionales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia¹ y la Organización Internacional para el Trabajo², quienes resaltan la necesidad de eliminar el fenómeno del trabajo infantil al considerarlo como una actividad negativa para los niños, niñas y adolescentes al limitarles la participación en espacios formativos y presentar riesgos en su desarrollo físico y psicológico.

Desde esta perspectiva, la OIT en su rol de agencia especializada de las naciones unidas en temas laborales, busca la promoción de los derechos laborales, mejorar la protección social y fortalecer la discusión con respecto a los temas relacionados con el trabajo, asocia el fenómeno del trabajo infantil y adolescente a problemas como la pobreza o falta de oportunidades de esta población, lo que ha llevado a dar línea de política a nivel internacional siendo enfáticos en la erradicación inmediata de las peores formas del trabajo infantil³ a través del convenio 182 de 1999⁴, así como estipular en los gobiernos nacionales la definición de edades mínimas para desarrollar cualquier tipo de actividad económica a través del Convenio 138 de 1973⁵.

Colombia, al ser país miembro de la OIT, ha acogido dichos convenios y ha venido desarrollando política pública para cumplir estos objetivos, siendo la *Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo*

¹ Desde este punto se referenciará la Organización Internacional para el Trabajo con la sigla OIT.

² Desde este punto se referenciará el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia con la sigla Unicef.

³ Desde este punto se referenciará las Peores formas del trabajo infantil con la sigla PFTI

⁴ Entre las que se conciben la esclavitud, la explotación sexual, los que tengan que ver con conflictos armados o todos aquellos que los estados nacionales consideren peligrosos en la formación de los niños, niñas y adolescentes según el contexto de cada uno de dichos estados.

⁵ Para el caso Colombiano se estableció la edad mínima de ingreso al trabajo los 15 años.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

*Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008 – 2015*⁶ el principal instrumento que abarca importantes argumentos que han surgido sobre el tema desde la convención de los derechos del niño en 1989, y que define la forma en la que se debe intervenir en el tema, siendo su principal objetivo:

Focalizar y ordenar la acción de las entidades estatales y privadas que intervienen en el tema, hacia dos puntos de quiebre de las peores formas de trabajo infantil: de un lado, el ingreso de niños, niñas y adolescentes al servicio educativo, a programas de uso creativo del tiempo libre y al sistema general de protección social; y, de otro lado, el acceso de sus familias a servicios sociales que permitan que sus niños, niñas y adolescentes no ingresen o se reiteren de las PFTI (CIEITI, 2008).

No obstante, estas narrativas que se han adoptado se enfocan en la erradicación del trabajo infantil y adolescente, dejando en un segundo plano patrones culturales que identifican en este fenómeno aspectos positivos como la formación en valores, desarrollo de habilidades y adquisición de conocimientos específicos en la formación de los niños, niñas y adolescentes, motivándolos para que se vinculen desde tempranas edades al mercado laboral.

Teniendo en cuenta las cifras del módulo de trabajo infantil en Colombia; la Gran Encuesta Integrada de Hogares del Departamento Administrativo Nacional de Estado – DANE⁷, al 2013 Colombia presenta una población de 11.249.318 niños, niñas y adolescentes, de los cuales el 10.3% realizan actividades laborales (1.091.074), 55% en zonas urbanas y el 45 % en zonas rurales, principalmente en los sectores de agricultura (34%) y comercio (35%).

De 1.091.074 niños, niñas y adolescentes trabajadores, 605.000 son adolescentes entre los 15 – 17 años, es decir que normativamente pueden trabajar bajo ciertas condiciones. No obstante el 50.3% de estos no asisten a la escuela.

⁶ Desde este punto se referenciará la *Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008 – 2015* con la sigla ENETI.

⁷ Datos disponibles en <https://www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/trabajo-infantil>.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Por otro lado, en el apartado sobre las “razones por las cuales trabajan” cerca del 46% de los niños, niñas y adolescentes expresan que lo hacen por razones como “les gusta tener su propio dinero” o “Porque el trabajo lo forma, lo hace honrado y lo aleja de los vicios”, 35% porque deben participar en la actividad económica de la familia (siendo este el motivo más frecuente en las zonas rurales) y 12.4% por que “Debe ayudar con los gastos de la casa, ayudar a costearse el estudio”, dando indicios de que los motivos son más por carácter cultural que por necesidad, mostrando una gran cantidad de niños, niñas y adolescentes trabajadores que quieren y pueden trabajar bajo ciertas condiciones.

Este deseo de trabajar por parte de niños, niñas y adolescentes es un fenómeno que se ha venido analizando en las últimas décadas, y que toma fuerza por el surgimiento de organizaciones de niños, niñas y adolescentes trabajadores⁸. Una de las principales instituciones que ha venido investigando y acompañando el surgimiento de las NATs en Suramérica es El Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños trabajadores de América Latina y el Caribe – Ifejant, el cual es una institución de la sociedad civil sin ánimo de lucro que se constituye legalmente en 1992, y cuya misión es “A través de la formación y capacitación sistemática e integral de colaboradores, contribuir a la emergencia y consolidación de una nueva visión y cultura de infancia, adolescencia, juventud y adultez, que garantice el ejercicio de su protagonismo organizado y la práctica de la justicia, la paz, la solidaridad”⁹.

El Ifejant se ha caracterizado por investigar los temas de infancia y trabajo, resaltando que más allá de impedir el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes el trabajo puede aportar factores positivos en la formación de estos. Para el caso colombiano lo ha venido acompañando el desarrollo de dos NATs, la Organización del Pequeño trabajador de Patio Bonito y la Fundación Creciendo

⁸ Desde este punto referenciado como las NATs

⁹ Información disponible en <http://www.ifejant.org.pe/WWWEnlaces/Nosotros/nosotros.html>

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Unidos, quienes se encuentran radicados en la ciudad de Bogotá y se desarrollan bajo la idea del derecho a trabajar por parte de los niños, niñas y adolescentes.

En este orden de ideas se identifica que no solo hay escenarios en los que los niños, niñas y adolescentes quieren y pueden trabajar, sino que han venido surgiendo organizaciones que demandan el derecho a hacerlo por parte de este sector de la población, evidenciando que si solo se contemplan los aspectos negativos del trabajo infantil y adolescente se puede llegar a intervenir inapropiadamente en un sector de la población que ve en el trabajo alternativas de crecimiento, de cultura o de oportunidades para afrontar su situación socio económica, de esta forma se encamina y demanda analizar este fenómeno desde otras perspectivas.

Por tal motivo, el tema central de esta investigación es indagar las narrativas a través de las cuales en Colombia se ha problematizado la política pública para la erradicación del trabajo infantil y la protección de adolescentes trabajadores. Así mismo, es importante indagar sobre las narrativas alternas de Organizaciones No Gubernamentales que perciben la problemática desde otras perspectivas diferentes a la que sustentan la política pública en Colombia, aportando herramientas para la discusión y replanteamiento de la forma de ver esta situación en el país, esperando generar insumos que permitan reflexionar sobre la coherencia entre las narrativas que sustentan la política pública y los patrones culturales que se presentan en el contexto nacional.

Se presenta como hipótesis de este trabajo de investigación que en el desarrollo de la política pública para la erradicación del trabajo infantil y la protección de adolescentes trabajadores en Colombia, el gobierno central asume directrices internacionales que dejan en un segundo plano los patrones culturales de los contextos locales que influye a que los adolescentes quieran trabajar, generando en sectores de la sociedad civil cuestionamientos sobre la pertinencia de la política pública, y demandas por la redefinición en la problematización de

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

políticas públicas entorno a la protección de sus derechos en miras a su desarrollo integral y el goce efectivo de los mismos.

Para el desarrollo de esta investigación, se toma como perspectiva de análisis el enfoque constructivista, el cual entiende la política pública como una construcción social en la que los actores juegan un papel importante al definir la realidad desde su perspectiva, y al interrelacionarlas se presenta la imagen del fenómeno social como problemático o no. Acorde con esto, se tiene como referente el marco de análisis narrativo propuesto por Emery Roe (1994), el cual plantea la comparación entre los argumentos de las narrativas que surgen a partir de un fenómeno.

De acuerdo a esto, , y para dar cumplimiento a los objetivos e identificar las narrativas que problematizan el fenómeno del trabajo infantil y adolescente, se emplea investigación cualitativa valiéndose de análisis de documentos y entrevistas cualitativas. .

Esta investigación se encuentra dividida en 6 capítulos. Inicialmente se definen los aspectos generales que enmarcan el desarrollo de la investigación. En el segundo capítulo, se analiza el marco normativo sobre el cual se sustenta el fenómeno de estudio. En los capítulos 3 y 4, se analizan las perspectivas de los actores institucionales y de las Organizaciones No Gubernamentales sobre el tema a través de análisis documental y de entrevistas cualitativas. En el capítulo 5 se identifican los puntos en común y de tensión entre la narrativa de las instituciones estatales y los Organismos No gubernamentales, para así tener insumos que permitan plantear recomendaciones para la política pública del trabajo infantil y adolescente. Finalmente, se exponen las respectivas conclusiones del tema.

1. Aspectos principales de la investigación

1.1. Objetivos.

General:

Analizar las narrativas que influyen en la problematización de la política pública sobre la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del adolescente trabajador Colombiano en el marco de la “Estrategia Nacional Para Prevenir y Erradicar Las Peores Formas De Trabajo Infantil Y Proteger Al Joven Trabajador 2008 – 2015”.

Específicos.

- Analizar las narrativas del marco normativo vigente para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del adolescente trabajador colombiano.
- Analizar las perspectivas que argumentan la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección de los adolescentes trabajadores desde las entidades estatales.
- Analizar las perspectivas que argumentan la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección de los adolescentes trabajadores, desde organizaciones no gubernamentales con experiencia en el tema.
- Analizar los puntos en común y contradictorios de las perspectivas de los actores relacionados con el desarrollo de la política pública para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección a adolescentes trabajadores (Estado y organizaciones no estatales).
- Generar recomendaciones para las instituciones responsables de la política pública para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección de adolescentes trabajadores.

1.2. Diseño Metodológico

Para dar respuesta a los objetivos planteados se construye, a través de investigación cualitativa, las narrativas que surgen al analizar el trabajo infantil y adolescente.

Para identificarlas y abordarlas se contrasta el análisis de documentos y entrevistas identificando, por un lado, la narrativa institucional descrita por el marco normativo vigente y los actores institucionales entrevistados; y por el otro, la narrativa de organizaciones no gubernamentales e investigadores que tienen experiencia en el tema¹⁰.

Partiendo de estas narrativas se identifican puntos en común y de controversia o tensión, que permiten tener herramientas en la discusión y plantear recomendaciones de la política pública sobre el trabajo infantil y la protección de los adolescentes trabajadores.

Mapa de actores.

Se realizaron entrevistas estructuradas a actores del gobierno central que participan en la implementación de la ENETI, a organizaciones no gubernamentales e investigadores que tienen experiencia en el tema.

Las instituciones estatales que participaron en el desarrollo de esta investigación fueron los siguientes:

- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- Ministerio del Trabajo.
- Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá.

El grupo de actores que participaron en el desarrollo de esta investigación por parte de Organizaciones No Gubernamentales fueron los siguientes:

¹⁰ A lo largo del documento se entenderá la narrativa institucional como la narrativa dominante en el tema del trabajo infantil y adolescente. Por otro lado se considerara como narrativa alterna la desarrollada por las organizaciones no gubernamentales.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Organizaciones No gubernamentales e Investigadores del tema		
Nombre	Entidad	Rol
Giangi Schibotto	Ifejant	Investigador
Andrea Natalia Romero	Coordinadora de Política Pública	Fundación Telefónica
Salomón Guitierrez	Docente	Fundación Creciendo Unidos
Stella Talero	Coordinadora	Orgnización El pequeño trabajador de patio bonito

Entrevista

Según Patton, referenciado en Bonilla y Rodriguez (1997), “el objetivo de la entrevista cualitativa es conocer la perspectiva y el marco de referencia a partir del cual las personas organizan su entorno y orientan su comportamiento” (p. 96). En este orden de ideas se utiliza la modalidad de *Entrevista estructura con una guía*, en la que, según Bonilla y Rodriguez (1997):

El investigador ha definido previamente un conjunto de tópicos que deben abordarse con los entrevistados y aunque el entrevistador es libre de formular o dirigir las preguntas de la manera que crea conveniente, debe tratar los mismos temas con todas las personas y garantizar que se recolecte la misma información. (p, 96).

Para la sistematización de la información se utilizó el método de categorización inductiva, el cual parte de fraccionar en un primer momento la información en subconjuntos o categorías de análisis que se deducen a partir del marco conceptual, las preguntas de investigación o la hipótesis manejada en la investigación (categorías deductivas), para posteriormente examinar la información recolectada y buscar identificar patrones o recurrencias de información que permita la definición de categorías emergentes (categorías inductivas).

Se definen como categorías deductivas las siguientes:

- Experiencia.
- Perspectiva acerca del trabajo infantil y adolescente.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

- Percepción de la política pública.
- Percepción del papel de las instituciones estatales.
- Posibles recomendaciones de política.

A partir de las categorías definidas, las preguntas que se plantearon a los actores que participaron en esta investigación fueron las siguientes:

Sub Categorías (Categorías deductivas)	Preguntas a actores estatales	Preguntas a Organizaciones no estatales
Experiencia	¿Cuál es el rol de su entidad en la intervención del trabajo adolescente en niños, niñas y adolescentes?	¿Cuál es su experiencia en el tema de trabajo de niños, niñas y adolescentes?
Perspectiva acerca del trabajo infantil y adolescente	¿Desde su perspectiva o la de su entidad, como se entiende el trabajo infantil y adolescente?	¿Desde su perspectiva o la de su entidad, como se entiende el trabajo infantil y adolescente?
Percepción de la política pública	¿Cuál es su percepción acerca de las acciones estatales encaminadas a la prevención del trabajo adolescente protegido infantil en Colombia?	¿Cuál es su percepción acerca de las acciones estatales encaminadas a la prevención del trabajo adolescente protegido infantil en Colombia?
Percepción del papel de las instituciones estatales	¿Conoce usted cuales son y que papel han desempeñado las instituciones estatales en la formulación de la política pública sobre trabajo de niños, niñas y adolescentes y la protección del adolescente trabajador en Colombia?	¿Conoce usted cuales son y que papel han desempeñado las instituciones estatales en la formulación de la política pública sobre trabajo de niños, niñas y adolescentes y la protección del adolescente trabajador en Colombia?
Posibles recomendaciones de políticas públicas	¿Qué posibles mejoras consideraría que se puedan implementar al momento de formular la política pública para la protección de adolescentes trabajadores?	¿Qué recomendaciones haría para tener una política pública más efectiva?
Otros temas relevantes	¿Considera usted que quedo algun tema por fuera de la discusión?	¿Considera usted que quedo algun tema por fuera de la discusión?

Análisis documental

Para dar respuesta a los objetivos se realizó una revisión de los documentos que sustentan la política pública de la erradicación y protección del adolescente trabajador, así como los documentos de las posibles narrativas emergentes, buscando identificar los principales argumentos que estos exponen.

Para identificar la narrativa de las instituciones estatales se tomó la normatividad vigente. Los documentos que se analizaron fueron los siguientes:

- Constitución política colombiana de 1991

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

- Ley 12 de 1991, por la cual se acoge lo estipulado en la Convención de los derechos de los niños y niñas.
- Ley 515 de 1999 por lo cual se acoge lo estipulado por el Convenio 138 De 1996 de la OIT sobre la edad mínima de ingreso al trabajo.
- Ley 704 de 2001 por lo cual se acoge lo estipulado en el Convenio 182 Sobre Las Peores Formas De Trabajo Infantil.
- La Resolución 1677 de 2008, actualizada con la Resolución 3597 del 2013, por lo cual se definen las actividades consideradas como peligrosas para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.
- Código De Infancia Y Adolescencia (Ley 1098 De 2002)
- Estrategia Nacional Para Prevenir Y Erradicar Las Peores Formas De Trabajo Infantil Y Proteger Al Joven Trabajador 2008 - 2015
- El Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”
- El Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014 “Prosperidad para todos”

Por otro lado, para identificar la narrativa de las organización de la sociedad civil, se tomaron documentos del Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe (Ifejant), quienes desde su creación en 1992 han venido investigando temas de trabajo infantil y adolescente, así como del surgimiento de Organizaciones de Niños, niñas y adolescentes trabajadores – NAT’s. Los documentos que se analizaron fueron los siguientes:

- Infancia Y Trabajo - Autor: Manfred Liebel
- La Otra Infancia: Niñez Trabajadora Y Acción Social - Autor: Manfred Liebel
- Infancia y trabajo: dos nudos culturales en profunda transformación Autor: Alejandro Cussiánovich
- Trabajo Infantil y culturas del trabajo infantil: Ecosistema, Tabú y valoración crítica del trabajo - Autor: Giampietro Schibotto

1.3. Marco Conceptual

El marco conceptual que se plantea en esta investigación se basa en explorar el desarrollo del enfoque constructivista en el análisis de política pública, centrándose en el marco de análisis narrativo propuesto por Emery Roe (1994).

Análisis de Política Pública.

Política pública

Para el desarrollo de esta investigación partiremos del concepto de política pública planteado por Roth (2002), entendiendo esta como

Conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (p, 27)

El ciclo de la política pública, la definición de una situación problemática y la inclusión en la agenda política.

El marco de análisis de las políticas públicas explicado desde el ciclo de la política pública desarrollado por Jones (1970), plantea que a lo largo de la vida de una política pública se pueden identificar diferentes etapas con características y objetivos particulares.

Desde esta perspectiva, Thoening (1992) indica que las etapas del ciclo son las siguientes:

- Definición del problema.
- Formulación de alternativas para la intervención.
- Toma de decisiones.
- Implementación o ejecución de las alternativas seleccionadas.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

- Evaluación.

En este orden de ideas, la identificación del problema es el punto de partida de la política pública y el que determinará la forma en que se aborde la política pública. Autores como Bardach (1998) precisan que la idea de "un problema" significa por lo general que la gente piensa que algo está mal en el mundo. No obstante lo que para unos se considera un problema para otros puede que no se interprete de la misma manera, o por lo menos no lo concibe con la misma urgencia para que sea intervenido prioritariamente por el gobierno central.

De la misma manera, Roth (2002) plantea que el reconocimiento de la realidad como problemática "resulta del conjunto de las luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses" (pág. 58). En este orden de ideas, Roth resalta que las presiones por parte de los actores puede venir de dos fuentes, la primera son aquellas fuentes externas al aparato gubernamental, es decir que un problema entra en la agenda política cuando actores como grupos de interés, instituciones privadas con intereses de por medio o movimientos sociales demandan por la intervención estatal en un problema que se considera público enmarcando la forma en que los distintos grupos sociales se movilizan para lograr que sus intereses sean prioridades de intervención; por otro lado, la otra fuente se da por la lógica del estado y sus instituciones, es decir de los intereses propios del formulador de política pública y de las oportunidades de intervención que estos consideren viables en el marco de una problemática.

Montecinos (2007) por su parte, afirma que:

Los problemas públicos no existen por sí mismos y que su objetividad es más supuesta que real, ya que no todos los problemas se pueden convertir en problemas públicos y no todos los problemas públicos alcanzan una definición precisa que se traduzca o que pueda culminar en decisiones públicas acertadas (pág. 327).

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Según el autor por correcta que sea la definición de una situación problemática, para que sobre este se desarrolle una política pública juegan un rol importante factores como la persuasión sobre los demás actores políticos para llegarlos a convencer que la forma de interpretar la situación es la correcta y que las acciones sobre estas son los más viables en función de los recursos disponibles.

Ahora bien, aunque la definición de un problema define el rumbo de acción en la política pública, es importante analizar como los actores políticos definen qué temas son prioritarios para su intervención, y con ello forman la agenda política. Kingdom (2003) define la agenda política como todo “conjunto de cuestiones a las que los agentes públicos están prestando seria atención en un momento determinado del tiempo”. Establece la teoría de la “Ventana de Oportunidad” donde define que un problema público puede entrar en la agenda política cuando confluyen una serie de factores que demanda por la intervención estatal. Estos factores son la presión social por intervenir en un problema, el cambio en el entorno político que da espacio para nuevas propuestas (como la formulación del plan nacional de desarrollo en Colombia al inicio de cada periodo presidencial) y la emergencia de una solución viable, aplicable y aceptada; siendo estos tres momentos independientes, pero llega un momento del tiempo en el que el contexto se da de tal manera que confluyen al mismo tiempo permitiendo que un tema se tome como prioritario para ser intervenido a través de la política pública.

El paradigma constructivista.

Según Guba (1990), el paradigma constructivista parte de reconocer la subjetividad de la realidad y como esta es determinada a partir de la perspectiva que se analice, encamina a considerar la realidad como una construcción social al ser resultado de la interacción de distintos saberes y conocimientos de las personas que la conforman, siendo los investigadores parte de la realidad.

Acorde con esta línea de ideas, Majone (1997) enfoca la construcción de política pública a partir de la deliberación y argumentación que va dando forma a

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

los valores sobre los cuales se constituye su formulación. Para este autor “la argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas” (pág. 36). Así mismo, Majone considera que:

Los procesos de construcción de políticas públicas deben llevar a debates en los que los argumentos se contraponen y permiten que los participantes defiendan sus intereses y opiniones, y que a medida que se va desarrollando la discusión, se pueda llegar a ajustar su visión de la realidad y aun a cambiar sus valores. (p, 42).

Acorde con esto, Emery (Roe 1994) plantea “el marco de análisis narrativo de la política”, siendo importante para este autor el papel que juegan los actores y decisores de la política pública ya que ellos inciden con sus creencias en el concepto que se tiene acerca de una problemática o fenómeno en cuestión, aunque este tenga una base teórica que lo sustente.

Marco de análisis de las narrativas políticas, Emery Roe 1994

Desde el marco análisis de Emery Roe (1994) del cómo se exprese la política pública, ya sea textual u oral, y de cómo el receptor de la idea realice la lectura de esta se lleva a la problematización de una situación, dando espacio para el surgimiento de factores como la incertidumbre del desarrollo de la política, los riesgos y complejidad en el desarrollo de esta, y la misma polarización de los grupos sociales. Siendo en este contexto, para el autor la importancia del analizar las narrativas políticas que radican en la exploración de las controversias que surgen de una política pública, y de cómo las narrativas emergentes influyen como resultado de la incertidumbre, de la complejidad y la polarización propia de la forma en cómo se problematizo la política pública.

En este orden de ideas el autor Roe, 1994 plantea que entre “más sean las asimetrías entre las narrativas en cuestiones, mayor será la incertidumbre y el riesgo asociado a estas cuestiones y será más difícil definir la política pública” (p.

70), aumentando las dificultades cuando más que el planteamiento de una “no historia” no se constituye como una historia, sino que por el contrario se plantea como una crítica a la narrativa dominante de la política pública.

Previo a definir la metodología en la que el autor plantea el análisis de las narrativas de política, es importante definir nuestro objeto principal de análisis, es decir lo que se entenderá por “Narrativas de la política”.

El concepto de Narrativa de política según Roe

Desde la perspectiva de Roe, (1994) las narrativas de las políticas son:

Las historias de uso común en la descripción y el análisis de las cuestiones políticas que son una fuerza en sí mismas, y deben ser considerados explícitamente durante la evaluación de las opciones políticas... Historias – consideradas como escenarios y argumentos- que son tomadas por una o más partes en la controversia y el posicionamiento de los supuestos para la formulación de políticas en el momento de cuestionamiento de la incertidumbre, la complejidad o la polarización de la política. (p, 2-3)

Ya que el análisis planteado por Roe parte de comparar las narrativas de política, su análisis lleva a dar claridad de cómo estas “tienen éxito” en su ingreso y posicionamiento como política pública, sobreponiéndose a otras narrativas que dan perspectivas diferentes sobre el problema público.

Etapas en el análisis de las narrativas de política.

Emery Roe (1994) plantea para el análisis de las narrativas de política 4 etapas básicamente.

En una primera etapa se definen las historias convencionales sobre las cuales se problematiza y formula la política, esto conformará la narrativa dominante en la discusión.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

En un segundo paso el analista según Roe, 1994 “identifica aquellas otras narrativas en el tema que no se ajusten a la definición de la historia o que van en contra de los conceptos de política dominantes de la controversia” (p. 3), a lo cual el autor define como las “no historias” o “Contra-relatos”, esto conformará la narrativa alterna.

En el tercer momento, se comparan la narrativa dominante y la narrativa alterna, identificando puntos en común y controversias, para así generar una meta-narrativa donde se recojan los principales aspectos expuestos en las historias entorno al fenómeno.

Por último, en una cuarta etapa, se analiza la pertinencia de la meta-narrativa cuestionando si esta tiene la capacidad de legitimar y posicionar los argumentos identificados para la toma de decisiones sobre “una cuestión cuya narrativas políticas actuales son contradictorias para la toma de decisiones”.

En el desarrollo de esta investigación se tuvo en cuenta las dos primeras etapas, es decir construcción de la narrativa dominante y la narrativa alterna, y se realizó el paralelo entre las dos narrativas planteado en la tercera etapa para generar recomendaciones a la política pública.

La moratoria social.

Se entiende como moratoria social, desde Mario Margulis y Marcelo Urresti (1996), como la etapa de la vida en la que se deben privilegiar los procesos formativos antes de asumir responsabilidades por parte del adolescente, etapa que puede ir más allá de la mayoría de edad del individuo y en la que per se es una época de desarrollo de capacidades y conocimientos, priorizando la permanencia de los niños, niñas y adolescentes (niños, niñas y adolescentes) en la escuela o en espacios formativos.

Este tiempo libre del cual el adolescente puede disponer se asocia a una condición deseada y se entiende que el adolescente lo invierte en tiempos de formación de capacidades, de conocimientos o para la recreación con lo cual se

garantiza un desarrollo integral del individuo, siendo la inclusión en el sistema educativo un factor clave en las dimensiones que caracterizan esta visión de la sociedad.

No obstante, aunque en esta etapa de la vida se reconoce que el estado y la sociedad deben garantizar que del adolescente dependa tomar la decisión de si asume o no responsabilidades, Mario Margulis y Marcelo Urresti (1996) reconocen que la moratoria social solo se da para los adolescentes de sectores privilegiados de la sociedad. Estos afirman que:

Los integrantes de los sectores populares tendrían agotadas sus posibilidades de acceder a la moratoria social por lo que no suele estar a su alcance el lograr ser joven en la forma descrita: deben ingresar tempranamente al mundo del trabajo –a trabajos más duros y menos atractivos-, suelen contraer a menor edad obligaciones familiares (casamiento o unión temprana, consolidada por los hijos). Carecen del tiempo y del dinero –moratoria social- para vivir un período más o menos prolongado con relativa despreocupación y ligereza. (pág. 3)

Adicionalmente, los autores afirman que los jóvenes de clases populares se ven abrumados con tiempo libre debido al desempleo y a la crisis según ellos, estas circunstancias no conllevan a la moratoria social sino que se acerca a una condición indeseada. “El tiempo libre que emerge del paro forzoso no es festivo, no es el tiempo ligero de los sectores medios y altos, está cargado de culpabilidad e impotencia, de frustración y sufrimiento”. (pág. 3).

1.4. Estado del Arte

Para la revisión del estado del arte, se dividió la sección en dos momentos: en primera medida se revisó las investigaciones que, al igual que esta, buscan mediante el análisis narrativo identificar la forma en que se identifican problemáticas que entran en la agenda pública para terminar convirtiéndose en políticas públicas. En un segundo momento se referenciarán investigaciones que

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

se han realizado con respecto a la protección de los adolescentes trabajadores, exponiendo las posiciones que han venido surgiendo al respecto.

Análisis de política pública desde la narrativa.

Como primer punto de referencia para esta investigación tendremos en cuenta el trabajo realizado por María Eugenia Rausky el cual llevo como título “¿Infancia sin trabajo o infancia trabajadora? Perspectivas sobre trabajo infantil” publicada en el año 2008. En este documento la autora plantea un paralelo entre los argumentos de los organismos internacionales (OIT y UNICEF), los cuales defienden la idea de la erradicación del trabajo infantil, considerando que antes que trabajar los niños y niñas deben estar en la escuela o recreándose tomando estas actividades laborales inaceptables para la época; y los contrapone con los planteamientos Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe (Ifejant) quienes contraponiéndose a la idea de la OIT y la UNICEF plantean que los niños y niñas deben tener el derecho a decidir si quieren trabajar o no. Esta autora para su análisis realiza una aproximación de estas dos corrientes de ideas desde documentos oficiales o publicados por cada una de las dos partes exponiendo sus argumentos principales y buscando en un segundo momento encontrar puntos en los que estos pueden llegar a coincidir. Para esta investigación se buscó resolver interrogantes como ¿Qué consideraciones se elaboran en torno a las actividades laborales de niños y niñas? ¿Qué concepciones sobre la niñez subyacen? ¿Qué líneas de acción proponen frente a la problemática? Al desarrollar la investigación esta autora plantea en los argumentos analizados, desde su opinión, ideas parcializadas y cargadas de juicios morales, demandando respuestas a interrogantes en el tema sobre quien se enfoca en la política, que tipo de actividades y por qué se estigmatizan unas y otras no. Esta autora concluye su documento planteando la necesidad de analizar la especificidad que cada marco cultural demanda en su análisis y de cómo este lleva a interpretaciones diferentes sobre la niñez.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Por otro lado, y apartándonos un poco del tema de trabajo adolescente protegido, Alejandra Téllez Maldonado en su trabajo de grado presentando en el 2012 para optar por el título de Magister en Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, realizó un análisis narrativo con referencia al problema del manejo de residuos plásticos denominado “La complejidad de la problemática ambiental de los residuos plásticos: Una aproximación al análisis narrativo de política pública en Bogotá”. En esta investigación se realiza un análisis a profundidad de las diferentes formas en las que se construye o problematizan los inconvenientes con los residuos plásticos, lo que lleva a la autora a dividir el discurso en 3 grandes grupos: el primero los que analizan las características a favor o en contra de los residuos plásticos, la segunda narrativa sobre el ideal que se estipula en la legislación vigente, y un tercero, lo que ella denomina la “no historia”, es decir las perspectivas de la problemática que no han llegado a tenerse en cuenta al momento de plantear esta. Con estas narrativas la autora plantea, siguiendo las ideas de Emery Roe, una meta-narrativa donde recoge los argumentos para llevar a formular nuevas alternativas de cómo trabajar la problemática de los residuos plásticos.

Por último, Sandra Soler Castillo en el documento “Análisis crítico del discurso de documentos de política pública en educación” busca “evidenciar qué argumentos emplean determinados grupos sociales para justificar y legitimar la exclusión, discriminación o explotación de los otros, evidenciando las ideologías que subyacen a los textos” (Soler, 2011). Para esto, la autora plantea un corpus de documentos de política pública (la Declaración mundial sobre educación para todos, de 1990; la Conferencia regional sobre políticas y estrategias para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe, proferida en 1996 en La Habana; y el Plan decenal de Educación 2006) los cuales entra a revisar en las temáticas o contenidos para identificar los objetivos y visiones de cada uno de las ideas estipuladas en estos.

Acerca de la protección al adolescente trabajador.

Algunos autores como Liebel Manfred, Alejandro Cussiánovich y Giampietro Schibotto, han venido defendiendo la posición de que no todo el trabajo desarrollado por niños, niñas y adolescentes debe ser criminalizado y como, partiendo de la demanda por parte de niños, niñas y adolescentes trabajadores por que se respete su condición y su posición como sujetos de políticas públicas, han venido surgiendo las organizaciones de niños, niñas y adolescentes trabajadores.

Liebel Manfred (2003), referenciando a Lüdtkke, afirma que:

El trabajo de niños y niñas es, o puede ser, más que sólo un trabajo en el sentido de ganar dinero ya que se puede entender el trabajo como una variedad de interconexiones cotidianas de diferentes actividades y sus significados que producen efectos positivos en los niños, niñas y adolescentes y pueden llegar a convertir el contexto laboral como otro escenario dispuesto para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. (pág. 22)

De la misma forma hace referencia al surgimiento de las organizaciones de niños, niñas y adolescentes trabajadores (NAT's) según Manfred (2003):

Las cuales reclaman el derecho a trabajar señalando que su trabajo ya no debe ser devaluado y discriminado, sino que debe ser reconocido socialmente. Los niños trabajadores consideran que, al verse su trabajo exclusivamente desde el aspecto de sus efectos dañinos, prohibiéndolo y pretendiendo su erradicación total ("abolicionismo"), se viola su ser sujeto y su dignidad humana (pág. 37).

Uno de los libros que plantea estos argumentos es el escrito por Manfred Liebel en el 2003, titulado *Infancia y trabajo*; la idea central de este documento es el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de la política pública, y las implicaciones culturales que se desarrollan a partir de esto.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Para el desarrollo de esta idea, el autor parte de entender la “Concepción Burguesa de la Infancia”, en la cual se identifica a los niños, niñas y adolescentes como seres “inmaduros” y de los cuales se tiene en cuenta su participación en la toma de decisiones cuando logren una etapa de “desarrollo”. Bajo esta concepción se resalta que esa etapa de inmadurez traduce a su vez en una etapa de indefensión en la que los niños, niñas y adolescentes se identifican como objetos de cuidado, hasta que logren dicha etapa de desarrollo, y por lo cual la toma de decisiones sobre los elementos que influyen en esta población va ser determinado por el mundo adulto.

No obstante, se plantea desde el documento que a los niños, niñas y adolescentes se les entiende como individuos “cuyas capacidades y habilidades han sido subestimadas y negadas”, siendo críticos con esta posición burguesa por negar en los niños, niñas y adolescentes “la capacidad de enfrentarse ellos mismos a su realidad y de asumir un rol activo y generador en la sociedad” (Liebel, 2003, pág. 80).

En este orden de ideas la esfera de lo laboral puede presionar para que los niños, niñas y adolescentes sean tenidos en cuenta por los adultos, y puedan ser partícipes en las decisiones que se toman respecto a las cuestiones que les conciernen.

Otro de los libros importantes de este autor es *La Otra Infancia: Niñez Trabajadora y Acción Social*, publicado en el año 2000. En esta investigación el autor parte por definir el enfoque sobre el que se desarrolla el texto, el cual denominó “Orientación hacia el sujeto”, resaltando que los niños, niñas y adolescentes no solo deben quedar limitados a ser objeto de protección ante los peligros, sino que debe garantizarse su derecho a decidir sobre sus cuestiones y tener el derecho a decidir si trabajan o no.

En uno de sus apartados el autor toma las perspectivas de los niños, niñas y adolescentes sobre el trabajo para identificar lo que para estos individuos es

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

negativo y positivo del trabajo infantil. Para esto parte del caso de los “Testimonios infantiles de países como El Salvador, Guatemala y Nicaragua sobre el trabajo”, donde resaltan comentarios negativos la discriminación y la violencia contra los niños y niñas, condiciones de trabajo no adecuadas, horarios de trabajo no adecuados, privación de ingresos y de libertad; de la misma manera se consideran como aspectos positivos la generación de ingresos para satisfacer necesidades, conseguir reconocimiento social y superar la marginación, desarrollar la solidaridad familiar, aprender para «ganarse la vida», conseguir más libertad y autonomía, y tener más relación con los demás.

Esta investigación a su vez, dejó como resultado que los niños, niñas y adolescentes, aunque consientes que en algunos escenarios se podrían vulnerar sus derechos, optan por trabajar en busca de su reconocimiento como sujetos con voz y voto propio, y que pueden tomar decisiones como sujetos de derechos en la sociedad.

Por su parte, Alejandro Cussiánovich (2009) centra su análisis en la manera como las NAT's van constituyéndose en sujetos “protagonistas” de la política pública, es decir, como se constituyen en *“organizaciones que reconocen su vocación a pensar, proponer y actuar con perfil propio, con imaginación propia y con capacidad de autodeterminación propia”* (p.417). Su análisis parte de problematizar la separación de los niños, niñas y adolescentes de lo que es “propio del adulto” y excluyéndolos al ámbito de la familia, lo que genera un ocultamiento social de los niños, niñas y adolescentes, y lo limita como sujeto destinatario-beneficiario de las políticas preventivas del estado, *“generando su exclusión social y política, resaltando el hecho de que los niños son parte estructural de la sociedad y como tales están llamados a ser actores sociales”* (p.418).

Alejandro Cussiánovich en el 2002 escribió el artículo *Infancia y trabajo: dos nudos culturales en profunda transformación*, en este parte de cuestionar el paradigma de la protección de los niños, niñas y adolescentes trabajadores, el

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

cual identifica este fenómeno como problemático y sobre el cual se identifica a los niños, niñas y adolescentes como personas indefensas.

Desde este paradigma, se proyecta la intervención a esta población para alejarlos de escenarios en los que se entiende se puede impedir el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, esto genera el “ocultamiento” de esta población, delegándola a la esfera de lo privado, llevándolos a la “exclusión de lo social y político”. No obstante el planteamiento del autor se basa en cuestionar esa visión de la infancia reconociendo la existencia de infancias diversas y particulares, por las cuales se debe abordar de manera diferentes este fenómeno.

Por último, Giampietro Schibotto escribió el artículo *Trabajo Infantil y culturas del trabajo infantil: Ecosistema, Tabú y valoración crítica del trabajo*. En el desarrollo de este texto el autor hace énfasis en determinar que la connotación que se le da al trabajo depende del contexto y la cultura desde la cual se está mirando. Esta perspectiva del autor plantea que aunque existe el reconocimiento de que en algunos contextos el trabajo tiene implicaciones negativas para la formación de los niños, niñas y adolescentes, en otros contextos este se puede presentar como algo normal y no perjudicial en su desarrollo; es decir que es percibido como algo positivo para la socialización de y la formación de estos.

Posteriormente el autor reconoce que aunque el trabajo puede encaminar factores positivos en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, no todos los trabajos son positivos, y es función de los gobiernos nacionales alejarlos de todo contexto que lleven a la explotación, violencia o impidan su desarrollo integral.

Por último en este documento se expone el concepto de valoración crítica del trabajo; Esta perspectiva reconoce que más allá de los contextos en los que se entiende el trabajo como algo negativo para la formación de los niños, niñas y adolescentes hay situaciones socio-económicas de fondo que deben tenerse en cuenta. En este sentido, Giampietro Schibotto (s.f.) define la valoración crítica de la siguiente manera:

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Valoración crítica del trabajo infantil significa valorar los elementos positivos, recuperar las potencialidades de una experiencia laboral que forma parte integral del proceso de socialización de gran parte de la infancia contemporánea. (p. 17).

2. Marco normativo del trabajo infantil y protección al adolescente trabajador.

En el desarrollo de este apartado se espera identificar los principales argumentos que dan origen a la narrativa institucional desde los documentos de política. Para esto se toma como centro de análisis la *Estrategia Nacional para prevenir y erradicar las peores formas del Trabajo Infantil y proteger al joven trabajador – 2008 – 2015*”, siendo este el instrumento de política más representativo para la intervención en temas de trabajo infantil y adolescente.

No obstante, es importante considerar que entorno a la ENETI surge un esquema normativo que ha venido definiendo el accionar político e institucional en búsqueda de lograr resultados más efectivos en este tema. Entre las normas que se pueden destacar influyen la línea de política que enuncia la constitución política colombiana y el código de infancia y adolescencia (Ley 1098 de 2003), así como la línea de política producto de los planes de desarrollo 2006 – 2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos” y 2011 – 2014 “Prosperidad para todos”, los cuales surgen como ruta de gobierno durante el inicio de cada periodo presidencial.

2.1. Constitución política y la herencia de la Convención de los derechos de los niños mirada desde la moratoria social.

El primer punto de referencia narrativa sobre la cual se plantea la política pública colombiana, y en particular la que es de interés en este caso, debe partir del marco general que introduce la Constitución Política Colombiana de 1991; la cual parte por entender la condición de los niños, niñas y adolescentes como sujetos sobre los que recaen intervenciones por parte del gobierno central y por lo cual, para el desarrollo personal y goce efectivo de sus derechos, estos deben estar inmersos en el sistema educativo antes que estar vinculados a actividades

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

laborales, sin contemplar la posibilidad de que estas dos alternativas no son excluyentes.

Desde esta perspectiva se puede interpretar como narrativa dominante de la constitución la moratoria social, la cual entiende que los niños, niñas y adolescentes están en una etapa de la vida en la que se posterga asumir responsabilidades a cambio de desarrollar capacidades y adquirir conocimientos, para poder asumir sin inconvenientes las responsabilidades que adquiere en su edad adulta.

Teniendo en cuenta lo anterior al trabajo infantil y adolescente se le da connotación de actividad negativa para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes ya que se asume que el trabajo los aleja del sistema educativo impidiendo el desarrollo de sus capacidades y adquisición de conocimientos.

Ejemplo de esta narrativa se refleja en los artículos 44 y 45 de la constitución política colombiana, los cuales establecen como derechos fundamentales de los niños, entre otros, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión (enfocado desde aspectos positivos para la formación de los niños, niñas y adolescentes y por los cuales el estado debe asegurar su prestación); mientras que por otro lado se resalta la necesidad de la protección en contra de toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos (indicando su carácter nocivo en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, y dejando sin una valoración los trabajos que no incurren en la explotación ni riesgo alguno para estos).

En este mismo orden de ideas la Ley 12 de 1991, al acoger lo estipulado en la convención de los derechos de los niños y niñas, establece que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a cuidados y asistencia especiales para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, así como “a ser protegidos contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

peligroso, entorpecer su educación, o ser nocivo para su salud y para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”.

La convención de los derechos del niño realizada en 1989 parte del enfoque de los derechos que reconoce el interés superior del niño, el cual establece que sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás, y se resalta la corresponsabilidad entre el estado, la familia y la sociedad para la garantía de los mismos, por un lado previniendo que estos no sean alterados, y por otro, restableciéndolos una vez que hayan sido vulnerados.

2.2. Influencia de la OIT en la línea de política pública para el trabajo infantil y adolescente y Definición de la política desde el contexto nacional.

La OIT es el principal organismo internacional que influye a través de la narrativa que expresa en la problematización de política pública en materia de trabajo infantil y adolescente. Dicha organización ha venido estableciendo una serie de convenios que son avalados por los países miembros y en los que se acuerdan perspectivas en común para la intervención a nivel internacional en este tema.

Colombia, al ser país miembro de la OIT, adopta la narrativa planteada desde esta organización internacional, lo que generó el desarrollo de la Ley 704 de 2001 donde se ratifica el convenio 182 sobre la prohibición de las PFTI y la acción inmediata para su eliminación, y en el establecimiento de una edad mínima de ingreso al trabajo a través de la Ley 515 de 1999 que ratifica el convenio 138 sobre la edad mínima de admisión de empleo.

No obstante, es importante resaltar que la narrativa adoptada desde estos organismos internacionales se basa en la prohibición del trabajo infantil y adolescente a partir de condicionar ciertos factores (edad mínima y condiciones de trabajo), más no da una línea clara de que tipo de actividades pueden realizar los

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

niños, niñas y adolescentes; el convenio 182 deja en cabeza de los estados nacionales la definición de dichas actividades.

Siendo así, el Ministerio de la Protección Social expidió en el 2008 la resolución 1677, actualizada en la resolución 3597 del 2013, en la cual se definen y clasifican las actividades consideradas como nocivas o peligrosas para los adolescentes, planteando que por las condiciones, la naturaleza o la constitución de conductas punibles, cuales son los trabajos que no son permitidos para los niños, niñas y adolescentes.

En este contexto la resolución 3597 de 2013 define como grupo de actividades prohibidas las siguientes:

- Laborar en agricultura, ganadería, caza, pesca y silvicultura.
- Explotación de minas, canteras, petróleo crudo, gas natural y otros minerales.
- Trabajos en Industria manufacturera (incluye la gran industria, la mediana industria y las microempresas).
- Suministro de electricidad, agua y gas.
- Trabajos en el sector de construcción.
- Trabajar en transporte y almacenamiento.
- Trabajar en el sector Salud y defensa
- Realizar trabajos no calificados y otros oficios que no se encuentran en las tablas estandarizadas de ocupaciones y actividades económicas.
- Trabajos en la calle por implicar alta peligrosidad y riesgos de seguridad para los niños, niñas y adolescentes.

Así mismo, esta resolución en el artículo 6 aclara los casos de excepción en los que se autoriza el trabajo de los niños, niñas y adolescentes. Estos casos son los de los adolescentes entre 15 y 17 años de edad con título de formación técnica del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA o en casos especiales de los

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

niños menores de 15 años cuando estos desempeñan actividades remuneradas de tipo artístico, cultural, recreativo y deportivo.

Es importante resaltar que el análisis entorno a la resolución 3597 de 2013 puede tomar dos rumbos. Por un lado, la resolución del Ministerio del Trabajo abarca actividades de todos los sectores de la económica colombiana, prohibiendo la gran mayoría de actividades en las que los niños, niñas y adolescentes participan, y dejando sin posibilidades de trabajar a aquellos niños, niñas y adolescentes que quieren o necesitan trabajar. Por otro lado, las salvedades que se definen en la resolución pueden llegar a ser contradictorias en el esquema normativo; por un lado excluir a los adolescentes con títulos de formación en el SENA no garantiza que las actividades que desarrollan no tengan incidencias negativas en la formación integral de estos al introducirse tempranamente en condiciones que no son las propicias, al mismo tiempo que excluir a niños menores de 15 años de actividades culturales, deportivas o artísticas no los exime de que estos no caigan en condición de explotación.

2.3. Código de Infancia y Adolescencia.

El Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006, define el marco sobre el cual se desarrolla la política pública para los niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional. Por consiguiente el código de infancia y adolescencia entiende a los niños niñas y adolescentes en el artículo 3ro de la siguiente manera:

“... Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad”.

Así mismo, el código hace énfasis en los principales aspectos que hay que tener en cuenta para considerar si un niño, niña o adolescente puede o no

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

trabajar. En este sentido, establece la edad mínima de vinculación al trabajo y el tiempo máximo que puede durar una jornada laboral para estos.

Por un lado, el artículo 35 establece que:

La edad mínima de admisión al trabajo es de quince (15) años. Para trabajar, los y las adolescentes entre 15 y 17 años requieren de la respectiva autorización expedida por el Inspector de Trabajo o, en su defecto, por el ente territorial local y gozarán de las protecciones laborales consagradas en el régimen laboral colombiano, las normas que lo complementan, los tratados y convenios internacionales ratificados por la Constitución Política de Colombia.

Por otro lado, el artículo 114 define las jornadas máximas de trabajo siendo esta para adolescentes entre 15 y 17 años una jornada máxima de seis horas diarias y treinta horas a la semana y hasta las 6:00 de la tarde, y mayores de diecisiete 17 años, una jornada máxima de ocho horas diarias y 40 horas a la semana y hasta las 8:00 de la noche.

Desde esta perspectiva, el Código de Infancia y Adolescencia puede considerarse como uno de los pocos instrumentos de política pública que reconoce que los niños, niñas y adolescentes pueden trabajar bajo ciertas condiciones. No obstante, aunque desde la normativa se entiende que para los niños y niñas menores de 15 años es prohibido cualquier tipo de actividad laboral, para el caso de los adolescentes entre 15 y 17 años la situación cambia y está sujeta a análisis e interpretaciones normativas.

2.4. Plan Nacional de desarrollo y la línea de política pública.

En términos del Departamento Nacional de Planeación¹¹, el Plan Nacional de Desarrollo¹² se define como¹³:

¹¹ Desde este punto se referenciará el Departamento Nacional de Planeación con la sigla DNP.

¹² Desde este punto se referenciará el Plan Nacional de Desarrollo con la sigla PND.

¹³ Definición tomada de la página del DNP, disponible en <https://www.dnp.gov.co/PND.aspx>

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

El documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del DNP.

Al inicio de cada periodo presidencial el PND se presenta como una “Ventana de Oportunidad” para que nuevos temas considerados como problemas públicos entren en la agenda política o sencillamente para que temas ya existentes que están siendo intervenidos a través de políticas públicas se consoliden y lleguen a tener un impacto significativo.

El tema de trabajo infantil y el trabajo adolescente protegido, desde la perspectiva de la línea de política pública que implica los PND, ha sido uno de los principales temas a tratar cuando se relaciona con temas de pobreza y educación.

Si se indaga sobre los principales resultados, teniendo como referencia el PND 2006 – 2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, se encuentra la formulación de la ENETI, elaborada por el Comité Interinstitucional para la erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador¹⁴ en el 2008.

Ahora bien, la connotación bajo la cual se plantea la ENETI no va más allá de concebir al trabajo infantil y adolescentes aspectos negativos en la formación de los niños, niñas y adolescentes, relacionando este fenómeno como causantes de otros problemas como la pobreza e inequidad, así como el rol de la educación para la prevención e intervención de niños, niñas y adolescentes en este tema.

¹⁴ Creado a por el decreto 859 de 1995, está conformado por El Ministro de Trabajo, el Ministro de la protección Social, el Ministro de Salud, el Ministro de Educación Nacional, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Director General del Instituto Colombiano de la Juventud y el deporte, el Director General del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, e l director general del Departamento Nacional para la Prosperidad, un representante de la Central Obrera que tenga la mayor representatividad designado por ésta y Un representante de los empleadores designado por el Consejo Gremial de empresarios. Desde este punto se referenciara el Comité Interinstitucional para la erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador con la sigla CIETI

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

En el capítulo 3 “Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad” se enmarca como uno de los principales problemas del mercado laboral la participación de niños, niñas y adolescentes, considerando que “el trabajo limita el ingreso de estos al sistema educativo, lo cual genera la perpetuación de la pobreza, el deterioro del capital humano y la agudización de la inequidad” (DNP, 2006, pág. 115); dado este contexto se planteó en el PND la reducción del trabajo infantil y adolescente a través de estrategias como la universalización de la educación básica, avanzar y consolidar una política de Estado para la prevención del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores, y por último la inclusión del Ministerio de Educación en la Secretaría Técnica del Comité de erradicación del trabajo infantil.

Bajo la misma línea de acción, El PND 2010- 2014 “Prosperidad para todos” no difiere mucho del anterior Plan Nacional de Desarrollo. El capítulo IV “Igualdad de Oportunidades para la prosperidad social” parte de la idea que la participación de los niños, niñas y adolescentes en el mercado de trabajo impide disminuir la pobreza en el país y transformar las condiciones de informalidad de la economía. De la misma manera considera que:

El trabajo infantil aleja a las niñas y niños de la escuela y afecta las condiciones que permiten un buen desempeño escolar y laboral. Generalmente quien ha sido niña o niño trabajador, será padre o madre de hijos trabajadores, perpetuando en este caso la inserción de los jóvenes o adultos en los sectores más frágiles del mercado de trabajo (DNP, 2010, pág. 260).

En el PND se sostiene la idea del fortalecimiento del sistema educativo como herramienta preventiva para que los niños, niñas y adolescentes no ingresen en actividades económicas, planteando alternativas como otorgar cupos de formación técnica y tecnológica en el SENA para niños, niñas y adolescentes que se desarticulen de las actividades económicas en las cuales laboran, así como la articulación con programas del gobierno como Familias en Acción.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Por último, vale rescatar que el PND planteó la necesidad de diseñar e implementar el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la garantía de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, priorizando el seguimiento anual de las condiciones del trabajo infantil en el módulo correspondiente de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, y el funcionamiento el Sistema de Registro Integrado de Trabajo Infantil.

2.5. Estrategia de erradicación de las PFTI y protección al joven trabajador.

La ENETI formulada en el 2008 tiene como principal objetivo:

Focalizar y ordenar la acción de las entidades estatales y privadas que intervienen en el tema, hacia dos puntos de quiebre de las peores formas de trabajo infantil¹⁵: de un lado, el ingreso de niños, niñas y adolescentes al servicio educativo, a programas de uso creativo del tiempo libre y al sistema general de protección social; y, de otro lado, el acceso de sus familias a servicios sociales que permitan que sus niños, niñas y adolescentes no ingresen o se reiteren de las PFTI (CIEITI, 2008).

Igualmente, la ENETI plantea los siguientes pasos para cumplir el objetivo planteado:

- Identificar los niños, niñas y adolescentes en PFTI, o en riesgo, sus familias, y establecimientos de la línea de base
- Gestionar medidas de restitución de derechos
- Coordinación y complementación interinstitucional
- Fortalecer la gestión, especialmente escolar, con nuevas metodologías
- Registrar periódicamente el acceso y permanencia de niños, niñas y adolescentes y sus familias en los servicios
- Seguir y evaluar la prestación de servicios.

¹⁵ Desde este punto se referenciará las Peores formas del trabajo infantil con la sigla PFTI

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Aunque la ENETI se presenta como una intervención desde la erradicación de las PFTI y la protección de los adolescentes trabajadores, los objetivos y los pasos planteados de intervención se enfocan en la erradicación de las PFTI, sin detallar la forma en la que se “protegerá” a los adolescentes trabajadores.

Así mismo es importante resaltar que desde la ENETI se enfatiza la relación que puede existir entre educación y trabajo, resaltando que el sistema educativo es el principal medio para la erradicación del trabajo infantil, así como el rol de la familia como núcleo básico de la sociedad y formativo para los niños, niñas y adolescentes.

2.6. Síntesis de la narrativa institucional desde la normatividad vigente.

En síntesis, en el análisis de la narrativa del marco normativo, se identificaron cuatro argumentos que definen la forma en la que se interviene este fenómeno en Colombia.

El primer argumento que se identifica de esta narrativa es que la normatividad se basa en la perspectiva de la moratoria social en la que los niños, niñas y adolescentes no deben estar vinculados al trabajo ya que esta etapa de la vida es para el desarrollo de capacidades y para adquirir conocimientos, actividad que desde la norma se asocia con la vinculación al sistema educativo. La forma en la que se problematiza el fenómeno, imprime en el trabajo infantil y adolescente una connotación de actividad negativa para la formación de los niños, niñas y adolescentes, y por la cual el Gobierno debe garantizar que estos sean retirados de dichas actividades e incluidos en el sistema educativo, resaltando el antagonismo entre educación y trabajo.

El segundo argumento identificado es que los organismos internacionales han influido en la normatividad que rige el fenómeno, siendo la OIT el principal actor. Las narrativas que se adoptan desde estos organismos responden a la línea de política que resalta la necesidad de erradicar el trabajo infantil y adolescente,

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

ya que este no permite el adecuado desarrollo de las capacidades y la adquisición de conocimientos por parte de los niños, niñas y adolescentes.

Acorde con esta idea, un tercer argumento identificado es la relación que se le da desde esta narrativa al trabajo infantil y adolescente con la pobreza, sin contemplar que los adolescentes no solo trabajan por su condición socio-económica, sino por patrones culturales que se asocian con el trabajo y los factores positivos como el desarrollo de habilidades por parte de los niños, niñas y adolescentes, o la formación en valores por adquirir responsabilidades ante la sociedad.

Por último, se enfatiza en la protección del adolescente trabajador, la normatividad se centra en lo que los niños, niñas y adolescentes no deberían hacer. Aunque se reconoce que bajo ciertas condiciones es posible que los adolescentes se integren al mercado laboral, normativamente se plantea la intervención desde la prevención para que los derechos de los niños, niñas y adolescentes no sean vulnerados, centrando las acciones por parte del gobierno central para evitar que se vinculen al mercado laboral.

Por lo tanto desde la normatividad no se plantea un acompañamiento para que a los niños, niñas y adolescentes trabajadores que no se les vulnera sus derechos al estar trabajando, realicen su actividad de tal forma que esta aporte positivamente en su desarrollo.

Identificados los principales argumentos que sustentan la narrativa sobre la que se problematiza el marco normativo vigente, en el siguiente capítulo se presenta el análisis de las narrativas de las instituciones estatales.

3. Análisis de la narrativa de las instituciones estatales

En el capítulo anterior se analizó la normatividad vigente para identificar los argumentos que sustentan la narrativa dominante. Con el fin de complementar los argumentos de esta narrativa, se realizaron entrevistas cualitativas a los actores de las instituciones estatales responsables de la ENETI; las respuestas de estas se evidencian en el análisis de este capítulo.

3.1. Análisis de la narrativa desde entrevistas cualitativas a los actores.

Se realizaron entrevistas a tres instituciones del gobierno que se relacionan directamente con el desarrollo de la ENETI; en las entrevistas realizadas se tomó como referencia las siguientes categorías de análisis para conocer las narrativas que desarrollan cada uno de los actores:

- Experiencia y roles en el tema.
- Perspectiva acerca del trabajo infantil y adolescente protegido.
- Percepción de la política pública vigente en Colombia.
- Percepción del papel de las instituciones estatales responsables de la política pública.
- Recomendaciones de política pública.
- Otros temas que consideren relevantes en el desarrollo de este tema.

La categorización de las respuestas y las respectivas entrevistas se encuentran en los anexos de este documento.

Experiencia y roles en el tema.

Se contó con la participación de instituciones estatales y grupos de actores que tienen relación directa en el desarrollo de la política para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Por un lado participó el Ministerio del Trabajo, que según la normatividad vigente, es la cabeza del comité para la erradicación del trabajo infantil y la protección del adolescente trabajador. Como tal el Ministerio del Trabajo tiene la responsabilidad de coordinar en Colombia la formulación de la política pública, los lineamientos y metodologías para el seguimiento de este fenómeno; igualmente es el encargado de administrar el Sistema de Información Integrado para la Identificación, Registro y Caracterización del Trabajo Infantil y sus Peores Formas – SIRITI, en el cual los Inspectores de trabajo, Alcaldes y demás funcionarios son los encargados de reportar y registrar cada uno de los casos de los niños, niñas y adolescentes trabajadores.

También participó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar¹⁶, entidad encargada de intervenir en los procesos de restablecimiento de los derechos a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren vulnerados de sus derechos por participar en actividades económicas. Este cuenta con equipos especializados para intervenir todas aquellas actividades que atentan, denigran y no posibilitan el crecimiento de los niños, niñas y adolescentes, y gestionan los casos de procesos de restablecimiento de los derechos para niños, niñas y adolescentes vinculados a las PFTI.

Por último se contó también con participación de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, encargada de la coordinación técnica de la mesa distrital de Bogotá para la intervención y formulación de política pública distrital en este tema.

Perspectiva del trabajo infantil y adolescente

La pregunta de interés para los entrevistados corresponde al ¿cómo entienden el trabajo infantil y adolescente?. Las posturas encontradas por parte de los actores institucionales resaltan la importancia de prevenir que esas actividades se presenten como un limitante para el desarrollo de los niños, niñas y

¹⁶ Desde este punto referenciado con la sigla ICBF

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

adolescentes al no garantizar el goce efectivo de sus derechos, por lo cual la misión del gobierno es intervenir para erradicar y prevenir este fenómeno.

Por otro lado, en las respuestas se relacionan las causas del trabajo infantil y adolescente, se identifican como principal motivo que los niños, niñas y adolescentes se vinculan desde tempranas edades al mercado laboral por las condiciones socio-económicas, esto representado en la falta de oportunidades para acceder al sistema educativo y pobreza de la población.

A continuación se referencian las ideas expresadas por los actores entrevistados.

Desde la perspectiva del ICBF se plantea: *“la postura desde lo institucional, y obviamente también a nivel personal, es que ningún niño debe trabajar en condiciones que evite su goce efectivo (de derechos) y que tenga por ciclo vital el acceso a la garantía de derechos que le corresponde”* (entrevista a profesional del ICBF).

De la misma manera se referencia : *“hay que tener en cuenta la realidad del país donde hay muchos adolescentes que no tienen la oportunidad de educarse de continuar con ese proceso (...), desafortunadamente en el país pues no tenemos la oportunidad en regiones que nosotros conocemos y que efectivamente la institucionalidad no llega”* (entrevista a profesional del ICBF).

Por su parte la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá expresa: *“Sabemos que el trabajo infantil tiene varias consecuencias sobre la moralidad, sobre la vida, sobre la salud de los niños, niñas y adolescentes, pero una esencial, es que tiene una consecuencia sobre la ciudad , sobre la sociedad, y es la reproducción de las estructuras sociales, es decir que los niños, niñas y adolescentes que trabajan están afianzando ciertas habilidades, pero como estoy haciendo eso me estoy perdiendo otros dones u otras habilidades”* (Entrevista a profesional de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá).

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Por último, el Ministerio del Trabajo expresa que independientemente que las actividades que los niños, niñas y adolescentes estén desarrollando no generen un riesgo en ellos debe tenderse en el largo plazo a sacarlos de ahí: *“esos niños que están supuestamente sin ninguna vulnerabilidad deben entrar en procesos de prevención, entonces ahí es cuando todas las entidades del comité dicen, esto no lo podemos dejar ahí quieto, hoy no están vulnerados pero mañana puede que sí, entonces se articula con los colegios, con las comunidades, en fin , con todo el entorno donde se desenvuelven los niños y se empiezan a hacer jornadas de prevención”* (Entrevista a profesional del Ministerio del Trabajo).

Percepción de la política pública

A la pregunta *¿Cuál es su percepción acerca de las acciones estatales encaminadas a la prevención del trabajo infantil y protección al adolescente trabajador en Colombia?* varias fueron las posturas. De un lado se identifica la existencia de algunos problemas relacionados a la implementación de la política pública de protección partiendo de que la ENETI no contó con la asignación de recursos suficientes para cumplir los objetivos, los roles de las entidades que participan en la arquitectura institucional de esta política no son claros, y hay escasa oferta institucional para el desarrollo y operacionalización de esta política pública.

Los entrevistados referencian que aunque se generen compromisos por parte de los integrantes del comité y las alcaldías locales, estos compromisos no vienen de la mano con una respectiva asignación presupuestal para su implementación, lo cual sumado a las realidades de cada municipio hace que el tema del trabajo infantil y adolescente quede en un segundo plano.

Acorde con esto en las entrevistas se indicó : *“cuando empezamos a sopesar con recursos se nos empiezan a caer las estructuras porque de cierta manera aunque por código de infancia y adolescencia los gobernadores y alcaldes están obligados a hacer diagnósticos de cuáles son sus problemáticas más*

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

sentidas y sobre eso definan recursos no para todos es visible e importante revisar los temas de trabajo infantil por los mitos, por lo que culturalmente esto pueda llegar a traer” (Entrevista a profesional del ICBF).

El segundo problema identificado hace referencia a la claridad en los roles de la arquitectura institucional que desarrolla la ENETI, en este sentido se obtuvo que: *“cuando se hacen unas entregas masivas de 15 mil o de 30 mil niños para restablecimiento de derechos no es equitativo ni equiparativo la oferta que tiene que salir sino que ya se le relega todo a una sola entidad que es la que tiene que responder por los resultados o restablecimiento de derechos” (Entrevista a profesional del ICBF).*

Así mismo entre los entrevistados se indicó: *“ha habido una crítica fuerte contra la estrategia y es absolutamente injusto no solo porque en su momento no se le dio tiempo de madurar la política sino que se critica algo en su diseño metodológico cuando lo que ocurre es un problema institucional. El PND me dio mucha felicidad y tristeza, felicidad por lo que se construyó por ejemplo algo que nunca habían tenido los niños y niñas trabajadores 600 mil cupos para atención contra jornada escolar a través de algo que brindan las cajas de compensación en 500 municipios del país y si me lo recuerda en un correo le comparto un estudio que hice para la OIT. El ministerio no lo aprovecho, sencillamente” (Entrevista a profesional de la Secretaria Distrital de Integración Social de Bogotá).*

Otros de los problemas identificados por los actores es que en la implementación de la ENETI se evidencia escasa e insuficiente oferta institucional por parte del estado para prevenir que el trabajo infantil y adolescente vulnere los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Con respecto a esto se obtuvo por parte de los entrevistados el comentario: *“En la estrategia no se le dijo a los municipios usted debe garantizarle a su comunidad, a su población, a su territorio unos mínimos de prevención efectivamente para que los niños no incurran en el tema trabajo infantil; definitivamente no hubo ni un solo recurso dentro de esa herramienta (la estrategia) efectivamente para que las instituciones tuvieran como*

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

ese compromiso que efectivamente, desde el que hacer de cada una, lo hicieran en el territorio (prevenir el trabajo de niños, niñas y adolescentes)” (Entrevista a profesional del ICBF).

Por último, desde la visión del ministerio se hizo énfasis en la debilidad que tiene el enfoque de la protección al adolescente trabajador en la estrategia, así como la necesidad de articular esta con las demás estrategias y políticas que surgen para la intervención de esta parte de la población. Por consiguiente se señaló que *“se está trabajando independiente la política de protección al joven trabajador, como política para fortalecerla. No solo porque lo diga la evaluación de la que hablamos (evaluación del DNP) sino porque nos hemos dado cuenta que eso es una política que hay que fortalecer. Además se está haciendo el Conpes de jóvenes, y también está inmersa la protección al joven trabajador entendido desde el adolescente”* (Entrevista a profesional del Ministerio del Trabajo).

Perspectiva del papel de las instituciones estatales.

La pregunta *¿Conoce usted cuáles son y qué papel han desempeñado las instituciones estatales en la formulación de la política pública sobre trabajo de niños, niñas y adolescentes y la protección del adolescente trabajador en Colombia?;* realizada a los actores institucionales, se puede resaltar que para los actores ejecutores de programas de intervención para los niños, niñas y adolescentes trabajadores, es decir el ICBF y la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, la articulación institucional y los roles mal definidos es la principal problemática y que tiene resultados directos en la implementación de la estrategia. Por su parte, y siendo una postura diferente a la de las otras entidades, el Ministerio del Trabajo al ser la cabeza del comité, considera que entre los avances más significativos a lo largo de la implementación de la estrategia es justamente el fortalecimiento de la articulación institucional.

A continuación se reflejan algunos de los argumentos que se expresan en este punto de la entrevista resaltando que, aunque se constituyen en su gran

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

mayoría como una crítica de la estrategia, no es ajena a la narrativa que se ha venido desarrollando de las instituciones estatales, pero que puede replantearse posteriormente en esta investigación como recomendaciones para el fortalecimiento de la política pública.

El ICBF expresa:

“el comité se convierte en un organismo que no es efectivo, es un organismo que se quedó ahí y no ha avanzado ni siquiera en la actualización de la norma que lo creo, que es del 95 (...) lo que sucede es que aquí en la estrategia están definidas las instituciones que participan en el comité y que son prácticamente todas las instituciones del estado, es el gobierno nacional prácticamente que confluye allí pero de manera particular, las instituciones que de manera frecuente tienen que ver con el tema de infancia y adolescencia... lo que se hizo fue configurar y casi que meter en una misma bolsa a todas las entidades, pero ahí no hubo como una discriminación de cuales iban a ser las funciones o responsabilidades de cada entidad quedo como muy amplio” (Entrevista a profesional del ICBF).

Por su parte, desde la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá se expresó:

“Ha habido una crítica fuerte contra la estrategia y es absolutamente injusto no solo porque en su momento no se le dio tiempo de madurar la política sino que se critica algo en su diseño metodológico cuando lo que ocurre es un problema institucional (...)El ministerio de trabajo es el director de la política pero tiene una estructura orientada hacia las relaciones laborales y eso es problemático, y él debe ser fuerte para orientar la política de trabajo infantil, debió transformarse y no lo hizo” (Entrevista a profesional de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá).

Por último, desde el Ministerio del Trabajo se indicó:

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

“Ha avanzado muchísimo en que ese bloque de interinstitucionalidad cada vez sea más grueso, a veces te preguntan, pero el trabajo infantil sigue igual, el trabajo infantil ha empeorado. Pero hay que entender que la población es muy cambiante, es dinámica, lo que es hoy mañana ya no lo es” (Entrevista a profesional del Ministerio del Trabajo).

Posibles recomendaciones de política pública

Partiendo del interrogante ¿Qué posibles mejoras consideraría que se puedan implementar al momento de formular la política pública para la protección de adolescentes trabajadores?

Desde la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá se reiteró la necesidad de fortalecer y reestructurar el Ministerio del Trabajo, para dar cumplimiento a su papel como cabeza del comité en el desarrollo de la política pública sobre el trabajo infantil y adolescente. Para lo cual afirma que

“El ministerio debería arriesgarse a crear una cabeza y hablar de temas de infancia en general porque el trabajo infantil no se aísla de los demás temas, e incluir otros temas y mirar el tema de ciclo de vida; no tener una política aislada sino una política integral en diferentes aspectos y más ellos que tiene la política laboral deberían crear una política de jóvenes articulada con la política para adolescentes articulada con la política contra el trabajo infantil por ejemplo”. Adicional a esto resaltó la ambigüedad en la definición de las actividades peligrosas y la necesidad de claridad, a lo cual se refirió de la siguiente manera: “Se requiere precisar con detalle las actividades peligrosas, y abrir espacios en las condiciones y actividades permitidas de alguna manera para promover actividades protegidas que puedan ser utilizadas en las rutas anteriormente comentadas” (Entrevista a profesional de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá).

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Para finalizar de manera sucinta, el ministerio de trabajo continuando con la línea expuesta en su punto anterior, expresa que se debe continuar aunando esfuerzos en el fortalecimiento institucional para tener mejores resultados.

Otros temas relevantes

En este último punto surgieron dos temas importantes para tener una visión del desarrollo de la estrategia.

Por un lado, se identifica que no existe acompañamiento para los adolescentes a los que el Ministerio del Trabajo les ha otorgado el permiso de trabajo a través de los inspectores de trabajo. El inspector de trabajo revisa las condiciones en las que el adolescente está trabajando, una vez se verifica que cumple con los requisitos que desde el Ministerio del Trabajo se exige para que al adolescente no se le vulneren sus derechos, este decide si se le otorga o no el permiso para trabajar. No obstante esta verificación de las condiciones solo se realiza en el momento que se otorga el permiso, y no se hace una verificación periódica de las condiciones en las que el adolescente está trabajando.

Como lo expone en la entrevista el Ministerio del Trabajo:

“Se hace todo el proceso de autorización con la obligatoriedad de seguimiento para verificar condiciones, máximo 20 días después de haberse autorizado, este proceso no lo hace solo el inspector de trabajo, tu llegas a un municipio donde no hay inspector, no vamos a hacer que el niño venga a mí, sino que voy a buscarlo. Es el alcalde o el comisario quien debe hacer esas acciones de autorización, y el mismo que da autorización es el que verifica condiciones y debe reportar a la dirección territorial correspondiente. Y ¿hay acompañamiento periódico? Desafortunadamente no, no alcanza, sobra decirlo pero vale la pena, no hay recurso para hacerlo” (Entrevista a profesional del Ministerio del Trabajo).

Por su parte, la Secretaría Distrital de Integración Social se enfatizó en que uno de los principales puntos que no se ha debatido sobre este tema es ajustar la

edad mínima que debe reconocer el país para que los niños, niñas y adolescentes puedan desempeñar actividades económicas, la cual actualmente está en los 15 años de edad. Según esta “no existe un estudio que me muestre cual debe ser, ya hablando como economista, una edad optima o unas condiciones óptimas de inserción laboral de los adolescentes o de los jóvenes”.

3.2. Síntesis de la narrativa institucional a partir de entrevistas cualitativas.

Ahora bien la narrativa identificada en la normatividad vigente y los aportes de los actores institucionales que centraron sus respuestas en identificar los principales problemas que se consideraban han surgido a lo largo de la implementación de la ENETI; plantean el cómo interpretar el problema, siguiendo la línea de asociarlo con temas como la pobreza, la educación y la falta de oportunidades. No obstante se resaltan otras problemáticas como la oferta institucional insuficiente para prevenir que los niños, niñas y adolescentes se vinculen a tempranas edades en el mercado laboral.

En la visión que tienen de la implementación de la ENETI, los actores reconocen la debilidad institucional producto de roles poco definidos de las instituciones estatales, de problemas en la articulación institucional, y de los recursos limitados que se han tenido para llevar a cabo la ENETI. Siendo una posición crítica de como se ha venido implementando la política más no de las bases narrativas que sustentan su problematización.

4. Análisis de la narrativa de las Organizaciones no Gubernamentales.

Para la construcción de la narrativa alterna a la perspectiva institucional se tomó como referencia lo expresado por actores que representan a organizaciones no gubernamentales de niños, niñas y adolescentes trabajadores¹⁷.

En este orden de ideas se analizaron documentos que analizan el surgimiento de estas organizaciones a nivel internacional.

Así mismo, en las entrevistas cualitativas se contó con la participación de dos organizaciones NAT's de Colombia, Fundación Creciendo Unidos y la Organización del Pequeño Trabajador de Patio Bonito, así como del investigador Giampietro Schibotto quien ha venido asesorando el surgimiento de este tipo de organizaciones en Suramérica.

Por último, en las entrevistas cualitativas se contó con la participación de la Fundación Telefónica, que aunque no tiene relación con las organizaciones NAT's, los argumentos expuestos sobre el tema por esta organización y la forma en la que interviene a la población de 15 a 17 años, aporta insumos en la discusión y construcción de la narrativa alterna.

4.1. Análisis de la narrativa desde documentos escritos.

Para identificar la narrativa de los actores no gubernamentales desde los textos escritos, se analizó principalmente documentos del Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños trabajadores de América Latina y el Caribe – Ifejant. Entre los investigadores del Ifejant se encuentran Giampietro Schibotto¹⁸, Manfred Liebel¹⁹ y Alejandro Cussiánovich²⁰, quienes por

¹⁷ Desde este punto referenciadas como NAT's.

¹⁸ Profesor italiano es coordinador del área de estudios de familia del CIDS -Centro de Investigaciones Sobre Dinámica Social- de la universidad del Externado en Bogotá. En los años 80' co-fundo la escuela NAT's del MANTHOC – Movimiento de Niños, Niñas, Adolescentes,

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

cerca de 3 décadas han venido investigando y acompañando el surgimiento de movimientos de niños, niñas y adolescentes trabajadores.

En la construcción de esta narrativa, se tomaron los siguientes documentos²¹:

- Infancia Y Trabajo - Autor: Manfred Liebel
- La Otra Infancia: Niñez Trabajadora Y Acción Social - Autor: Manfred Liebel
- Infancia y trabajo: dos nudos culturales en profunda transformación Autor: Alejandro Cussiánovich
- Trabajo Infantil y culturas del trabajo infantil: Ecosistema, Tabú y valoración crítica del trabajo - Autor: Giampietro Schibotto

Argumentos en los documentos de Manfred Liebel

En los documentos de Manfred Liebel se identifica un primer argumento en el que se reconocen a los niños, niñas y adolescentes como sujetos con voz propia y que demandan participar en la toma de decisiones. Para el desarrollo de este argumento el autor se basa en el surgimiento de las NAT's; quienes se presentan como medios para influenciar en la sociedad y demandar el derecho a ser escuchados. Así mismo, este escenario plantea la lucha de los niños, niñas y adolescentes para que se reconozca por parte del mundo adulto su derecho a trabajar.

El autor aborda este argumento de la siguiente manera:

Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos de LIMA-. Información tomada de http://www.uexternado.edu.co/esp/noticias/giampietro_schibotto.html

¹⁹ Liebel es director del Instituto de Estudios Internacionales en Niñez y Juventud de la Universidad Libre de Berlín y Consejero del Movimiento Latinoamericano y del Caribe de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (MOLACNATs). La información es tomada de <http://www.facso.uchile.cl/noticias/85644/experto-en-derechos-infanto-juvenil-manfred-liebel-visita-la-facso>

²⁰ Es un reconocido experto en temas de Infancia y adolescencia, actualmente se desempeña como docente en la maestría de Políticas Sociales con mención en Promoción de la Infancia y en la de Psicología Educativa en la UNMS. Información tomada de

²¹ La síntesis de estos documentos se encuentra disponible en el apartado *Estado del Arte* de esta investigación.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

El planteamiento participativo justifica que los niños tienen el derecho de ser escuchados en todos los temas que les afectan, y que ellos son capaces de expresar sus sentimientos, puntos de vista y expectativas, en cuanto se les posibilite un contexto que respete sus posibilidades específicas de expresión, sus intereses y formas de comunicarse” (Liebel, 2003, pág. 90).

Al mismo tiempo un segundo argumento que se desarrolla es que, al participar en la construcción de la sociedad, los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a elegir si quieren o no trabajar. Liebel (2000) y plantea este argumento de la siguiente manera:

El “derecho a trabajar“, como se formula en el entorno del movimiento infantil, se refiere por el contrario, al derecho del niño de poder decidir él mismo sobre su integración en el proceso de trabajo, que es parecido a la reivindicación por la elección libre de profesión o de poder ejercer libremente esta. (pág. 120).

Un tercer argumento que se desarrolla desde este autor es el entender el trabajo infantil y adolescente desde los factores positivos, ya que desarrolla capacidades y habilidades en los niños, niñas y adolescentes, al tiempo que se presenta como una oportunidad para desempeñar un rol más activo en la sociedad. En este orden de ideas, el autor señala: *“En muchas sociedades no occidentales, la temprana incorporación de los niños en los procesos de trabajo tiene que ver con la intención de transmitirles las capacidades y habilidades necesarias para defenderse en la vida”* (Liebel, 2003, pág. 106).

Acorde con lo anterior, se plantea que más allá de criticar el trabajo como actividad que desarrollan los niños, niñas y adolescentes se deben cuestionar las condiciones en las que son ejecutadas dichas actividades, siendo este el punto de referencia para calificar como negativo o positivo las actividades que realizan los niños, niñas y adolescentes.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Por último, este autor plantea que erróneamente se entiende al trabajo y la escuela como excluyentes, esto lo sustenta señalando que el trabajo desarrollado por los niños, niñas y adolescentes en muchos casos se realizan en jornadas alternas a la escuela.

Argumentos del documento de Giampietro Schibotto

El primer argumento que se identifica en este texto es la connotación positiva que le da el autor al trabajo que realizan los niños, niñas y adolescentes. Por consiguiente aunque existe el reconocimiento de que en algunos contextos el trabajo tiene implicaciones negativas para la formación de los niños, niñas y adolescentes, en otros contextos este se puede presentar como algo normal y no perjudicial en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, por el contrario es percibido como algo positivo para la socialización y la formación de estos.

Esta idea se puede ver expresada por parte del autor de la siguiente manera:

Lo esencial es tener en cuenta los contextos culturales que no viven el trabajo infantil como algo chocante, expresión de una anomía que se considera normal y funcional. Por el contrario, en estas culturas el niño trabajador es percibido y tratado como una figura positiva y correspondiente a los mecanismos deseables de socialización y de inserción en los mecanismos productivos y reproductivos (Schibotto, pág. 5).

Aunque este argumento resalta que el trabajo puede acarrear factores positivos en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, se debe reconocer que no todos los trabajos son positivos, y que se debe alejar a estos de todo contexto que lleven a la explotación, violencia o impidan su desarrollo integral.

Un segundo argumento que se identifica en el texto es la crítica que realiza el autor a la asociación del trabajo de niños, niñas y adolescentes en relación a las condiciones económicas, más específicamente asociar el trabajo

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

infantil a una condición de clases. EL autor plantea que la idea de erradicar el trabajo infantil parte de la misma condición de explotación de clases en la que se cataloga a los niños, niñas y adolescentes trabajadores en una posición de indefensión y explotación por sus condiciones económicas, no obstante este autor reconoce que los niños, niñas y adolescentes trabajadores más allá de una condición económica plantean una construcción de protagonismo social en búsqueda del reconocimiento de estos como sujetos de política.

Por último un tercer argumento que se resalta de este texto es el desarrollo del concepto de valoración crítica del trabajo. Esta perspectiva plantea no analizar con la misma óptica todas las actividades desarrolladas por niños, niñas y adolescentes, por el contrario resaltar los aspectos positivos que se desarrollan en los trabajos de los niños, niñas y adolescentes.

En los términos del autor se desarrolla la idea de la valoración crítica del trabajo como: “Valoración crítica del trabajo infantil, por lo menos en las que son sus manifestaciones que no resultan en contradicción con el desarrollo psicofísico del niño, significa valorar los elementos positivos, recuperar las potencialidades de una experiencia laboral que forma parte integrante del proceso de socialización de gran parte de la infancia contemporánea, sobre todo pero no exclusivamente en los países en vía de desarrollo” (Schibotto, pág. 5).

Argumentos del documento de Alejandro Cussiánovich

De los argumentos en los que hace énfasis es la valoración del trabajo y las representaciones culturales que se desarrollan en torno a este. El autor resalta el rol que representa el trabajo, más allá de las implicaciones económicas, como medio para la construcción de identidades personales y sociales, así como el reconocimiento de los individuos como actores políticos que pueden participar en la construcción de sociedad.

Desde esta perspectiva el trabajo infantil y adolescente, más allá de tener una relación con la esfera económica, se presenta como medio para que los niños,

niñas y adolescentes reclamen su dignidad y sus derechos en determinados espacios sociales.

Esto se ve reflejado en la idea planteada por este mismo autor:

La valoración del trabajo de los niños es un factor que acelera la toma de conciencia social y política de los niños trabajadores, y que, sin descuidar las dimensiones económicas, las articula al reclamo por dignidad, espacio social, paz y cariño. Este hecho permite una revaloración de todos los niños y niñas como sujetos sociales, sujetos económicos y sujetos políticos (Cussiánovich, 2002, pág. 9).

El segundo argumento que se identifica es el desarrollo del paradigma del protagonismo, el cual lleva a replantear la visión de la infancia y genera cuestionamientos sociales sobre las relaciones de poder. Desde este paradigma los niños, niñas y adolescentes demandan por tener presencia social y participación con personalidad propia, desligando su participación de lo que otros creen y entienden como ideal para ellos, y entendiendo que desde su posición como sujetos de derechos su voz debe ser tenida en cuenta para la toma de decisiones.

4.2. Análisis de la narrativa desde entrevistas cualitativas a los actores.

Para este segundo momento se realizaron cuatro (4) entrevistas cualitativas, tres (3) de las cuales se realizaron a organizaciones no gubernamentales que intervienen a niños, niñas y adolescentes trabajadores y la restante a Giampietro Schibotto, investigador del Ifejant.

Al igual que con los actores institucionales se tomó como referencia las siguientes categorías de análisis para conocer las perspectivas que desarrollan cada uno de los actores:

- Experiencia y roles en el tema.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

- Perspectiva del tema de trabajo infantil y adolescente protegido.
- Percepción de la política pública vigente en Colombia.
- Percepción del papel de las instituciones estatales para el desarrollo de la política pública.
- Posibles recomendaciones de políticas públicas

La categorización de las respuestas y las respectivas entrevistas se encuentran en los anexos de este documento.

Experiencia y roles en el tema.

Para el desarrollo de esta investigación se contó con la participación de las dos organizaciones de niños, niñas y adolescentes trabajadores existentes en Colombia; la Fundación Creciendo Unidos y la Organización del Pequeño Trabajador de Patio Bonito que pertenecen al *Movimientos latinoamericano y del caribe de Niños, Niñas y adolescentes trabajadores*.

La Fundación Creciendo Unidos es una organización no gubernamental con cerca de 30 años de experiencia interviniendo a niños, niñas y adolescentes trabajadores o susceptibles de serlo en el barrio de San Cristóbal, al sur de la ciudad de Bogotá. Esta fundación interviene en jornadas alternas desarrollando talleres con los niños, niñas y adolescentes y sus familias en temas formativos de valores y principios frente a los derechos de estos para evitar el riesgo de explotación laboral. En representación de esta fundación se contó con la participación de Salomón Gutierrez, docente de la fundación.

Por su parte la Organización del Pequeño Trabajador de Patio Bonito se auto-reconoce como una organización que busca la defensa y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, empleando una propuesta que busca responder a la realidad y a la condición de los niños que trabajan. Se contó con la participación de Stella Talero, coordinadora de esta organización.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

También participo la Fundación telefónica, que cuenta con una experiencia de 10 años en la intervención de niños, niñas y adolescentes trabajadores se ha convertido en un referente del tema. En la actualidad la Fundación Telefónica desarrolla programas de atención para niños, niñas y adolescentes trabajadores en jornadas complementarias a la escolar, partiendo de la idea que el trabajo infantil es una de las grandes causas de la deserción escolar. Adicionalmente, para adolescentes de 15 a 17 años, se fomentan ideas productivas en miras de la formulación de los proyectos de vida. Como representante de esta organización se contó con la participación de Andrea Natalia Romero coordinadora del área de Política Pública.

Finalmente, se contó con la participación del investigador Giampietro Schibotto quien ha venido acompañando el surgimiento de organizaciones de niños y niñas trabajadores en Suramérica. Actualmente Giampietro Schibotto coordina la línea de investigación en la universidad externado sobre infancia y trabajo en Colombia, así mismo asesora a organizaciones de niños trabajadores. Puntualmente ha acompañado a la Fundación Creciendo Unidos y la Organización del Pequeño Trabajador de Patio Bonito como NAT's Colombianas. Este investigador tiene más de 30 años de experiencia trabajando con organizaciones de niños, niñas y adolescentes trabajadores en Suramérica, en búsqueda de que estas reconozcan la dignidad del niño trabajador que no está en condiciones de explotación.

Percepción sobre el trabajo infantil y adolescente

Sobre este punto de discusión se identifica como primer argumento de la narrativa de las ONG que los factores que generan el trabajo infantil y adolescente no solo se asocian a factores económicos, por lo tanto es importante tener en cuenta los patrones culturales y motivos por los cuales los niños, niñas y adolescentes son influenciados para que desde tempranas edades estén involucrados en actividades económicas.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Argumentando las respuestas se tiene que:

“hay un tema de patrones culturales, para los (países) chiquitos el trabajo no es grave, pues el chino me ayuda, se levanta temprano, va a la plaza y después va al colegio, entonces cual es el problema”. De la misma manera, Stella talero de la Organización del Pequeño trabajador de Patio bonito expresó: “los niños y niñas están trabajando pero no solo por una condición de pobreza, o de empobrecimiento, también están trabajado por factores culturales, están trabajando por factores de identidad también” (Entrevista a Andrea Romero de la Fundación Telefónica).

Un segundo argumento que se identifica en la narrativa es el debate que plantean las NAT's sobre el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos legítimos de derechos para participar en la toma de decisiones de la sociedad, más allá de asociarlos como individuos indefensos sobre los que recae la intervención estatal. Las NAT's resaltan que desde la narrativa de la política pública los niños, niñas y adolescentes son tomados como objetos de política sobre los cuales también recaen las intervenciones del estado; no obstante, el mismo enfoque de derechos sobre el que se sustentan las intervenciones plantea que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos y que ellos deben participar en la construcción de políticas públicas, escenario que para el caso Colombiano no se da, y en el que no se cuenta con la participación de los niños, niñas y adolescentes al momento de problematizar este fenómeno, y por lo cual, según las NAT's, se han ignorado realidades particulares que surgen del contexto Colombiano y que demandan otro tipo de intervención.

Esta idea se ve reflejada en la respuesta de Stella Talero del pequeño trabajador de patio bonito, quien plantea su posición del reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de política:

“Cuando se habla de infancia trabajadora, algo sustancial a la comprensión de esa infancia trabajadora es que hay un reconocimiento de los niños y

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

niñas como sujetos, en ese sentido, que sean sujetos los hace también legítimos para participar, opinar y para construir” (Entrevista a Stella Talero de la Organización del Pequeño Trabajador de Patio Bonito).

Un tercer punto de la narrativa es el que hace referencia a la valoración crítica del trabajo. Desde esta la narrativa planteada por los actores de las NAT's entrevistados se analizan las actividades laborales realizadas por los niños, niñas y adolescentes desde la valoración crítica del trabajo y no juzgar toda actividad económica con la misma lógica; profundizar en el análisis de cuáles actividades aportan factores positivos en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. Las NAT's que participaron resaltan que el hecho de realizar una valoración crítica del trabajo no implica que se apoye la explotación laboral de los niños, niñas y adolescentes, por el contrario estos, al igual que los actores institucionales, si encuentran explotación laboral demandan atención para estos casos y en los que el trabajo aporta positivamente en la formación de los niños, niñas y adolescentes.

Para cerrar este tercer punto, y con él lo contemplado en este apartado del análisis de la narrativa, vale la pena resaltar que desde estas organizaciones se pone en cuestionamiento uno de los puntos principales de discusión y es la relación entre educación y trabajo. A diferencia de la dinámica institucional, estas organizaciones no consideran que estos dos sean excluyentes, por el contrario plantean la intervención y acompañamiento en las jornadas alternas a la educativa.

Percepción de la política pública

En este punto se cuestionó a los actores de las ONG “¿Cuál es su percepción acerca de las acciones estatales encaminadas a la prevención del trabajo adolescente protegido infantil en Colombia?

Desde la narrativa planteada por este grupo de actores, no solo se identifican vacíos normativos de la política pública formulada a nivel nacional, sino

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

que los actores identifican vacíos desde la narrativa de líneas de política de las organizaciones internacionales.

El primer vacío normativo que se identifica en la narrativa expuesta por este grupo de actores es la definición de lo que es o no peligroso para los niños, niñas y adolescentes. Aunque desde la narrativa de organismos internacionales que inciden en la formulación de política pública como la OIT se hace énfasis en la erradicación del trabajo infantil, y en las formas en las que por la naturaleza del trabajo son peligrosas para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, son los gobiernos nacionales quienes definen que actividades no son permitidas. No obstante para el caso Colombiano los actores identifican que la definición de dichas actividades no desarrollan un análisis a profundidad del contexto nacional y se clasifican como peligrosas la gran mayoría de actividades que ejecutan los niños, niñas y adolescentes; generando contradicciones en la norma, ya que aunque los adolescentes normativamente están en la edad permitida para tener un vínculo laboral, la misma norma prohíbe que desempeñen una gran cantidad de actividades que normalmente son a las que pueden vincularse los adolescentes Colombianos, limitando sus oportunidades.

Argumentos que sustentan la anterior idea se evidencia en la intervención de Schibotto quien afirma:

“El convenio 182 no define lo que es trabajo peligroso, sino que delega a los estados nacionales que sean cada uno de ellos, los que definen lo que es trabajo peligroso y Colombia lo hizo, ahora esto es para mí una cosa absolutamente sorprendente, porque, de hecho han puesto todo ahí, no hay nada que no sea peligroso... Resulta que si la edad de admisión al empleo para la mitad de los niños trabajadores es los 15 años, cuando vamos a ver que es trabajo peligroso en Colombia nos encontramos con todo” (Entrevista a Schibotto).

Por su parte, la Fundación Telefónica expresa la idea en otros términos:

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

“Nosotros decimos que los niños tienen derecho al trabajo, acceder al derecho al trabajo después de los 15 años de manera realista es casi imposible, no hay un empleador para adolescentes que quiera apuntarlo en seguridad social, pagarle el salario mínimo, tenerlo en una oficina ventilada, etc. Entonces la hipótesis que nosotros tenemos es que se requiere una modificación a la ley y del cómo funciona el trabajo protegido, para que realmente sea una alternativa de trabajo y una manera de acceder al derecho de trabajo de los adolescentes, y que no todos deberían acceder” (Entrevista a Andrea Romero de la Fundación Telefónica).

Acorde con este primer argumento, un segundo vacío normativo que recoge estas entrevistas cualitativas es el expresado por Andrea Romero de la Fundación Telefónica, el cual corresponde al problema que se encuentra con la ocupación del tiempo por parte de los adolescentes de 15 a 17 años que culminan sus estudios de educación media y no logran o no desean vincularse a la educación superior. Desde el contexto de este grupo de adolescentes que se encuentran en una etapa de la vida en la que se interrumpe o altera su desarrollo por no continuar en el sistema educativo o porque normativamente no pueden vincularse al mercado laboral.

Por consiguiente otros autores hacen énfasis en la oferta institucional insuficiente del gobierno central para poder asumir esta población y presentar oportunidades para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. La Fundación Creciendo Unidos expresó: *“Si hubiera programas donde se incentive más la protección, si quieren que el niño solamente estudie y solamente se recree, claro eso podría ser, pero cuanto le costaría al mismo estado mantener a todas estas familias”* (Entrevista a Salomón Gutierrez de la Fundación Creciendo Unidos).

Por último, las NAT's resaltan la debilidad normativa al asumir narrativas internacionales e intentarlas adaptar a los contextos locales en la problematización de la política pública, no solo por no corresponder a realidades sociales

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

comparables, sino por la forma en que se entiende el fenómeno y no contemplar los factores positivos que puedan surgir del trabajo de niños, niñas y adolescentes.

A continuación se referenciarán las intervenciones de los actores participantes de las NAT's con respecto al último argumento resaltado:

La Organización del Pequeño Trabajador de Patio Bonito expresa que:

“la perspectiva personal es que la manera en la que se legisla no corresponde al contexto y a la realidad, legislamos para unas realidades que no son las nuestras, y en ese sentido constreñir la realidad a la ley y al cumplimiento de la ley, ahí es donde viene la esquizofrenia y la locura... se legisla para un deber ser pero no para lo q es la realidad” (Entrevista a Stella Talero de la Organización del Pequeño Trabajador de Patio Bonito).

Por su parte la Fundación Creciendo Unidos expresó:

“En lo que no estamos de acuerdo con las organizaciones internacionales y nacionales es que metan todo en el mismo costal, como se dice usualmente... no todo se debe convertir en que es malo para los niños, porque, así sea un niño que venda dulces tiene que ser un niño responsable (...) hasta en eso las relaciones interpersonales son buenas” (Entrevista a Salomón Gutierrez de la Fundación Creciendo Unidos).

Percepción del papel de las instituciones estatales

Para el desarrollo de este apartado se planteó el interrogante: ¿Conoce usted cuáles son y qué papel han desempeñado las instituciones estatales en la formulación de la política pública sobre trabajo de niños, niñas y adolescentes y la protección del adolescente trabajador en Colombia?

Algunos de los actores expresaron que aunque las instituciones hacen esfuerzos técnicos y económicos para cumplir objetivos que involucren a los niños, niñas y adolescentes, financieramente los programas del gobierno no pueden cubrir al 100% de la población, así como también son programas que no

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

son sostenibles para intervenir por largos periodos de tiempo, lo que genera soluciones coyunturales sin lograr tener los resultados esperados en la intervención.

Un segundo argumento que surge desde esta narrativa se centra en la forma en la que el aparato institucional aborda la problemática. Las instituciones estatales, acorde con lo expresado en la ENETI, intervienen previniendo que los niños, niñas y adolescentes trabajen o restableciendo los derechos de estos si son vulnerados. Siendo este el marco de acción, desde la narrativa de estas organizaciones y resaltando la no existencia de instituciones estatales que planteen su intervención desde el acompañamiento de los niños, niñas y adolescentes que trabajan para que esta actividad aporte aspectos positivos en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.

Por último, al igual que gran parte de los actores institucionales, la Fundación Telefónica señala como principal problema en el desarrollo de la ENETI la definición de roles de las instituciones estatales:

“El problema entre el ICBF y el Ministerio del Trabajo es que operan diferente, hay un coordinador de la política que es el Ministerio del Trabajo y hay una entidad que la implementa. El ministerio de trabajo coordina o dirige, pero no tiene la oferta, el ICBF que es el que tiene la oferta no manda, es como una contrariedad ahí” (Entrevista a Andrea Romero de la Fundación Telefónica).

Posibles recomendaciones de políticas públicas

Para el cierre de las entrevistas cualitativas se indagó a los actores: ¿Qué recomendaciones haría para tener una política pública más efectiva?

Entre las respuestas se resalta que desde la visión que sustenta el surgimiento de las NAT's, se plantea como principal recomendación en la problematización de la política pública el empezar a entender el fenómeno de los niños, niñas y adolescentes más allá del antagonismo de la educación y el trabajo,

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

reconociendo que estos dos factores no son excluyentes. Por otro lado, se resalta la necesidad de plantear intervenciones que no desconozcan los contextos particulares en los que los niños, niñas y adolescentes se desarrollan, en otras palabras, entender las actividades laborales que desarrollan los niños, niñas y adolescentes más allá de los factores negativos con los que se relacionan y reconociendo que dichas actividades pueden aportar positivamente en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.

Como ejemplo de esta perspectiva es lo que expresó Schibotto:

“falta un enfoque que empiece a mirar al trabajo no solamente como un problema sino como una posibilidad; porque la lógica es que de todas maneras es un problema y por eso se habla de protección” a lo que continua diciendo “se acepta que hayan adolescentes trabajadores, pero se sigue viendo, por ejemplo, el trabajo y la escuela como antagonista, no hay la construcción de políticas para adolescentes trabajadores, no hay ninguna producción de conocimiento; por ejemplo quien está creando oportunidades ocupacionales adecuadas a los adolescentes... Salir de la idea de que proteger es evitar que te pase algo malo, sino promover que te pase algo bueno” (Entrevista a Schibotto).

Por otro lado, la Fundación Creciendo Unidos, acorde con uno de los argumentos planteados en el punto anterior, plantea la necesidad de que los programas de gobierno deben plantearse en términos de que para tener una intervención efectiva, deben ser constantes. Este actor expresa lo siguiente: *“Yo estoy de acuerdo que haya todo eso (programas) como lo han creado, pero no tan a corto plazo, tiene que ser a mucho más, porque imagínese, dos meses, tres meses”* (Entrevista a Salomón Gutierrez de la Fundación Creciendo Unidos).

4.3. Síntesis de la narrativa de las organizaciones no gubernamentales

Al desarrollar la narrativa alterna que se plantea desde las organizaciones no gubernamentales, se identifican varios argumentos que la sustentan y de los cuales la gran mayoría parten del reconocimiento de debilidades o carencias por parte de la narrativa dominante del fenómeno.

El primer argumento, producto de la crítica de la visión de los niños, niñas y adolescentes como sujetos-objetos de protección por estar en etapa de desarrollo, es el reconocimiento de estos como sujetos que tienen voz propia y demandan que su opinión sea tenida en cuenta para la toma de decisiones con respecto a los asuntos que le afecten.

Acorde con esta idea el segundo argumento es el reconocer que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a decidir si quieren o no trabajar, y que si desean hacerlo, más allá del cuestionamiento y críticas que surgen con respecto a esto el gobierno nacional debe garantizar sus derechos desde el trabajo, no excluyéndolos de estos.

Un tercer argumento corresponde a la valoración crítica del trabajo, esto en el sentido de resaltar aquellos factores positivos que representa el trabajo en la formación de los niños, niñas y adolescentes, entendiendo que los trabajos pueden, por un lado, desarrollar capacidades, habilidades y formar conocimientos en los niños, niñas y adolescentes, y por otro lado se puede convertir en medio de reconocimiento y participación en la construcción de sociedad.

Acorde con esta idea desde esta narrativa se plantea que más allá de criticar el trabajo como actividad se debe cuestionar sobre las condiciones en la que los niños, niñas y adolescentes desarrollan sus actividades y a partir de esto sin cuestionar lo que es negativo o positivo para estos y resaltar su oposición a escenarios de explotación y esclavitud.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Un cuarto argumento que se desarrolla es entender que el trabajo y la escuela no son excluyentes, contradictoriamente a la visión tradicional que se le ha dado a esta relación, y reconociendo que los niños, niñas y adolescentes que trabajan; la gran mayoría de casos se encuentran vinculados al sistema educativo y desarrollan sus actividades laborales en horarios complementarios, combinando estas dos actividades.

Por lo tanto un argumento importante corresponde a los motivos que se asocian como causantes del trabajo infantil, ya que tradicionalmente se limita a entender este fenómeno en términos de la pobreza, no obstante desde esta narrativa se reconoce que existen factores culturales por los cuales los niños, niñas y adolescentes entran tempranamente al mercado laboral.

Por último, y aunque no conforman los argumentos de la narrativa, vale la pena resaltar los principales problemas que identificaron los actores en el desarrollo de la ENETI y en general de la política pública entorno a la protección de los adolescentes trabajadores. Entre los principales problemas identificados se encuentran:

- La política pública define como peligroso gran parte de las actividades que desarrollan los adolescentes, lo cual deja como permitidas pocas actividades laborales que desarrollan los niños, niñas y adolescentes.
- Se identifica oferta institucional insuficiente e ineficiente para intervenir a los niños, niñas y adolescentes.
- Existen vacíos normativos para intervenir en los niños, niñas y adolescentes que culminan la educación media y no continúan en la educación superior.
- Los roles de las instituciones estatales no están bien definidos.

5. Contraste de las narrativas y formulación de recomendaciones a la política pública del trabajo infantil y adolescente en Colombia.

Acorde con las primeras etapas de la metodología planteada por Emery Roe (1994) y posterior a la identificación de las narrativas que surgen en el análisis de este fenómeno, se procede a contrastar estas narrativas para identificar puntos en común, controversias y plantear recomendaciones a la política pública.

5.1. Argumentos en común de las narrativas expuestas.

Al contrastar las narrativas y los principales argumentos que las sustentan, se identifican como argumentos en común plantear la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes alejándolos de contextos inapropiados para su desarrollo.

Siendo la garantía y goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes el objetivo principal desde la narrativa de las instituciones estatales, como en la narrativa de las ONG se plantea la oposición a escenarios de explotación, esclavitud, o todo aquello que denigre las condiciones de estos.

Desde la narrativa dominante el trabajo infantil y adolescente tiene repercusiones negativas en el desarrollo de habilidades y conocimientos de los niños, niñas y adolescentes generando barreras en la vinculación al sistema educativo.

Por su parte, la narrativa alterna, plantea que para cuestionar los factores positivos y negativos que genera el trabajo infantil y adolescente se deben analizar las condiciones en las que estos se desarrollan, señalando que los escenarios de explotación inciden negativamente en la formación de los niños, niñas y adolescentes, y por lo cual la demanda de esta parte de la población va enfocada a que se les brinden trabajos dignos y en condiciones que garantice su pleno desarrollo.

5.2. Controversias de la narrativa.

Previo al desarrollo de este apartado es primordial resaltar que la narrativa alterna se sustenta en el cuestionamiento de los argumentos que expone la narrativa dominante y sobre los cuales se construye la política pública entorno a este fenómeno.

Primera controversia: Relación trabajo – escuela

Uno de los principales argumentos de la narrativa dominante, partiendo de la moratoria social, es entender el trabajo y la escuela como dos escenarios excluyentes, escenarios que no pueden existir simultáneamente y por lo cual, desde la intervención del gobierno central, se debe buscar que los niños, niñas y adolescentes se vinculen al sistema educativo para que progresivamente desaparezca el fenómeno, siendo la escuela la institución que garantiza el pleno desarrollo de capacidades y conocimientos de los niños, niñas y adolescentes.

No obstante, la narrativa alterna plantea que dichos escenarios no son excluyentes, y que por el contrario en varios escenarios los niños, niñas y adolescentes trabajadores compaginan bien estos dos escenarios.

Segunda controversia: Connotación sobre el trabajo de niños, niñas y adolescentes.

Desde la narrativa dominante se plantea que el trabajo de niños, niñas y adolescentes genera barreras para el desarrollo de capacidades y conocimientos encaminándolos a escenarios en los que los derechos de los niños, niñas y adolescentes son vulnerados.

Por su parte, la narrativa alterna resalta que el trabajo aporta factores positivos en la formación de los niños, niñas y adolescentes, por un lado desarrollando habilidades y conocimientos; y por otro lado porque sirve de puente para reconocerlos como sujetos que participan en la construcción de sociedad.

Tercera controversia: La pobreza es el principal causante del trabajo de niños, niñas y adolescentes, pero no es el único.

Las narrativas analizadas ponen como principal motivo la condición de pobreza en la que los niños, niñas y adolescentes viven y son presionados a asumir responsabilidades dentro de su grupo familiar, por lo que se vinculan a tempranas edades al mercado laboral.

No obstante, a diferencia de la narrativa dominante que limita su análisis a concebir la pobreza como el causante del trabajo de niños, niñas y adolescentes, la narrativa alterna plantea que existen otras causas por las cuales los niños, niñas y adolescentes se vinculan tempranamente al mercado laboral; entre estas se identifican patrones culturales propios y contextos locales que reconocen en el trabajo valores para los niños, niñas y adolescentes.

Cuarta controversia: El rol de los niños, niñas y adolescentes trabajadores.

La narrativa dominante concibe los niños, niñas y adolescentes como destinatarios de las intervenciones del gobierno central. Desde el enfoque de prevenir que a los niños, niñas y adolescentes se les vulneren sus derechos, la intervención del gobierno central se centra en alejarlos del mercado laboral garantizando su participación en otros escenarios como los escolares.

Así mismo, para el caso de los adolescentes trabajadores, la normatividad está enfocada a definir bajo qué condiciones pueden trabajar los adolescentes y que tipo de actividades no pueden realizar.

Por su parte, desde la narrativa alterna que surge de las NAT's los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos que tienen voz propia y participan en la construcción de la realidad que los rodea. A partir de este contexto los niños, niñas y adolescentes pueden tomar la decisión de si quieren o no trabajar, lo cual demanda replantear por parte del gobierno central la forma más adecuada para intervenir que desde la relación laboral, se genere un acompañamiento para prevenir la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

5.3. Otros aspectos a considerar.

Aunque no hacen parte de las narrativas, es importante resaltar las principales dificultades que reconocen los actores en la implementación de la política pública entorno a este fenómeno.

Los actores resaltan como principales dificultades la articulación de instituciones, producto de la mala definición de los roles de las instituciones públicas.

Por otro lado, se identifica que no existe la oferta institucional suficiente para intervenir a la población de niños, niñas y adolescentes, resaltando que los recursos financieros para la implementación de la ENETI.

Por último, es importante tener en cuenta lo resaltado desde las ONG, específicamente la Fundación Telefónica, que plantea el vacío normativo existente para la población de niños, niñas y adolescentes entre los 15 a 17 años que al culminar su formación media y al no poderse vincular a la educación superior, ni poder vincularse en el mercado laboral, quedan sin un rol claro en la sociedad.

5.4. Posibles recomendaciones de política pública.

Después de haber identificado las narrativas entorno al fenómeno, y como se relacionan en miras de construir críticamente la visión global del fenómeno, en esta investigación se planteó las recomendaciones a la política pública desde dos perspectivas.

La primera perspectiva se enfoca en revisar y fortalecer la línea de intervención existente.

En este orden de ideas es importante redefinir que actividades se consideran peligrosas para los niños, niñas y adolescentes. En la construcción de estas definiciones es necesario contar con la participación de todos los actores sociales y políticos sobre los que la definición de estas actividades tiene incidencia

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

en su día a día, siendo importante contar con la participación de los niños, niñas y adolescentes quienes son los principales implicados en el tema.

Como segundo factor a fortalecer es la oferta institucional, esto reflejado en programas preventivos del estado con duraciones significativas que generen impactos efectivos y positivos en la población objetivo.

Un tercer elemento es redefinir los roles de cada uno de los actores institucionales para que desde el margen de sus posibilidades se logre una intervención más efectiva, y que a través de la articulación institucional se aborden problemáticas puntuales de la mejor manera.

Ahora bien, la segunda perspectiva sobre la que se plantean las recomendaciones a la política pública es generar nuevas formas de intervenir este fenómeno.

Una primera recomendación es generar mecanismos de acompañamiento para aquellos niños, niñas y adolescentes trabajadores que normativamente pueden trabajar y pretendan hacerlo, es decir, mecanismos de intervención para la garantía y cumplimiento de sus derechos desde la actividad laboral.

Por otro lado, una segunda intervención desde esta perspectiva, es acoger experiencias como la de la Fundación Telefónica, en la que se fomentan ideas productivas en miras de la generación de proyecto de vida para los adolescentes que normativamente quedan desamparados o no son reconocidos. Este tipo de programas son importantes al entender la adolescencia como el puente entre la infancia y la edad adulta.

6. Conclusiones

Al analizar las narrativas que influyen en la problematización de la política pública de la erradicación del trabajo infantil y protección a los adolescentes trabajadores, se encontró que los argumentos que la sustentan plantean la prevención a la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes evitando que estos trabajen, sin contemplar que el trabajo infantil y adolescente puede aportar positivamente en el desarrollo de estos.

Una primera conclusión que se puede realizar en el desarrollo de esta investigación es que, aunque los organismos internacionales den una línea de política en pro del desarrollo de los estados nacionales, se deben analizar los contextos locales y las formas en las que se conciben por parte de los actores sociales para que las políticas públicas que se implementan no vayan en contra de los intereses de la sociedad.

Así mismo, aunque el interés del gobierno nacional al implementar políticas como la del trabajo infantil y adolescente es la protección de los niños, niñas y adolescentes, se debe considerar en el desarrollo de ésta, las percepciones de estos para construirla ya que como ellos entienden e interactúan con la realidad que los rodea, permitirá que estas políticas sean efectivas o no.

Como segundo punto es importante resaltar es que para cumplir los objetivos planteados en las políticas sociales desarrolladas en el territorio nacional, se deben fortalecer los factores económicos, culturales e institucionales que no permiten que estos objetivos se alcancen. Entre los problemas identificados para el caso de la ENETI se resaltaron la oferta institucional insuficiente para prevenir el trabajo de los niños, niñas y adolescentes, debilidades en la articulación institucional para implementar la política pública, y los recursos limitados que se han tenido para llevar a cabo la ENETI.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

En este orden de ideas, es importante tener en cuenta otras perspectivas que pueden llegar a describir de una mejor forma los contextos en los que se pretenden desarrollar las políticas públicas. En el caso de la política pública del trabajo infantil y adolescente la narrativa emergente se plantea desde organizaciones de niños, niñas y adolescentes trabajadores que critican los argumentos sobre los que se constituye la narrativa dominante, entre ellos entender el trabajo solamente desde la explotación y denigración de la condición de los niños, niñas y adolescentes, y el no contemplar los aspectos positivos que este tipo de actividades puede aportar en la formación de los niños, niñas y adolescentes, posición que se puede describir de una mejor manera como aquella parte de la población que expresa el deseo o necesidad de trabajar.

Para finalizar, la política para la protección de adolescentes trabajadores no solo debe limitarse a definir los requisitos que debe tener el adolescente para poder trabajar, así como definir las actividades que no se le permite realizar. Esta debe plantear estrategias de acompañamiento para los adolescentes desde el trabajo para que esta actividad aporte positivamente en la formación del adolescente, planteando la necesidad de revisar y fortalecer la línea de intervención existente, redefiniendo las actividades que se consideran como peligrosas para los niños, niñas y adolescentes, los roles institucionales y reflejando la necesidad del fortalecimiento de la oferta institucional.

Bibliografía.

- Bardach, E (1998), *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas*, México D.F., Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.
- Bonilla, E. y Rodríguez, P. (1997), *Más allá del dilema de los métodos: La investigación en Ciencias Sociales*, Bogotá, Grupo editorial norma.
- CIEITI, (2008). *Estrategia Nacional para prevenir y erradicar las peores formas del Trabajo Infantil y proteger al joven trabajador – 2008 – 2015*, Bogotá.
- Colombia (1991), Constitución Política, Bogotá, s.e.
- Colombia, Congreso de la República (1991, 22 de enero), “Ley 12 de 1991, por medio de la cual se acoge lo estipulado en la Convención de los derechos de los niños y niñas”, en Diario Oficial No. 39.640 de Enero 22 de 1991, Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República (1999, 4 de agosto), “Ley 515 de 1999, por medio de la cual se acoge lo estipulado por el Convenio 138 De 1996 de la OIT sobre la edad mínima de ingreso al trabajo”, en Diario Oficial 43.656 del 5 de Agosto de 1999, Bogotá
- Colombia, Congreso de la República (2001, 21 de noviembre), “Ley 704 de 2001 por medio de la cual se acoge lo estipulado en el Convenio 182 Sobre Las Peores Formas De Trabajo Infantil.”, en Diario Oficial No 44.628, de 27 de noviembre de 2001, Bogotá
- Colombia, Congreso de la República (2002, 8 de noviembre), “Ley 1098 de 2002 por medio de la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia”, en Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006, Bogotá

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Colombia, Ministerio de la Protección Social (2008, 16 de mayo), “Resolución 1677 de 2008 por medio de la cual se señalan y actualizan 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”, en Diario Oficial 46.995 de mayo 20 de 2008, Bogotá

Colombia, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995, 26 de mayo), “Decreto 859 de 1995 por medio del cual se crea el Comité Interinstitucional para la erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador”, en Diario Oficial No. 41865 de 26 de mayo de 1995, Bogotá

Colombia, Ministerio del Trabajo (2012), *Informe sobre el comportamiento del trabajo infantil en Colombia según la ENTI 2011*, s.l., Ministerio del Trabajo.

----- (2012), *Desarrollo de la política para la prevención y erradicación del trabajo infantil*, s.l., Ministerio del Trabajo.

----- (2013, 3 de octubre), “Resolución 3597 de 2013 por medio de la cual se señalan y actualizan 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”, en Diario Oficial No. 48.953 de 24 de octubre de 2013, Bogotá

Cussiánovich, A. (2002), *Infancia y trabajo: dos nudos culturales en profunda transformación*, s.l., s.e.

Cussiánovich, A. (2009), *Ensayo sobre Infancia II: Sujeto de derechos y protagonista*, Lima, Editorial Ifejant.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Cussiánovich, A. y Méndez, D. (2008), *Movimientos sociales de NAT's en América Latina: Análisis histórico y balance político en los últimos treinta años*, Lima, Editorial Ifejant.

DANE, (2008), *Análisis en profundidad y términos comparativos de los años 2001, 2003 2005 y 2007 sobre trabajo infantil*, Bogotá.

DANE, (2012) *Encuesta Nacional de Actividades Realizadas por Niños, Niñas y Adolescentes 2011*, Bogotá.

DNP, (2006) *El Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”*, Bogotá, s.e.

DNP, (2010) *El Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014 “Prosperidad para todos”*, Bogotá, s.e.

Guba, E. G. (1991). *The alternative paradigm dialog. In The Paradigm Dialog*, Newbury Park, s.e

IPEC, (2002), *Transformando sentires*, Bogotá, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).

IPEC, (2009), *Desarrollo De La Política Pública Para La Prevención Y Erradicación Del Trabajo Infantil En Colombia: Sistematización De La Experiencia*. Bogotá, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).

Jones, C. (1970) *An Introduction to the Study of Public Policy*

Kingdon, J. (2003), *The Policy Window, and Joining the Streams*, en *Agendas, alternatives, and public policies*, pag 165 – 169.

Majone, G. (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.F., Fondo de Cultura de México.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

- Manfred, L. (2000), *La otra infancia: Niñez trabajadora y acción social*, Lima, Editorial Ifejant.
- Manfred, L. (2003), *Infancia Y Trabajo* Lima, Editorial Ifejant.
- Margulis, M. y Urresti, M. (1982), *La juventud es más que una palabra*, s.l., s.e.
- Montecinos, E. (2007), *Limites del enfoque de las políticas públicas para definir un “problema público”*, Bogotá, s.e.
- OIT (1973), Convenio 138 de 1973 sobre la edad mínima de admisión al empleo, Ginebra.
- (1999), Convenio 182 de 1999 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, Ginebra.
- (2004), *Trabajo infantil: Un manual para estudiantes*, Ginebra, OIT.
- (2010), *Crece protegido: Manual para la protección del adolescente trabajador*, Santiago, OIT.
- (2013), *Cooperación de la OIT en Colombia para la prevención y la erradicación del trabajo infantil*, Bogotá, OIT.
- ONU, (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, ONU.
- Rausky, M. (2008), *¿Infancia sin trabajo o Infancia trabajadora? Perspectivas sobre el trabajo infantil*, Buenos Aires, s.e.
- Roe, E. (1994), *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*, Durham, Duke University Press.
- Rolth, A. (2002), *Políticas públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*, Bogotá, Editorial Aurora.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

----- (2007), *Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico*, Bogotá, Revista Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia.

----- (2008), *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?*, Medellín, Colombia.

----- (edit.) (2010), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias políticas y Sociales.

Schibotto, G. (s.f.), *Educación desde la diversidad: una pedagogía y una práctica didáctica desde los niños, niñas y adolescentes trabajadores*, s.l., Edit Ifejant.

Schibotto, G. (s.f.), *Trabajo infantil y culturas del trabajo infantil: Ecosistema, tabú y valoración crítica*, Lima, Edit Ifejant.

Soler, S. (2011), *Análisis crítico del discurso de documentos de política pública en educación*, Bogotá, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.

Téllez, A. (2012), *La complejidad de la problemática ambiental de los residuos plásticos: una aproximación al análisis narrativo de política pública en Bogotá* [tesis de maestría]. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo.

Thoening, J. (1992), *Politiques Publiques*, Barcelona, Ed Ariel.

Unicef (1989), *Convención de los derechos del Niño*.

Unicef (2003), *Código para el sistema de protección y los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes*.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Vargas, A. (1985), *Esquemas para la formulación de políticas públicas.*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias políticas y Sociales.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

ANEXOS.

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Anexo 1. Sistematización de las entrevistas cualitativas.

Sistematización de las respuestas de las entidades estatales.

Actores Institucionales				
Categoría Deductiva	Actor	Pregunta	Síntesis de la respuesta	Categorías deductivas
Experiencia	ICBF	Cual es el rol de su entidad en la intervención del trabajo adolescente en NNA?	Gestión de casos en proceso de restablecimiento de derechos para NNA vinculados a las peores formas del trabajo infantil Grupo de atención especializada en todas aquellas actividades que atentan, denigran y no posibilitan el crecimiento de los NNA	Grupo de gestión de casos Grupo de atención especializada para casos de TI
	Ministerio del Trabajo	Cual es el rol de su entidad en la intervención del trabajo adolescente en NNA?	Generación de políticas, lineamientos y metodologías Administración de sistema de seguimiento	Generación de políticas, lineamientos y metodologías Administración de sistema de seguimiento
	Secretaría Distrital de Integración Social	Cual es el rol de su entidad en la intervención del trabajo adolescente en NNA?	Secretaria técnica en la mesa distrital bogotana contra la problemática	Secretaria técnica en la mesa distrital bogotana contra la problemática
Perspectiva del trabajo infantil y adolescente	ICBF	Desde su perspectiva o la de su entidad, como se entiende el trabajo infantil y adolescente?	Falta de oportunidades para la educación de los jóvenes en sectores donde las instituciones del estado no llegan Los niños no deben trabajar en condiciones que evite su goce efectivo	Falta de oportunidades para los jóvenes Los niños no deben trabajar en condiciones que evite su goce efectivo
	Ministerio del Trabajo	Desde su perspectiva o la de su entidad, como se entiende el trabajo infantil y adolescente?	Los niños que se encuentran trabajando y sin ninguna vulneración de sus derechos deben retirarse de las actividades económicas y ser intervenidos por programas preventivos del estado	Alejar a los NNA del trabajo a través de programas preventivos
	Secretaría Distrital de Integración Social	Desde su perspectiva o la de su entidad, como se entiende el trabajo infantil y adolescente?	El trabajo infantil no está estrictamente relacionado a la pobreza Vinculo con trabajo juvenil	El trabajo infantil no está estrictamente relacionado a la pobreza Vinculo con trabajo juvenil

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Actores Institucionales				
Categoría Deductiva	Actor	Pregunta	Síntesis de la respuesta	Categorías deductivas
Percepción de la política pública	ICBF	¿Cuál es su percepción acerca de las acciones estatales encaminadas a la prevención del trabajo adolescente protegido infantil en Colombia?	<p>A los municipios no se les dijo sobre los mínimos preventivos en temas como el trabajo infantil.</p> <p>Bajos recursos para la implementación de la estrategia</p> <p>No obligatoriedad de cumplimiento por los entes territoriales</p> <p>Oferta institucional insuficiente</p> <p>No hay claridad sobre las competencias de cada institución estatal</p>	<p>Debilidad en la articulación con programas preventivos municipales</p> <p>Bajos recursos para la implementación de la estrategia</p> <p>Estrategia sin recursos</p> <p>No obligatoriedad de cumplimiento por los entes territoriales</p> <p>Oferta institucional insuficiente</p> <p>No hay claridad sobre las competencias de cada institución estatal</p>
	Ministerio del Trabajo	¿Cuál es su percepción acerca de las acciones estatales encaminadas a la prevención del trabajo adolescente protegido infantil en Colombia?	Necesidad de fortalecer política de protección al adolescente trabajador	Necesidad de fortalecer política de protección al adolescente trabajador
	Secretaría Distrital de Integración Social	¿Cuál es su percepción acerca de las acciones estatales encaminadas a la prevención del trabajo adolescente protegido infantil en Colombia?	<p>Se debe plantear ajustes hacia la virtualidad, los trámites ante inspectores de trabajo son engorrosos, y en algunos casos estos tienen problemas con el listado de actividades que pueden ser o no permitidos.</p> <p>En el tema de la protección, hay desconocimiento del tema</p> <p>Rezago en el desarrollo de la norma comparación con AL, hay un envejecimiento de la norma.</p> <p>El PND dio herramientas para intervenir en el tema, no obstante el ministerio de trabajo no las aprovechó, evidenciando problemas institucionales en la implementación de la estrategia.</p>	<p>Oferta institucional inapropiada para la implementación de la política</p> <p>Desconocimiento del tema</p> <p>Rezago de la norma en comparación con AL</p> <p>Problemas institucionales</p>

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Actores Institucionales				
Categoría Deductiva	Actor	Pregunta	Síntesis de la respuesta	Categorías deductivas
Percepción del papel de las instituciones estatales	ICBF	¿Conoce usted cuales son y que papel han desempeñado las instituciones estatales en la formulación de la política pública sobre trabajo de NNA y la protección del adolescente trabajador en Colombia?	<p>El instituto participa en la construcción de política pública desde el comité interinstitucional de la erradicación del trabajo infantil. No obstante, el comité se convierte en un organismo que no es efectivo, no ha avanzado ni siquiera en la actualización de las normas.</p> <p>Poca Claridad de los roles institucionales</p> <p>Contradicciones en el actuar inter-institucional.</p> <p>Se metió en una misma bolsa a todas las entidades estatales, pero no hubo</p>	<p>Comité interinstitucional que no es efectivo.</p> <p>Poca claridad de los roles institucionales</p> <p>Contradicciones en el actuar inter-institucional</p> <p>Poca claridad de los roles institucionales</p>
	Ministerio del Trabajo	¿Conoce usted cuales son y que papel han desempeñado las instituciones estatales en la formulación de la política pública sobre trabajo de NNA y la protección del adolescente trabajador en Colombia?	<p>Se ha avanzado en que ese bloque de interinstitucionalidad cada vez sea más grueso, bajo el sentido de la corresponsabilidad</p>	<p>Bloque interinstitucional que se ha venido fortaleciendo.</p>
	Secretaría Distrital de Integración Social	¿Conoce usted cuales son y que papel han desempeñado las instituciones estatales en la formulación de la política pública sobre trabajo de NNA y la protección del adolescente trabajador en Colombia?	<p>Estructuras institucionales rígidas que no responden a las demandas del contexto</p> <p>Debilidad institucional en la implementación de la estrategia y en el uso de las herramientas que el PND dejó para esta</p>	<p>Estructuras institucionales rígidas que no responden a las demandas del contexto</p> <p>Debilidad institucional</p>

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Actores Institucionales				
Categoría Deductiva	Actor	Pregunta	Síntesis de la respuesta	Categorías deductivas
Recomendaciones de Política Pública	ICBF	¿Qué posibles mejoras consideraría que se puedan implementar al momento de formular la política pública para la protección de adolescentes trabajadores?	Definir roles institucionales en la implementación de la política pública	Definir roles institucionales en la implementación de la política pública
	Ministerio del Trabajo	¿Qué posibles mejoras consideraría que se puedan implementar al momento de formular la política pública para la protección de adolescentes trabajadores?	Fortalecer relaciones interinstitucionales	Fortalecer relaciones interinstitucionales
	Secretaría Distrital de Integración Social	¿Qué posibles mejoras consideraría que se puedan implementar al momento de formular la política pública para la protección de adolescentes trabajadores?	Utilización de nuevas tecnologías Precisar la norma, y abrir espacios en las que actividades permitidas, protegiéndolas, puedan aportar al NNA. Reestructura el ministerio de trabajo para que tenga una cabeza visible en el tema.	Utilización de nuevas tecnologías Precisar la norma Reestructura de instituciones
Otros temas relevantes	ICBF	¿Considera usted que quedo algún tema por fuera de la discusión?		
	Ministerio del Trabajo	¿Considera usted que quedo algún tema por fuera de la discusión?	No hay recursos para hacer un acompañamiento periódico a los NNA que se les otorga el permiso de trabajo.	Recursos insuficientes para la implementación de la política pública.
	Secretaría Distrital de Integración Social	¿Considera usted que quedo algún tema por fuera de la discusión?	No hay un conocimiento pleno de cual es la edad mínima en la que los NNA pueden trabajar.	

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Sistematización de las respuestas de los Organismos no gubernamentales.

Organizaciones No Gubernamentales e Investigadores				
Categoría Deductiva	Actor	Pregunta	Síntesis de la respuesta	Categorías deductivas
Experiencia	Giangi Schibotto	Cual es su experiencia en el tema de trabajo de NNA?	Trabajo con organizaciones de niños, niñas y adolescentes trabajadores en Suramérica en la búsqueda de reconocer la dignidad del niño trabajador que en está en condiciones de explotación. Actualmente esta coordinando una línea de investigación sobre infancia y trabajo en Colombia y asesorando a organizaciones de niños trabajadores.	Investigador
	Andrea Natalia Romero	Cual es su experiencia en el tema de trabajo de NNA?	Programa de Atención post jornada escolar	Programa de Atención post jornada escolar
	Salomón Gutierrez	Cual es su experiencia en el tema de trabajo de NNA?	Fundación que interviene a los niños y niñas en jornadas alternas para evitar el riesgo de explotación laboral y se trabaja en temas formativos de valores y principios frente a los derechos de estos.	Fundación para intervenir con niños y niñas trabajadores
	Stella Talero	Cual es su experiencia en el tema de trabajo de NNA?	El pequeño trabajador es una pequeña organización comunitaria, que buscamos la defensa y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Es una propuesta lo que buscaba responder a la realidad y a la condición de los niños que trabaja, eso supone no negar su identidad	Organización comunitaria que trabaja en la defensa de los derechos de los niños trabajadores

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Organizaciones No Gubernamentales e Investigadores				
Categoría Deductiva	Actor	Pregunta	Síntesis de la respuesta	Categorías deductivas
Perspectiva del trabajo infantil y adolescente	Giangi Schibotto	Desde su perspectiva o la de su entidad, como se entiende el trabajo infantil y adolescente?	<p>La primera protección es evitar que trabajen niños en actividades peligrosas</p> <p>Convenio confuso por abarcar temas que son penalizados por su naturaleza y que no deben ser considerados como trabajo</p> <p>Fenómeno estadísticamente inviable</p> <p>No necesariamente la universalización de la educación va llevar a la erradicación del trabajo infantil y adolescente</p>	<p>La primera protección es evitar que trabajen niños en actividades peligrosas</p> <p>Convenio confuso en sus definiciones de trabajo</p> <p>Fenómeno estadísticamente inviable</p> <p>Trabajo y educación no son excluyentes</p>
	Andrea Natalia Romero	Desde su perspectiva o la de su entidad, como se entiende el trabajo infantil y adolescente?	Patrones culturales que dan interpretación del asunto	Patrones culturales que dan la perspectiva sobre el trabajo
	Salomón Gutierrez	Desde su perspectiva o la de su entidad, como se entiende el trabajo infantil y adolescente?	<p>Valoración del trabajo, excepto el perjudicial para el niño</p> <p>No calificar todos los trabajos de la misma forma</p>	<p>Valoración del trabajo, excepto el perjudicial para el niño</p> <p>No calificar todos los trabajos de la misma forma</p>
	Stella Talero	Desde su perspectiva o la de su entidad, como se entiende el trabajo infantil y adolescente?	<p>Reconocimiento de los NNA como sujetos legítimos para participar y no objetos de intervención</p> <p>El trabajo infantil no solo se da solamente por la pobreza, también influyen patrones culturales para que los NNA trabajen.</p> <p>Mirada estatal de los NNA como indefensos</p>	<p>Reconocimiento de los NNA como sujetos</p> <p>Patrones culturales influyen en que los NNA trabajen</p> <p>El trabajo infantil no está estrictamente relacionado a la pobreza</p> <p>Mirada estatal de los NNA como indefensos</p>

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Organizaciones No Gubernamentales e Investigadores				
Categoría Deductiva	Actor	Pregunta	Síntesis de la respuesta	Categorías deductivas
Percepción de la política pública	Giangi Schibotto	¿Cuál es su percepción acerca de las acciones estatales encaminadas a la prevención del trabajo adolescente protegido infantil en Colombia?	<p>El convenio 182 no da una línea clara de que debe ser prohibido como trabajo infantil, esto depende de cada estado nación.</p> <p>Contradicciones de la norma al permitir trabajar a los adolescentes mayores de 15 años pero limita las condiciones en las que estos pueden hacerlo</p> <p>Desconocimiento del problema</p> <p>Trabajo adolescente es visto desde óptico de negatividad para NNA</p> <p>Norma no responde a</p>	<p>Ambigüedad de la norma</p> <p>Contradicciones de la norma</p> <p>Desconocimiento del problema</p> <p>Trabajo adolescente es visto desde óptico de negatividad para NNA</p> <p>La línea de política no responde a contextos locales</p>
	Andrea Natalia Romero	¿Cuál es su percepción acerca de las acciones estatales encaminadas a la prevención del trabajo adolescente protegido infantil en Colombia?	<p>Falta de oportunidades para los jóvenes de 15 años ya que ningún empleador quisiera asumir la carga que un NNA representaría en cuanto prestaciones sociales</p> <p>Oferta institucional insuficiente ya que al salir de los colegios y no poder entrar en la educación superior los jóvenes "no tienen nada que hacer".</p>	<p>Contradicciones en la norma y falta de oportunidades para los jóvenes</p> <p>Oferta institucional insuficiente</p>
	Salomón Gutierrez	¿Cuál es su percepción acerca de las acciones estatales encaminadas a la prevención del trabajo adolescente protegido infantil en Colombia?	<p>No todos los tipos de trabajado o actividades de los NNA deben juzgarse y analizarse de la misma manera.</p> <p>Aunque el NNA este realizando actividades laborales estas le pueden aportar positivamente en su desarrollo.</p> <p>Aunque el estado tiene objetivos claros esto le representaría costos elevados para prevenir problemáticas como el trabajo infantil.</p>	<p>Todos los tipos de trabajado se califican igual.</p> <p>Trabajo de NNA positivo en su formación</p> <p>Costos elevados para generar políticas preventivas eficientes.</p>
	Stella Talero	¿Cuál es su percepción acerca de las acciones estatales encaminadas a la prevención del trabajo adolescente protegido infantil en Colombia?	<p>Legislación no corresponde a la realidad local, legislamos para realidades que no son la nuestra. La legislación responde a ideales diseñados basados en el modelo eurocéntrico.</p>	<p>Legislación no corresponde a la realidad local</p>

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Organizaciones No Gubernamentales e Investigadores				
Categoría Deductiva	Actor	Pregunta	Síntesis de la respuesta	Categorías deductivas
Percepción del papel de las instituciones estatales	Giangi Schibotto	¿Conoce usted cuales son y que papel han desempeñado las instituciones estatales en la formulación de la política pública sobre trabajo de NNA y la protección del adolescente trabajador en Colombia?	Tenemos instituciones que se centran en lo que no se puede hacer y limitan. No existen instituciones que positivamente permitan al NNA.	No existen institutos jurídicos positivos
	Andrea Natalia Romero	¿Conoce usted cuales son y que papel han desempeñado las instituciones estatales en la formulación de la política pública sobre trabajo de NNA y la protección del adolescente trabajador en Colombia?	Roles inapropiados	Roles inapropiados
	Salomón Gutierrez	¿Conoce usted cuales son y que papel han desempeñado las instituciones estatales en la formulación de la política pública sobre trabajo de NNA y la protección del adolescente trabajador en Colombia?	Aunque hay esfuerzos importantes en tema económico la calidad y eficiencia de la oferta institucional no es la suficiente para prevenir estos problemas. Así mismo, aunque la sociedad y la familia tienen un rol importante, la intervención de este tipo de problemáticas queda en cabeza del estado. Programas estatales ineficientes o mal diseñados	Oferta institucional insuficiente Recursos insuficientes para la implementación de programas y políticas Programas estatales ineficientes o mal diseñados
	Stella Talero	¿Conoce usted cuales son y que papel han desempeñado las instituciones estatales en la formulación de la política pública sobre trabajo de NNA y la protección del adolescente trabajador en Colombia?		

Análisis de las narrativas que sustentan la política pública para erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores

Organizaciones No Gubernamentales e Investigadores				
Categoría Deductiva	Actor	Pregunta	Síntesis de la respuesta	Categorías deductivas
Recomendaciones de Política Pública	Giangi Schibotto	¿Qué recomendaciones haría para tener una política pública más efectiva?	Mirar el trabajo no como si fuera solo un problema, no ver el trabajo antagonista de la escuela. Salir de la idea de que proteger es evitar algo malo, sino que es promover algo bueno. No hay producción de oportunidades de empleo ni de conocimiento para los NNA trabajadores.	Cambiar la visión e la protección. Generación de oportunidades para adolescentes
	Andrea Natalia Romero	¿Qué recomendaciones haría para tener una política pública más efectiva?		
	Salomón Gutierrez	¿Qué recomendaciones haría para tener una política pública más efectiva?	Programas del estado a largo plazo	Programas del estado a largo plazo
	Stella Talero	¿Qué recomendaciones haría para tener una política pública más efectiva?	Revisar conceptualmente el tema para llegar a un reconocimiento como sujetos y construir la política con los propios niños.	Construcción de política con los NNA
Otros temas relevantes	Giangi Schibotto	¿Considera usted que quedo algún tema por fuera de la discusión?		
	Andrea Natalia Romero	¿Considera usted que quedo algún tema por fuera de la discusión?		
	Salomón Gutierrez	¿Considera usted que quedo algún tema por fuera de la discusión?	EN Latinoamérica existe gran cantidad de movimiento de niños y niñas trabajadores que buscan la reivindicación de sus derechos.	Existencia de movimientos de niños y niñas trabajadores que buscan la reivindicación de sus derechos.
	Stella Talero	¿Considera usted que quedo algún tema por fuera de la discusión?	Existencia de movimientos de niños y niñas trabajadores que buscan la reivindicación de sus derechos.	Existencia de movimientos de niños y niñas trabajadores que buscan la reivindicación de sus derechos.