

EL DEBATE ACTUAL SOBRE EL TRABAJO INFANTO-JUVENIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

Emilio García Méndez - Hege Araldsen

1. Introducción

Las pretensiones de este texto, se restringen a una revisión crítica de la literatura y tendencias generales frente al tema trabajo infanto-juvenil en América Latina y el Caribe, con énfasis en la identificación y análisis de los argumentos implícita o explícitamente utilizados en el debate en curso en la región. Además, se trata de introducir un cierto orden en el uso de conceptos y definiciones, con el objeto de contribuir, tanto a la urgente y necesaria desmitificación del tema, cuanto a la elaboración de propuestas destinadas a la construcción de una política específica, realmente en concordancia con el espíritu y el texto de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

2. El debate actual

La preocupación por el tema trabajo infanto-juvenil no es nueva. Sin ir más lejos, el siglo XVIII está plagado de discursos y prácticas, que invariablemente pretenden dar respuesta a lo que en realidad constituye la verdadera preocupación: ¿qué hacer con los hijos de los pobres? ⁽¹⁾. Constataciones similares son válidas para los siglos XIX y XX. De aquí, puede deducirse el carácter cíclico y recurrente del tema. La región de América Latina y el Caribe confirma esta tendencia general. Mientras la década de los 80, registra pocas preocupaciones significativas sobre el tema, a partir de los años 90, se produce una inversión radical de tendencia que coloca la problemática en un alto nivel de visibilidad. En sus sucesivas reapariciones, la forma de los argumentos utilizados varían considerablemente. Por ello, es necesario incluir en esta reflexión, tanto los motivos que explican su visibilidad presente, cuanto el análisis de los diversos tipos de argumentos que imperan en el debate actual.

Parece posible identificar dos posiciones de naturaleza diversa, que han contribuido a colocar el tema del trabajo infanto-juvenil en un lugar relevante de la agenda política para la infancia.

En primer lugar, existe un sentimiento permanente de indignación moral abstracta, capaz de ser activado, cuando las circunstancias lo requieren, con efectos inmediatistas por quienes son portadores de una ideología y práctica asistencial-clientelista. Más que referirse a la esencia del problema, esta posición se indigna esporádicamente frente a situaciones caracterizadas como excesos.

En segundo lugar, y generalmente con un signo político contrario al anterior, existen corrientes de pensamiento y acción, que autopercebiéndose como progresistas, defienden la perspectiva del trabajo infantil utilizando el

argumento de su protección, por cuanto éste sería no sólo imprescindible para la sobrevivencia, sino además un factor fundamental de construcción y afirmación del niño como sujeto social ⁽²⁾.

La importancia asumida por el tema trabajo infanto-juvenil, se refleja particularmente en el volumen de textos, de diverso tipo, publicados en los últimos años. Más allá de las discrepancias de enfoque, una breve evaluación del material disponible, permite constatar el carácter predominantemente empírico-descriptivo de esta nueva literatura. La información cuantitativa, muchas veces imprecisa e incorrecta, cumple a menudo la función de sustituir la ausencia de reflexiones más críticas y profundas.

Otra característica importante de buena parte de los trabajos sobre este tema, resulta de la consideración indiferenciada de la categoría infancia, que abarca en forma indiscriminada a todos los menores de 18 años. En algunos trabajos de amplia circulación e influencia, se concluye por ejemplo que los "menores" contribuyen en forma sustancial con su trabajo a la renta familiar, "ignorando" o subestimando el hecho que el aporte más significativo que engrosa estas cifras proviene predominantemente de la franja de 14 a 18 años incompletos (Prealc/OIT, Parlacen, UNICEF, 1993; pp 79-81). Dentro de una lógica de "necesidades económicas", el tratamiento indiferenciado de los "menores" como una categoría supuestamente homogénea abarcando a todos aquellos hasta los 18 años, legítima de hecho un enfoque, que utilizando el argumento de la protección, sostiene la tendencia de promover formas abiertas o encubiertas de trabajo infantil ⁽³⁾.

Otro rasgo común no menos importante, proviene del hecho que, en buena parte de la literatura actual, predomina un enfoque de corte pseudo-etnográfico, que insiste en explorar las "historias de vida" de los niños trabajadores, descuidando o simplemente ignorando el análisis de las políticas y las instituciones generadoras de dichas "historias de vida". En definitiva, una enorme confusión y afirmaciones ligeras constituyen el rasgo distintivo de esta literatura pseudo-etnográfica.

Esta perspectiva cumple en este ámbito una función similar a la señalada en un excelente trabajo sobre las políticas para la infancia, a la tendencia actual de insistir en el estudio de la pobreza, ignorando el estudio de los mecanismos de concentración y distribución injusta de la riqueza (cfr. E. Bustelo, 1993).

En la manera de plantear un problema, se prefiguran invariablemente, en forma más o menos explícita, las políticas y estrategias para su resolución. En este sentido, la perspectiva histórica no sólo ratifica la afirmación anterior, sino que además permite constatar que el carácter cíclico y recurrente del tema, responde al hecho de que el nudo central de la problemática ha permanecido invariable: ¿qué hacer con los hijos de los pobres?

Tanto es así, que motivaciones radicalmente antagónicas, han concluido con propuestas políticas en esencia similares. Cuando la perspectiva asumida es la

de "defensa/protección" del trabajo infantil, resulta en realidad indiferente que los argumentos se refieran a una estrategia específica de control social de la pobreza o a propuestas supuestamente emancipatorias de los sectores sociales más desprotegidos.

También en el tema trabajo infanto-juvenil, el tipo de políticas que se adopten dependen estrechamente de sus definiciones. En función de esta situación, creemos conveniente convenir, en que la expresión trabajo infantil debería designar exclusivamente actividades realizadas por aquella parte de la infancia comprendida hasta los doce años, reservándose la expresión "juvenil" para designar el trabajo realizado por aquellos comprendidos en la franja de los 12 a los 18 años incompletos.

3. Normativa Jurídica y Definición de Trabajo Infantil

En el ámbito de la definición del trabajo infantil, el derecho internacional ha jugado un papel preponderante, antecediendo e impulsando en muchos casos a la normativa de carácter nacional. Uno de los antecedentes primeros y más importantes, lo constituye, sin dudas, la Convención No. 5 sobre edad mínima (14 años para el trabajo en la industria), adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1919. Sin ánimo de entrar en la casuística legislativa internacional de las últimas décadas, la Convención 138, sobre edad mínima de 1973, constituye el documento jurídico global más importante hasta la fecha, conteniendo propuestas inequívocas en el sentido de la definición y abolición del trabajo infantil (Nota extraída de la Memoria del Director General de la OIT) (OIT, 1989).

Esta referencia a la normativa (en este caso internacional, aunque lo mismo puede decirse de la de carácter nacional), exige una breve reflexión sobre su función real en el campo del debate sobre el trabajo infanto-juvenil, la que sin duda puede caracterizarse como marginal. La referencia a la importancia relativa desempeñada hasta ahora por la normativa internacional, puede verificarse por el hecho paradójico, de la indiferencia con que abolicionistas y propulsores del trabajo infanto-juvenil han considerado lo que puede denominarse la dimensión normativa del problema. En ambos casos, la certeza en la falta de eficacia de la legislación, explica respectivamente, una ausencia casi total de adhesión (abolicionistas) o de oposición (propulsores).

Contrariamente a lo sucedido con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, donde la oposición a la misma estuvo vinculada, mucho más a los acontecimientos que le dieron origen que al texto en sí mismo (A. Hirschman, 1991a, p.34), en este caso las escasas adhesiones u oposiciones al texto se limitaron a un plano meramente formal.

Con pocas excepciones -sobre todo durante el siglo XIX - la gran industria no ha realizado una oposición real a las propuestas de abolición del trabajo infantil. La escasa oposición a estas medidas, han asumido un carácter sordo y pragmático por parte de sectores más o menos informales de la economía.

Estos antecedentes sirven para explicar el carácter contradictorio y por ello singular, que asume el debate en esta área de la política social. Como trataremos de demostrar, los argumentos utilizados por los sectores enfrentados en el debate, no siempre corresponden a su visión global de los problemas sociales, asumiendo a veces incluso la perspectiva opuesta.

4. La retórica de la "Piedad"

El debate sobre el trabajo infantil, pertenece al área de los problemas sociales que cortan en forma transversal, gobiernos, sociedades civiles e incluso hoy, los propios organismos internacionales.

Resulta interesante verificar que toda propuesta inequívoca de erradicación del trabajo infantil, enfrenta resistencias difusas de variado signo político (cfr. M. Weiner, 1991, p.199). Resistencias, que más allá de sus discrepancias internas - se basan en argumentos propios del pensamiento conservador, pero que en el contexto del debate sobre el trabajo infantil, se recubren de un manto de supuesta piedad que les otorga un barniz progresista. En definitiva, es posible afirmar que los "protectores-promotores" del trabajo infantil sostienen implícitamente - con diferencias de matices- que las propuestas de erradicación:

a. aún cuando intrínsecamente positivas y deseables, producirían imprevistamente resultados contrarios a los deseados. Esta posición, se manifiesta con el argumento de la conveniencia de ignorar activa y pasivamente Convenciones Internacionales y disposiciones nacionales que regulan el trabajo infanto-juvenil. Esta normativa, provocaría un aumento de la clandestinidad del trabajo infantil, determinando una ulterior pérdida de control sobre las condiciones de trabajo de estos grupos;

b. resultan de una ingenuidad y/o un sin sentido por tratar de contradecir las tendencias "estructurales" del sistema. Esta posición, se manifiesta en la afirmación de que el trabajo infantil, es primordialmente consecuencia directa de la pobreza, y que en tiempos de ajustes económicos es imposible evitar el aumento del número de niños trabajadores. Desde esta perspectiva, la tarea principal consiste en mejorar las condiciones del trabajo infantil;

c. aun cuando viables y deseables, podrían producir perjuicios mayores, empeorando la situación precedente. Esta posición, se sustenta en el simple razonamiento de que los "hijos de los pobres" deben trabajar, no sólo por razones económicas (contribución al ingreso familiar), sino también como única forma de "integración social".

Estas posiciones, de hecho contrarias a cualquier propuesta de erradicación del trabajo infantil, pueden encontrar una explicación más profunda en el magnífico ensayo publicado hace pocos años "La Retórica de la Reacción" (A. Hirschman, 1991b). En este texto, se analizan en forma detallada y cuidadosa, los argumentos utilizados por el pensamiento conservador en su oposición a

diversos procesos globales de emancipación social. En una secuencia histórica, ello se refiere a: 1) la afirmación de la igualdad ante la ley y de los derechos civiles en general; 2) la difusión del orden democrático a través del sistema del voto, y por último; 3) la implantación del Estado de Bienestar Social. Tres tesis conservadoras (reaccionarias, para utilizar el lenguaje de Hirschman), han sostenido y defendido la oposición a los mencionados procesos:

- 1) la tesis del efecto perverso
- 2) la tesis de la inutilidad y
- 3) la tesis del peligro.

La primera tesis (del efecto perverso), se refiere a que algunas acciones de cambio - incluso cuando consideradas intrínsecamente positivas - producirán mediante una serie de consecuencias imprevistas exactamente el contrario de los objetivos buscados.

La segunda tesis (de la inutilidad) afirma, contrariamente, que todo intento de cambio acaba en frustración o en apariencias y que las estructuras "profundas" de la sociedad permanecerán intactas. No parece difícil identificar esta perspectiva, con un tipo de razón que podría denominarse cínica. Como afirma Hirschman, nos encontramos en este caso, en lugar de una "ley del movimiento", con una "ley de la inmovilidad".

Es de notar - como lo hace Hirschman - que las dos primeras tesis no son absolutamente compatibles, razón por la cual los argumentos que de ellas se derivan han sido invariablemente utilizados por actores diversos.

Por último, la tercera tesis (del peligro) se refiere a que el movimiento en una cierta dirección - incluso cuando viable, aceptable y hasta deseable - podría llevar a costos inaceptables, para intentar demostrar muchas veces, que la reforma nueva pondría en peligro una reforma antigua, muy apreciada, que sólo recientemente se ha implantado.

En los tres casos, se confirma un rasgo característico de cierto pensamiento conservador, cual es no oponerse frontalmente a reformas emancipadoras, que en general son sostenidas abstractamente por la opinión pública.

Lo curioso es que en forma similar a los debates ocurridos en torno a la abolición de la esclavitud, en el debate en torno al trabajo infantil, estas tesis han sido sostenidas y defendidas objetivamente, también por aquellos que se autoperciben como progresistas.

5. Esclavos Blancos

En relación con los debates sobre la abolición de la esclavitud y el trabajo infantil, una percepción ahistórica o histórica ingenua, tendería a pensar que la asociación entre ambos movimientos, constituye un hábil ejercicio contemporáneo de retórica.

Por el contrario, Hugh Cunningham, (1991), se encarga de demostrar con abundante documentación histórica, que críticos del trabajo infantil en Gran Bretaña, durante comienzos del siglo XIX, ponían en evidencia que mientras la esclavitud fue abolida en 1807, aún continuaba el "comercio de niños blancos, más cruel aún que la esclavitud de los negros" (p. 57). Por otra parte, las campañas para la abolición del trabajo infantil en las fábricas y del comercio de esclavos, coinciden en el tiempo desde 1780, hasta por lo menos 1807 (p. 72). En todo caso, más allá de las diferentes posiciones, resulta interesante observar, que la analogía entre la condición de los esclavos y el trabajo de los niños en las fábricas, resulta fuera de discusión. Tanto así, que el nivel de preocupación respecto del trabajo infantil, desciende al mismo tiempo que desciende la preocupación social sobre el comercio de esclavos.

La historia confirma además, que la oposición a la abolición del trabajo infantil, dista mucho de constituir un grupo homogéneo. Por el contrario, el paso de los siglos han visto asumir, a actores social y políticamente enfrentados, argumentos disímiles, pero que conducen a proposiciones idénticas. De un lado, la preocupación por el mantenimiento del orden y el control social de las clases pobres, ya desde el siglo XVI (p. 24), del otro, la inevitabilidad del trabajo infantil en los marcos del sistema capitalista y la consecuente afirmación como sujetos sociales de los mismos trabajadores.

6. La Retórica de la Confusión

Parece posible reconducir las raíces de esta retórica de la confusión - mayoritaria hoy en la región - a un cinismo ilustrado de fuerte base economicista. A pesar de ser poco citado en forma explícita ningún autor encarna con más propiedad la posición anterior, que Clark Nardinelli (1990), en su trabajo "Child Labour and the Industrial Revolution". Los ingredientes de la receta de Nardinelli son sencillos y por eso tal vez resultan a primera vista atractivos (aunque escasamente convincentes).

En primer lugar, la relativización (banalización?) de los efectos negativos del trabajo infantil (no existe argumento por truculento que este sea que no encuentre defensores). En segundo lugar, la atribución general de un carácter ingenuo y romántico a toda posición favorable a la erradicación del trabajo infantil ⁽⁴⁾. En tercer lugar, la supuesta objetividad científica del análisis económico, acaba diluyéndose en un ideologismo de corto plazo: "Child labour in factories, then was an effect and not a cause of family poverty" (C. Nardinelli, 1990, p. 156). Por último, se apela a una variante de las teorías conspirativas para explicar el surgimiento de legislaciones restrictivas del trabajo infantil.

Desplazando la atención del problema central, es decir la falta de eficacia de la legislación restrictiva del trabajo infantil, C. Nardinelli (1990, p. 154), encuentra justamente en la pérdida de importancia del trabajo infantil, una explicación

"científica" para el surgimiento de dicha legislación. La retórica de la confusión, encuentra en este punto su expresión más acabada.

Sorprenderse con el resultado de sus propias conclusiones -banalización del efecto perverso a largo plazo del trabajo infantil - constituye un hallazgo ulterior de Nardinelli. La mención al bajo nivel de oposición actual al trabajo infantil en los países en vías de desarrollo, respecto de la oposición generada por el trabajo de los niños en las fábricas en la Gran Bretaña del siglo XIX (p.6), constituye como mínimo una caricatura de las profecías que se autorealizan.

En buena parte de la literatura pseudo-etnográfica a que se ha hecho mención, predominan afirmaciones que rayan en lo que podría denominarse impunidad intelectual. "Levison encontró... que el color de la piel no afecta el empleo ni la asistencia escolar, aunque los menores no blancos fueron los que más probablemente se encontraban sin trabajo y sin escuela" (sic), (D. Levison, 1991), citado por M. C. Salazar (1994, p.13).

Pero la característica realmente dominante en las posiciones de "defensa-protección" del trabajo infantil, se refiere a la forma ambigua y confusa en que ésta se presenta. La apelación permanente a "la gran complejidad del fenómeno" y a la necesidad interminable de continuar profundizando el estudio de los efectos del trabajo precoz sobre el universo infantil, funciona de hecho como elemento relativizador de cualquier propuesta inequívoca de erradicación del fenómeno. En este sentido, la remisión a cifras -nunca del todo confirmadas- y a formas de trabajo - nunca del todo bien definidas- en los países desarrollados, funciona como un elemento que de hecho sanciona la inevitabilidad del fenómeno en el resto del mundo.

Otro argumento implícito, pero que marcha en la misma dirección que el anterior, se refiere a la dificultad, cuando no a la imposibilidad de llegar a una definición clara y ampliamente aceptable de trabajo infantil. En verdad, si nos atenemos al contenido de la Convención 138, debe admitirse por lo menos, la enorme dificultad para definir en forma clara y concisa lo que significa trabajo infantil.

El primer argumento (difusión del trabajo infantil en los países desarrollados), por su carga de mala fe o ignorancia, no merece otra crítica que la de ubicar la posición marginal de este fenómeno en el contexto de los países desarrollados. (Recuérdese otra vez, que con la expresión "infantil", se designa aquí en forma exclusiva a todos aquellos menores de 12 años).

En relación con la falta de una definición clara de trabajo infantil, los problemas que presenta, pueden ser rápidamente superados haciendo uso del espíritu y del texto de la Convención Internacional. En este sentido, el artículo 32 de la Convención, permite definir como trabajo infantil, toda interferencia sustancial de alguna forma remunerada, con el normal desarrollo del niño en el sistema educativo. Esta definición implica además, un cierto desplazamiento de la percepción del trabajo infantil, de un fenómeno social abstracto, hacia una realidad posible de ser medida con criterios más objetivos.

7. De la "protección" del niño trabajador a la erradicación del trabajo infantil

Si se admite que la retórica de la "protección" del trabajo infantil ha funcionado de hecho, como elemento ideológico de consolidación y reproducción de un "sentido común" legitimador del status quo existente, es preciso reconocer la necesidad de introducir un paradigma radicalmente diverso para elevar el nivel del debate actual.

En primer lugar, se debe reconocer que cualquiera sea la posición que se adopte frente al tema del trabajo infanto-juvenil, ella es tributaria y consecuencia de la posición más amplia que se adopte frente a las políticas para la infancia en general. En este sentido, no caben dudas de que persiste en toda la perspectiva pseudo-etnográfica, un enfoque alternativista para enfrentar los problemas sociales que aquejan a los sectores sociales más desfavorecidos y vulnerables. Desde fin de los años 60, el comienzo de la crisis fiscal del Estado, coincide, en buena parte de los países de la región, con el bloqueo de toda forma de expresión política, producto de una instauración institucionalizada de formas autoritarias de gobierno de la sociedad. El nacimiento de los ONGs en la región, particularmente de aquellos más vinculados con el tema de la infancia, coincide, y en parte es resultado de una respuesta al proceso autoritario al que se ha hecho mención. Cerrados los canales naturales de participación política, el tema de la infancia asumido por los ONG se transforma en una verdadera "crítica en acto" de las políticas y programas gubernamentales ⁽⁵⁾. Particularmente en el campo de aquellos preocupados con el tema de la infancia, la respuesta al autoritarismo, se organiza bajo formas "alternativas" de intervención en lo social.

Esta posición se traduce, de hecho, en la renuncia a ocupar el espacio, que al mismo tiempo que es percibido como un "aparato ideológico" del estado autoritario, paradójicamente constituye el lugar privilegiado de construcción de la ciudadanía de la infancia: la escuela. La escuela castigada de un lado por las políticas de pre-ajuste y ajuste de las últimas dos décadas, es castigada también con una actitud de indiferencia y aislamiento social por ONGs que sin duda alguna se autoperciben como progresistas. En este contexto, la perspectiva actual de "protección-defensa" del trabajo infantil (sobre todo en su consideración indiscriminada de los menores como categoría homogénea que abarca a todos aquellos, hasta los 18 años), puede ser entendida como una expresión actual de la continuidad de un alternativismo, que entre otras cosas, ignora las potencialidades y posibilidades de la reinstauración de la democracia en la región.

El interrogante respecto de los motivos que explican la importancia asumida por el tema trabajo infantil, remite a razones de naturaleza contradictoria.

Por una parte, la importancia del tema trabajo infantil puede ser entendida como una forma de resignación frente a la incapacidad de la escuela de aumentar su calidad y universalizar su cobertura. Esta perspectiva constituye un

buen ejemplo de profecía que se autorealiza. Por otra parte, la importancia del trabajo infantil remite a un cambio profundo en la percepción de la infancia bajo el paradigma de la Convención Internacional, que reafirma el carácter de sujeto de derecho de la infancia, en la perspectiva del derecho irrenunciable a ser niño. Se deriva de este último enfoque, una posición inequívoca en el sentido de la erradicación del trabajo infantil.

8. Trabajo Infantil y Pobreza

En toda posición "proteccionista-defensista" del trabajo infantil, subyace una postura ideológica inmediateista, que considera el trabajo de los niños como consecuencia y no causa de la pobreza. Este enfoque, que ignora la complejidad del vínculo entre pobreza y trabajo infantil (no todos los niños pobres trabajan y no todos los niños que trabajan son pobres), es profundamente ignorante de los procesos históricos ocurridos en el contexto de países hoy desarrollados. Contrariamente a lo que un sentido común - elevado a rango de "científico" en el contexto del esquema pseudo-etnográfico - sostiene acerca de que la erradicación del trabajo infantil constituye un subproducto y un "lujo" que las sociedades pueden permitirse sólo después de alcanzado un cierto nivel de desarrollo económico, la experiencia de Japón y los países escandinavos demuestra exactamente lo contrario. Tanto en Japón, cuanto en los países escandinavos, la erradicación del trabajo infantil, vía universalización de la educación básica, constituye un factor decisivo para entender y explicar el desarrollo económico (M. Weiner, 1991). Incluso la propia experiencia inglesa, es ilustrativa en este sentido demostrando que la voluntad política constituye un factor fundamental en la explicación de cualquier proceso de erradicación del trabajo infantil, sobreponiéndose a cualquier invento burdo de causalidad económico-mecanicista.

El carácter ideológico de la perspectiva "proteccionista-defensista" invalida, por otra parte, la mayoría de los resultados "científicos" de esta corriente de investigación predominante. La trillada frase conclusiva de las investigaciones pseudo-etnográficas, "los niños contribuyen sustancialmente al ingreso familiar", constituye una doble falacia. En primer lugar, y como anteriormente señalado, los "niños" que supuestamente contribuyen al ingreso familiar, casi siempre pertenecen a la franja de 14 a 18 años. En segundo lugar, el inmediateismo imperante no permite responder a una cuestión fundamental: ¿dónde se encuentra en el mercado de trabajo como joven adulto, quien contribuyó como niño al ingreso familiar? La observación de que el trabajo infantil destruye al ser humano dos veces, como niño y como adulto, adquiere en este contexto un profundo significado (la frase es de Antonio Carlos Gomes da Costa).

Desde la perspectiva de entender a la infancia como sujeto pleno de derechos - donde el derecho a ser niño traduce el interés superior del niño consagrado por la Convención - las investigaciones sobre la contribución del niño al ingreso familiar, asumen un sentido similar a preguntarse hoy sobre la conveniencia de abolir la esclavitud o sobre la pertinencia de una campaña de inmunización. Por

el contrario, investigaciones que parten de la necesidad de realizar una profunda tarea de desmitificación en este campo, permiten arribar a conclusiones que si no fueran obvias serían asombrosas. Para dar sólo un ejemplo, la falta de educación básica impide acceder, incluso a los sectores más bajos del mercado formal de trabajo, contribuyendo decisivamente no sólo a la consolidación y reproducción de ciclo de la pobreza sino también del ciclo de la marginalidad (Iee/PUC/SP, 1994).

9. La escuela y la familia: base de la erradicación del trabajo infantil

Constituiría un grave error pensar y proponer la erradicación del trabajo infantil como un fin en sí mismo. Por el contrario, la erradicación del trabajo de los niños debería constituir un componente imprescindible de cualquier política integral de desarrollo. Por otra parte, la universalización de la educación básica es el único instrumento que asegura dicha igualdad, en un doble sentido. Como requisito mínimo - aunque obviamente no garantiza - de posible ingreso al mercado de trabajo y como "lugar" más idóneo de construcción de las bases de la ciudadanía de la infancia. Pero la escuela por sí sola no es suficiente para afrontar este problema. Una acción seria y decidida en el ámbito de la política de apoyo a la familia, constituye el complemento obligado de la política que es necesario implementar.

Esta nueva perspectiva, implica un profundo cambio de enfoque político-institucional que necesariamente debe traducirse a nivel de programas. Durante mucho tiempo, equivocadamente, se ha apoyado al niño (protección del niño trabajador) para que el niño apoye a la familia. Es necesario hoy revertir esta situación y apoyar a la familia para que ésta apoye al niño (erradicación del trabajo infantil).

Dentro de este contexto, los adolescentes se encuentran en una situación que merece especial atención. La falta de acceso, o lo que es mucho más frecuente, el carácter deficiente de la educación básica, invalida automáticamente cualquier tipo de formación profesional. Es necesario cambiar el énfasis de la inserción precoz en el mercado de trabajo, por la inserción precoz y permanencia en el sistema educativo. En América Latina, la inserción prematura de jóvenes en la fuerza de trabajo es una de las principales determinantes de su condición de pobreza (OIT, 1994, p.36).

10. Líneas de Acción

La universalización de la educación básica, constituye un enorme desafío en un contexto caracterizado por transformaciones en el rol del estado y ajustes económicos. Cómo lograr educación para todos dentro de una coyuntura de reducciones abruptas en las inversiones en las políticas sociales básicas.

En todos los países de América Latina, los servicios básicos de educación y salud constituyen según la propia Constitución, un deber del estado y un derecho de todos los habitantes. La disminución abrupta de los presupuestos y

coberturas de las políticas sociales básicas configura una violación flagrante del más elemental derecho de la ciudadanía. La "defensa-protección" del trabajo infantil ha tenido como consecuencia objetiva - y seguramente no deseada - legitimar la retracción de gasto público en materia de salud y sobre todo de educación.

La universalización de la educación básica exige que la escuela recupere su centralidad política hoy perdida. Dentro de la coyuntura actual, esto no puede ser enfrentado solamente desde el punto de vista de la oferta. Es necesario enfrentar el problema también desde el punto de vista de la demanda social. Sin presión y control por parte de la sociedad civil, resultará imposible contar con sistemas educativos que respondan a las necesidades de todos los ciudadanos.

Una de las formas de promover la demanda social por más y mejor educación, consiste en promover un amplio debate nacional con el objeto de colocar la educación en el centro de la agenda política y social y exigir una educación de primera clase para todos. Esto implica la formulación de una estrategia multisectorial donde, por un lado, se desarrollen acciones destinadas a aumentar el presupuesto de los gastos sociales, y por otro, se desarrollen acciones para calificar la demanda y aumentar el control social sobre la educación a través de mecanismos de participación y autogestión.

En un contexto social en que se perciba la educación y la salud como un deber del Estado y un derecho de todos los habitantes, el desafío consiste en promover articulaciones no corporativas entre gobierno y sociedad civil, única base de creación de políticas públicas para la infancia. El análisis y comprensión del trabajo infantil como consecuencia de omisiones del gobierno y la sociedad civil, debe necesariamente concluir en propuestas inequívocas de erradicación del trabajo infantil.

La política de apoyo a la familia debe asumir como prioridad acciones destinadas a aumentar tanto su poder adquisitivo cuanto su capacidad de autoresolución de problemas sociales.

Para los menores de 12 años, no existe ninguna evidencia seria en la literatura actual - si exceptuamos aquellos niños que se dedican a actividades flagrantemente ilegales - de contribución sustancial al ingreso familiar. Y esto sin considerar los efectos perversos a mediano plazo del trabajo infantil.

Sin embargo, y sin ánimo de entrar en una discusión causalista y barroca, los niños que trabajan para una supuesta sobrevivencia, no deberían constituir jamás la base principal para definir una política en relación con el trabajo infanto-juvenil.

De los argumentos anteriores pueden deducirse tres grandes propuestas de acción, bases para la elaboración de políticas nacionales:

- a. Para los menores de 12 años, propuestas inequívocas en el sentido de la erradicación de trabajo infantil ⁽⁶⁾, vía universalización de la educación básica y apoyo a la generación de ingreso familiar.
- b. Para la franja entre los 12 y 14 años, es necesario promover políticas de profesionalización (en el contexto de políticas más amplias para la adolescencia) destinadas no tanto a una inserción precoz en el mercado de trabajo, sino más bien a una inserción inteligente en el mismo.
- c. Para los mayores de 14 años es necesario insistir tanto en la continuidad en la formación profesional cuanto en la protección legal del trabajo juvenil.

En todos los casos la prohibición absoluta de trabajos peligrosos, ilícitos o inmorales, tal como se desprende del artículo 32 de la Convención Internacional, constituye un requisito imprescindible de cualquier política infanto-juvenil en esta área específica.

Notas

¹ "The Children of the Poor" (H. Cunningham, 1991), constituye tal vez la mejor reconstrucción histórica realizada hasta hoy (particularmente en la Inglaterra del siglo XVII al siglo XX), sobre el debate educación/trabajo infantil. Resulta curioso, como argumentos y tendencias predominantes en el debate inglés de los siglos XVII, XVIII y XIX, se reproducen con asombrosa similitud en la América Latina de hoy.

² Para un ejemplo altamente representativo de esta posición cfr. G Schibotto (1990), en especial el capítulo 9. Debe reconocerse, sin embargo, que la defensa explícita y abierta del trabajo infantil no constituye una posición mayoritaria. La confusión, la ambigüedad y supuestas estrategias de sobrevivencia, resultan en realidad la posición mayoritaria en la región.

³ Un buen ejemplo de esta posición lo constituye buena parte de los trabajos contenidos en el volumen colectivo editado por W. Myers (1991)

⁴ A pesar de identificar cuatro posiciones diversas dentro de las corrientes críticas del trabajo infantil, Nardinelli insiste en enfatizar la homogeneidad de estas posiciones, bajo un prisma moralista-romántico. Cfr. especialmente el capítulo II del trabajo aquí citado.

⁵ Sobre este punto en particular y con especial referencia a la situación en Brasil, cfr. Antonio Carlos Gomes da Costa, 1991.

⁶ La edad de 12 años constituye una propuesta mínima de erradicación del trabajo infantil, cualquier propuesta de elevar dicha edad hasta los 14 años merece ser apoyada y considerada con la mayor seriedad.

Bibliografía citada:

Bustelo, Eduardo, (1994), *"Hood Robin: Ajuste y Equidad en América Latina"*, UNICEF - TACRO, Bogotá.

Cunningham, Hugh, (1991), *"The Children of the Poor. Representations of Childhood since the Seventeenth Century"*, Blackwell, Oxford UK.

Gomes da Costa, Antonio Carlos, (1992), *"Del Menor al Ciudadano-Niño y Ciudadano-Adolescente"*, en, *"Del Revés al Derecho"* (E. García-Mendez - E. Carranza organizadores), Editorial Galerna, Buenos Aires.

Hirschman, Albert, (1991a), *"200 años de Retórica Reaccionaria. El Caso del Efecto Perverso"*, en: "Capitalismo, Democracia y Reformas", (N. Lechner, Editor), FLACSO, Santiago de Chile.

Hirschman, Albert, (1991b), *"The Retic of Reaction"*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.

Iee/PUC/SP, (1994), *"Trabalho do Adolescente. Mitos e Dilemas"*, Instituto de Estudos Especiais, São Paulo.

Nardinelli, Clark, (1990), *"Child Labour and the Industrial Revolution"*, Indiana University Press, USA.

Myers, William E. (editor), (1991), *"Protecting Working Children"*, Zed Books Ltd., London, New Jersey.

OIT, (1993), *"Trabalho Infantil. Memoria do Diretor Geral na 69ª Conferencia Internacional do Trabalho, 1893"*, Brasilia.

OIT, (1994), *"América Latina. Grupos Vulnerables en el Mercado Laboral: Situación y Políticas"*, Multigrafiado, Lima.

PREALC/OIT - PARLACEN - UNICEF, (1993), *"Los Trabajadores Menores de Edad de Centroamérica"* edición de las instituciones participantes, Guatemala.

Salazar, María Cristina, (1994), *"La Significancia Social del Trabajo Infantil y Juvenil en América Latina y el Caribe"*, Multigrafiado, Bogotá.

Schibotto, Giorgi, (1990), *"Niños Trabajadores. Construyendo una Identidad"*, IPEC, Lima.

Weiner, Myron, (1991), *"The Child and the State in India. Child Labor and Education Policy in Comparative Perspective"*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.