

La Regulación del Trabajo Infantil
y Juvenil en Costa Rica

*The Regulation of Child and Youth
Labor in Costa Rica*

Álvaro Burgos*

Recibido el 07/10/2014

Aprobado el 04/11/2014

* Doctor en Derecho Penal y Criminología de la
Universidad de Málaga y la Universidad Escuela Libre
de Derecho. Catedrático de Derecho Penal Especial y
Criminología de la Facultad de Derecho de la Universidad
de Costa Rica y Juez de Juicio del II Circuito Judicial
de San José, Costa Rica
Costa Rica
freudtico@yahoo.es

RESUMEN

El presente estudio analiza la situación del trabajo infantil y adolescente y los mecanismos de protección disponibles en Costa Rica, en términos de derechos humanos, para su prevención y atención.

Palabras clave: trabajo, niños, adolescentes.

ABSTRACT

This study analyses the situation of child labor and the protection mechanisms available in Costa Rica for its prevention and care in terms of human rights.

Key words: labor, children, adolescents.

Introducción

El trabajo infantil en donde existen condiciones de explotación refuerza los ciclos intergeneracionales de pobreza, socava las economías nacionales e impide el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹. No es sólo una causa, sino también una consecuencia de las desigualdades sociales reforzadas por la discriminación. Los niños pertenecientes a grupos minoritarios como los niños indígenas o a las castas más bajas, o en condición de discapacidad, suelen abandonar con mayor frecuencia la escuela para trabajar. Los niños migrantes también son vulnerables a la mano de obra oculta e ilícita.

UNICEF, en un trabajo consultado y articulado con instancias nacionales, apoya la implementación de Hojas de Ruta para lograr la eliminación de las peores formas de trabajo infantil para 2016², que exige una respuesta integrada al trabajo infantil. Asimismo, la agencia apoya a las comunidades para que dejen de aceptar culturalmente el trabajo infantil, mientras presta asistencia a las estrategias y programas que ofrecen fuentes alternativas de ingresos a las familias, el acceso a las guarderías, a una educación de calidad y a servicios de protección.

Es importante diferenciar entre el trabajo infantil, como lo indica la UNICEF, a veces necesario y parte de la cultura sin que implique riesgo ni agresión a la población infantil o adolescente, y la explotación laboral de esta población.

El trabajo infantil, como parte de la explotación laboral, es definido por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como peligroso y perjudicial para el bienestar físico, mental y/o moral del niño, que les exige combinar el estudio con un trabajo pesado que les consume mucho tiempo, el cual puede estar relacionado con ayuda que prestan a sus padres en el hogar, la colaboración en un negocio familiar o las tareas que realizan fuera del horario escolar o durante las vacaciones para ganar dinero de bolsillo.

Este programa ha estimado que en el año 2004 había en el mundo 218 millones de niños y niñas sometidos al trabajo infantil, exclu-

1 Documento Final de 2010 de la cumbre de los ODM, pág. 13) http://www.un.org/en/mdg/summit2010/pdf/outcome_documentN1051260.pdf

2 Hoja de Ruta para lograr la eliminación de las peores formas de trabajo infantil para 2016. [Http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=13454](http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=13454)

yendo el trabajo doméstico, de los cuales 216 millones estaban contemplados en el rango de 5 a 17 años de edad y realizaban trabajos peligrosos.

Los niños y niñas representan alrededor de un 40% a un 50% de todas las víctimas del trabajo forzado, lo que es equivalente a 5.7 millones de niños y niñas atrapados en el trabajo en condiciones de servidumbre³.

Algunas causas que contribuyen a la existencia de trabajo infantil y sus peores formas se debe a factores sociales y económicos como la pobreza, falta de empleo y por ende bajos ingresos de las familias, falta de acceso a la educación de calidad e inclusiva, inexistencia de espacios alternativos y de tiempo libre en las comunidades, familias desarticuladas, entre otros. También los factores culturales vinculados a una percepción del valor formador del trabajo, y a la transmisión generacional de padres a hijos⁴. Sin embargo, la pobreza no basta para explicar el trabajo infantil. Es preciso adoptar una perspectiva de derechos humanos para entender mejor el problema, y centrarse en aspectos como la discriminación y la exclusión como factores que contribuyen al mismo.

Los grupos más vulnerables en relación con el trabajo infantil suelen ser los que sufren discriminación y exclusión: las niñas, las minorías étnicas, los pueblos indígenas, las personas de clase baja o casta inferior, los niños con discapacidad, las personas desplazadas y las que viven en zonas apartadas. Dabeida Agramonte, oficial de la OIT, imagina un mundo sin trabajo infantil como “un mundo justo y equitativo donde los más vulnerables están protegidos contra la explotación y desarrollándose en condiciones de bienestar y felicidad. Un mundo portador de un enfoque de Derechos, con los niños, niñas y adolescentes como prioridad, en el centro de la agenda de desarrollo”.⁵

La explotación laboral constituye hoy día un problema a nivel mundial, afectando a un grupo tan vulnerable como es el de los niños, niñas y adolescentes.

3 UNICEF, *Sarah Carrasco*. Agosto, 2009 Explotación Laboral Infantil recuperado de: http://www.unicef.org/republicadominicana/protection_10455.htm.

4 Ídem.

5 OIT, *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*. Ginebra, 2006. Pág. 26.

1. La Regulación del Trabajo Adolescente en el Código de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica

En Costa Rica, el Código de la Niñez y la Adolescencia establece un Régimen Especial de Protección al Trabajador Adolescente. El Estado costarricense reconoce el derecho al trabajo de las personas adolescentes mayores de 15 años, limitándolo a las restricciones de la ley y los convenios internacionales y a que la actividad no implique riesgo, ni peligro para el desarrollo del adolescente, su salud física, mental y emocional o cuando perturbe su asistencia regular a su centro educativo (Artículo 78). Asimismo, prohíbe que el patrono cese o discrimine a la adolescente embarazada o lactante (Artículo 93).

Establece una igualdad de derecho entre todas las personas adolescentes, las que gozan de la misma protección y garantía que las adultas. Así como de plena igualdad de oportunidades, remuneración y trato en materia de empleo y ocupación. Y a que no se establezca distinción alguna, ni exclusión ni preferencia entre trabajadores o grupos de ellos, basada en edad, raza, color, sexo, credo religioso o político, condición física, social o económica. En cuanto a los trabajadores aprendices, sólo está permitida la contratación de los mayores de 15 años (Artículo 79).

El código contiene un artículo sobre el trabajo familiar, definiéndolo como el realizado como aporte indispensable para el funcionamiento de la empresa familiar y estipulando que las personas adolescentes que laboran por cuenta propia, en el sector formal o el informal, a domicilio o en trabajo familiar, también están protegidas (Artículo 84).

En cuanto a la capacidad jurídica en materia laboral, reconoce a las personas adolescentes, (a partir de los quince años), plena capacidad laboral, individual y colectiva, tanto para celebrar actos y contratos relacionados con su actividad laboral y económica como para demandar (ante las autoridades administrativas y judiciales), el cumplimiento de las normas jurídicas referentes a su actividad (Artículo 86).

Regula la situación referente al trabajo como un derecho pero también la obligación de educarse. En busca de la práctica armónica de ese deber y de ese derecho, encarga al Ministerio de Educación Pública diseñar las modalidades y los horarios escolares que permitan la asistencia de esta población a los centros educativos y aclara que el trabajo del adolescente debe realizarse sin detrimento de la asistencia al centro educativo. Por lo cual deben velar las autoridades de los centros educativos, teniendo el deber de informar a la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cualquier situación irregular en las condiciones laborales de los educandos (Artículo 87), quedando obligados también los em-

pleadores a concederles las facilidades que compatibilicen su trabajo con la asistencia regular al centro educativo (Artículo 88), y a brindarles oportunidades de capacitación (Artículo 89).

Cuando se va a realizar un despido con responsabilidad patronal de una persona adolescente, el patrono debe notificar a la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dentro del plazo del preaviso. Lo anterior para que la persona afectada pueda recibir el asesoramiento necesario acerca de sus derechos indemnizatorios (Artículo 90). Cuando el despido es con justa causa la notificación se acompañará de las pruebas, y la oficina dicha deberá verificar la existencia de la causal que alegue el empleador y dar audiencia a la persona adolescente. Esta oficina puede desautorizar el despido, lo cual puede apelar el empleador, pero mientras el asunto se resuelve -ya en sede judicial- no se puede ejecutar el despido (Artículo 91).

El trabajo de personas menores de 15 años está prohibido. El Patronato Nacional de la Infancia debe actuar ante la denuncia del incumplimiento de este imperativo legal, adoptando las medidas para que la persona se reincorpore al sistema educativo. Cuando el Patronato determina que la persona menor de edad se encuentra trabajando por necesidades familiares de orden socioeconómico, debe gestionar ante las entidades competentes la asistencia necesaria al núcleo familiar (Artículo 92).

Aun permitiendo el trabajo de personas adolescentes, el Código prohíbe ciertas actividades, como son trabajos “en minas y canteras, lugares insalubres y peligrosos, expendios de bebidas alcohólicas, actividades en las que su propia seguridad o la de otras personas estén sujetas a la responsabilidad del menor de edad” y donde se requiera trabajar con “maquinaria peligrosa, sustancias contaminantes y ruidos excesivos, y todas las labores que se regulan según la Ley de prohibición del trabajo peligroso e insalubre para personas adolescentes trabajadoras”, Ley número 8922 (Artículo 94).

En cuanto al trabajo doméstico se refiere, éste lo define como “aquel que realizan las personas mayores de quince años y menores de dieciocho años, en forma habitual o temporal ya sea en residencias particulares o en casas de habitación, en labores de aseo, cocina, que no impliquen lucro o negocio para la persona empleadora o el patrono”. Estableciendo que la persona adolescente tiene los derechos que establece el Código de Trabajo más los dispuestos en el Código de la Niñez y la Adolescencia, prohíbe el trabajo doméstico del adolescente en tres condiciones: a) Que la persona adolescente duerma en su lugar de trabajo; b) Cuando consista en el cuidado de niños o niñas, personas adultas mayores o personas con discapacidad; c) Cuando implique labores de vigilancia (Artículo 94 bis).

Regula la jornada de trabajo en no más de seis horas diarias ni de treinta y seis horas semanales. Y prohíbe el trabajo nocturno, definiendo éste como “el desempeñado entre las 19:00 horas y las 7:00 horas del día siguiente, excepto la jornada mixta, que no podrá sobrepasar las 22:00 horas” (Artículo 95).

Aplica al trabajo de los adolescentes por cuenta propia, las disposiciones de los artículos 95 y 94 ya vistos, ordenando al Patronato Nacional de la Infancia velar que se cumpla dicha disposición y ordena a las municipalidades levantar un censo anual de los menores que trabajan por cuenta propia en su jurisdicción y remitirlo al Patronato (Artículo 96).

Los funcionarios de la Dirección Nacional de Inspección General de Trabajo deben visitar los centros de trabajo periódicamente, para determinar si emplean personas menores de edad y si cumplen las normas para protegerlas. Y si encuentran alguna irregularidad, el Ministerio de Trabajo debe “adoptar medidas de protección efectivas para tutelar los derechos laborales de estas personas”. Igualmente sucederá con el Patronato, a quien deberá informar para lo competente.

El código aclara que se entiende como centro de trabajo todo lugar de trabajo, inclusive la casa de habitación, cuando se empleen personas menores de edad en el trabajo doméstico. Y ordena que en especial se vigile: que la labor desempeñada no esté prohibida ni restringida para adolescentes; que el trabajo no perturbe la asistencia regular al centro de enseñanza; y que las condiciones laborales no perjudiquen ni arriesguen la salud física ni mental de la persona adolescente (Artículo 97). Para estos efectos el patrono que contrate personas adolescentes mayores de 15 años debe llevar un registro con los datos que indica el artículo 98 del Código:

- a. El nombre y los apellidos.
- b. La edad. El Registro Civil expedirá, libres de derechos fiscales, las certificaciones que le soliciten para este fin, cuando el menor no posea carné de identidad.
- c. El número de tarjeta de identificación.
- d. El nombre y los apellidos de la madre, el padre o representante legal.
- e. El domicilio.
- f. La ocupación que desempeña.
- g. El horario de trabajo, con especificación del número de horas de trabajo.
- h. La remuneración.

- i. La constancia de que ha completado la educación general básica, o bien del nivel que cursa y el nombre del centro educativo.
- j. Si la persona menor de edad desempeña el trabajo con motivo de la formación profesional o si existe un contrato de aprendizaje.
- k. El número de póliza de riesgos del trabajo.
- l. El número de asegurado.

Establece el derecho para las personas adolescentes que trabajen en relación de dependencia, al seguro social y al seguro por riesgos de trabajo (Artículo 99). Y en cuanto a los que ejercen trabajo independiente y por cuenta propia, establece el derecho al seguro por riesgos del trabajo a cargo, subsidiado por el Instituto Nacional de Seguros (Artículo 100). Este último fue reglamentado por Decreto Ejecutivo 28192 del 4 de octubre de 1999).

Establece sanciones por violación a sus disposiciones en su artículo 101.

En el 2000, mediante el Decreto N° 29220-MTSS del 30 de octubre, se Reglamenta la Contratación Laboral y las condiciones de salud ocupacional de las personas adolescentes; en 2001 se establece el Decreto Ejecutivo No. 36640 MTSS del 22 de junio de 2001, que establece el Reglamento a la Ley sobre Prohibición del trabajo Peligroso e Insalubre para Personas Adolescentes Trabajadoras y en 2011 se promulga la Ley 8922 que establece la Prohibición del Trabajo Peligroso e Insalubre para Personas Adolescentes Trabajadoras.

2. Políticas Públicas y Trabajo Infantil

A continuación se presentan dos instrumentos de política pública implementados entre los años 2005 al presente, con el fin de reducir y erradicar el trabajo infantil. En primer lugar se describe el Plan para la Prevención, Erradicación del Trabajo Infantil y para la Protección Especial de las Personas Adolescentes Trabajadoras, Costa Rica, 2005-2010 y posteriormente, la Hoja de Ruta para hacer de Costa Rica un país libre de trabajo infantil y sus peores formas (2011-2014), para el respectivo análisis.

- i. Plan para la prevención, erradicación del trabajo infantil y para la protección especial de las personas adolescentes trabajadoras (2005-2010).

Este plan surge como respuesta a mandatos internacionales y se enmarca esencialmente en la prioridad que el Comité Directivo Na-

cional para la Prevención, Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Protección a la Persona Adolescente Trabajadora, le ha dado al cumplimiento de la normativa legal en materia de los derechos de la niñez y adolescencia con que cuenta el país.

Esta política esta estructura en los siguientes ejes:

- Eje I: Derecho al desarrollo integral y a la prevención del trabajo infantil y adolescente.
- Eje II: Derecho a la protección contra la explotación económica, rescate y restitución de los derechos de la niñez y adolescencia trabajadora.
- Eje III: Derecho a la equidad, a la igualdad, no discriminación y aplicación de los principios generales de los derechos humanos.
- Eje IV: Derecho a participar en la toma de decisiones, a emitir opiniones y a contar con información pertinente según la etapa del ciclo de vida en que se encuentran.
- Eje V: Derecho a la convivencia familiar, existencia de oportunidades y acceso a recursos que los padres y madres deben tener para asumir sus responsabilidades.
- Eje VI: Derecho a la salud integral y proyectos de vida saludables
- Eje VII: Derecho a la educación, al descanso, a la recreación, a los deportes y a las actividades artísticas.

Objetivos Generales del Plan⁶:

- a. Contribuir a crear las condiciones necesarias para permitir a las familias contar con oportunidades para prevenir, rescatar y liberar a sus hijos e hijas menores de 15 años del trabajo infantil y garantizar la protección especial de las personas adolescentes mayores de 15 años trabajadoras, de acuerdo a las leyes vigentes.

6 Comité Directivo Nacional (CDN) para la Prevención, Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Protección a la Persona Adolescente Trabajadora. II Plan Nacional de Acción para la Prevención, erradicación del trabajo Infantil y para la Protección Especial de las Personas Adolescentes Trabajadoras, Costa Rica, 2005-2010. Disponible en http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/plan_eti_costa_rica.pdf

- b. Desarrollar ofertas institucionales específicas de carácter integral, articuladas y complementarias, contando con sus respectivos recursos presupuestarios.
- c. Demostrar que mediante el conocimiento de la legislación, la corresponsabilidad y el apoyo integral a las familias, es posible prevenir y superar las actitudes permisivas en torno al trabajo infantil.
- d. Demostrar que sí es posible erradicar las peores formas de trabajo infantil mediante un trabajo coordinado y con la participación de todos los sectores, instituciones y organizaciones en el marco de un modelo de desarrollo humano integral, reflejado en los planes nacionales.
- e. Contar con un marco normativo y conceptual homogéneo que sirva de referencia y consulta para la elaboración de planes anuales operativos, formulación de políticas y diseño de programas en cumplimiento de las leyes en materia de trabajo infantil y adolescente.
- f. Orientar a las instituciones en cuanto a las responsabilidades que tienen que asumir para contribuir a prevenir y erradicar progresivamente el trabajo infantil y la protección especial de las personas adolescentes trabajadoras.
- g. Contribuir a crear la práctica institucional que garantice el trabajo intrainstitucional, intersectorial, interinstitucional e interdisciplinario, incluyendo la participación de las instituciones del sector público, del sector empresarial, los gremios, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos locales.
- h. Colaborar con las instancias vinculadas con el Plan en la identificación de programas, acciones, servicios y beneficios que tengan como eje central la atención integral de las familias con hijos e hijas menores de edad insertas en actividades laborales, de manera que se les apoye para enfrentar las situaciones estructurales que las obligan en muchas ocasiones a acudir al trabajo infantil, como parte de sus estrategias de supervivencia.
- i. Fomentar la creación de espacios y de oportunidades que permitan realizar consultas y la inclusión de las opiniones de la niñez y la adolescencia en la toma de decisiones en la materia que aborda este II Plan Nacional de Acción.

- j. Crear una cultura de respeto a los derechos de las personas adolescentes trabajadoras para que en todos los lugares de trabajo se cumplan con las normas establecidas y con sus derechos laborales, de forma que tanto los empleadores como los sectores gremiales, lo asuman como parte de su responsabilidad social y vealen para que se les continúe brindando dignas oportunidades laborales.

La meta del Plan es la atención integral de al menos 4.000 familias que tienen hijas e hijos trabajadores, con edades inferiores a los 18 años de edad, para el rescate y restitución de los derechos de la totalidad de niños y niñas trabajadoras con edades inferiores a los 15 años y para garantizar la protección especial de las personas adolescentes trabajadoras, procurando además que éstas cuenten con opciones y alternativas de formación que les permitan una mejor inserción en el mundo laboral.

Asimismo, se propone trabajar con 25 comunidades rurales y 15 comunidades urbanas, que permitan desarrollar diferentes modalidades de atención considerando los diferentes frentes y enfoques previamente acordados tales como el género, el tipo de actividad económica, la etapa del ciclo de vida en que se encuentran, capacidades especiales y otras, así como diferentes tipologías de familias.

Como podemos observar aspira a contribuir con la erradicación del trabajo infantil y adolescentes, porque aunque los índices han disminuido, no se ha podido erradicar, lo cual se ve afectado por fallas de ejecución y articulación desde el Estado, y las desigualdades sociales y económicas.

Vemos que esta política no es una política de Estado ya que su alcance no es de largo plazo y además no se sustenta en valores sociales y políticos, más bien es una política de gobierno que tiene fecha de caducidad.

Según datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2014) señala que en Costa Rica se aplicó un módulo Trabajo Infantil y Trabajo Adolescente, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del 2011 que arrojó los siguientes resultados:

- En contraste con lo anteriormente señalado en Costa Rica hay 47.400 niños, niñas y adolescentes de 5-17 años ocupados en actividades económicas dentro de la Frontera de Producción.
- El grupo de 15-17 años de edad concentra a la mayor parte de los ocupados: el 66,2% son hombres y el 33,8%, mujeres. De entre los niños y niñas ocupados, el 25,9% tienen 10-14 años, y el 8,2% pertenecen al grupo de 5-9 años de edad. En este

grupo de edad (5-9 años), el 10,4% de las niñas y el 7,2% de los niños están ocupados, es decir, es mayor el porcentaje de niñas que de niños que se incorporan al trabajo más tempranamente.

- Los datos anteriores indican que 16.160 niños y niñas trabajan por debajo de la edad mínima legal de admisión al empleo vigente en Costa Rica. Asimismo, hay 31.240 adolescentes de 15-17 años ocupados (dentro de la edad permitida para el trabajo en Costa Rica).
- Por sexo, es notoria la mayoría de niños y adolescentes hombres ocupados: en el grupo de 5-17 años, las mujeres representan solamente el 30%.

“La distribución geográfica de los niños, niñas y adolescentes ocupados presenta importantes diferencias en función del sexo. En general, en la región Central se concentra la mayoría de ellos (56,7%). Esta concentración es más marcada entre las niñas y adolescentes mujeres: mientras el 52,5% de los niños y adolescentes hombres ocupados residen en la región Central, en el caso de las mujeres este porcentaje asciende hasta el 66,5%. Consecuentemente, el porcentaje de niñas y adolescentes mujeres en las demás regiones es menor que el de niños y adolescentes hombres: destaca la región Brunca, donde se concentra el 15,1% de los niños y adolescentes hombres ocupados, y solamente al 7,1% del total de niñas y adolescentes mujeres ocupadas”. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2014)⁷.

- En estrecha relación con todo lo anterior se observa en primera instancia que el trabajo de la población de 5-17 asume rasgos mayoritariamente rurales. No obstante, hay una importante diferencia por sexo ya que en la zona rural se encuentra casi el 70% de los niños y adolescentes hombres que trabajan y solo el 41,5% de las niñas y adolescentes. Esto implica que el trabajo de los niños y adolescentes hombres es predominantemente rural, mientras que el de las niñas y adolescentes

7 Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en Costa Rica - Informe 2011Módulo de Trabajo Infantil y Trabajo Adolescente en Costa Rica. Disponible desde <http://www.mtss.go.cr/acerca-del-mtss/trabajo-infantil-y-adolescente/108.html>

mujeres es predominantemente urbano. El carácter mayoritariamente rural del trabajo de esta población se debe al mayor peso relativo de los niños y adolescentes hombres.

- Hay 660.601 niños, niñas y adolescentes de 5-17 años que realizan tareas domésticas en el propio hogar por al menos una hora durante el periodo de referencia. Esto representa el 64,6% de esta población. Se ignora la situación del 0,2% en lo referente a su participación en tareas domésticas.

“Asimismo, los niños y adolescentes hombres tienen una tasa de participación en tareas domésticas del 58,8%, y las niñas y adolescentes mujeres, del 70,9%. Para ambos sexos, la participación en tareas domésticas en el propio hogar aumenta con la edad, pero tal aumento es bastante más intenso en el caso de las mujeres. Es decir, la participación de las mujeres es mayor en todos los grupos de edad, y dicha diferencia aumenta conforme se avanza en edad. La cantidad de horas dedicadas a la realización de tareas domésticas en el propio hogar es una variable central en el análisis de esta actividad. Junto con otras variables, la jornada dedicada determina la frontera que convierte a esta actividad en un trabajo peligroso. En Costa Rica, el umbral definido es de 14 horas semanales (2 horas diarias); es decir, se consideran trabajo peligroso, por lo tanto, prohibido, las tareas domésticas realizadas en el propio hogar por niños, niñas y adolescentes durante 14 horas o más a la semana”⁸.

Esta política pública tiene origen en una necesidad normativa, racionalizada por una necesidad percibida más que una necesidad sentida.

Se sigue la tendencia a elaborar políticas públicas que no son concretas, que no son directas y precisas y en las cuales las soluciones prácticas están ausentes. Siempre son buenas iniciativas pero con sólo ver el diseño del programa se sabe que no puede dar los resultados que persigue porque no hay ningún objetivo específico que lograr.

Se plantean metas no realistas como pretender llegar al 100% de la población de niños, niñas y adolescentes trabajadores.

Otro punto que nos parece poco preciso es la delimitación temporal del plan, no se establece con claridad en cuánto tiempo esperan ver los resultados esperados. Por otra parte al revisar las pro-

8 Ídem.

puestas de seguimiento del plan, se evidencia que las formas de evaluación se muestran débiles.

Al parecer existe una desconexión entre las necesidades con lo que el Estado ofrece como solución a las problemática del trabajo infantil, que como hemos visto es complejo y requiere de mucho más que buenas intenciones. Requiere de propuestas prácticas en todos los ámbitos para atacar desde diferentes flancos. Se ha olvidado crear un vínculo entre los sectores públicos y la sociedad civil, generalmente se subestima el poder de la sociedad civil como parte de la solución.

Según los datos estadísticos anteriormente mencionados, existe un abandono importante del sector rural donde con mucha frecuencia el trabajo infantil se realiza en un entorno peligroso o insalubre cuyas deficiencias en cuanto al nivel de seguridad y salud podrían causar la muerte, una lesión o una enfermedad. Cabe señalar que algunas lesiones y la mala salud pueden ocasionar una discapacidad permanente y que los problemas de salud ocasionados por el trabajo en la infancia no suelen desencadenarse o manifestarse hasta que el niño es adulto.

Es importante tomar en cuenta a la hora de implementar un plan como el señalado, los valores de la sociedad, si como parte de la sociedad costarricense estamos pensando: ¡Qué bueno que trabaje! ¡Qué aprenda que dura es la vida, lo que cuesta ganarse un cinco! ¡Para que se haga hombre! ¡Qué buen hijo, le ayuda su mamá! ¡En cambio los míos son unos vagabundos, no hacen nada!. Así, difícilmente vamos a identificar el trabajo infantil y adolescente como un problema, al contrario se verá como algo positivo, como un valor.

Además, observamos que la pobreza no disminuye y es siempre un factor de riesgo para vulnerar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Se requiere de un fortalecimiento de las redes interinstitucionales, pues la condición de pobreza se convierte en tierra fértil para que la niñez y la adolescencia busque alternativas para poder, conjuntamente con sus familias, asegurar condiciones para garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas: la carencia de alimentos, vivienda, recursos para estudiar, entre otros.

Existe una carencia importante de objetivos específicos. Veamos los verbos utilizados en los objetivos generales del plan: contribuir, orientar, colaborar, demostrar, fomentar. En vez de éstos, este año el MEP tiene la estrategia de “salir a buscar a los niños casa por casa...”, eso sí es una acción directa.

Otra carencia importante, corresponde a la falta de mención de los recursos disponibles para lo realmente importante que es cómo lograr que las familias involucradas acepten no obligar a niñas, niños y jóvenes a trabajar.

Un aspecto positivo es que no aísla al niño de su entorno porque se reconoce que en el abordaje de esta problemática debe incluirse a los núcleos. Las estrategias o medidas en muchas ocasiones se quedan en el discurso pues los indicadores de pobreza revelan una situación que vulnera a los menores.

ii. Hoja de Ruta para hacer de Costa Rica un país libre de trabajo infantil y sus peores formas (2011-2014).

La más reciente de las estrategias intersectoriales y conjuntas para la atención y prevención del trabajo infantil, consiste en la "Hoja de Ruta para hacer de Costa Rica un país libre de Trabajo Infantil y sus Peores Formas". Dicho documento estratégico se fundamenta en los resultados de la XVI Reunión Regional Americana de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en Brasilia en el año 2006.

Como producto de ese encuentro, se definen dos metas en relación con la eliminación progresiva del trabajo infantil. A saber:

- Eliminar las peores formas de trabajo infantil para el año 2015.
- Eliminar el trabajo infantil en su totalidad para el año 2020.

Con el fin de impulsar el cumplimiento de estas metas en la región, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), con aportes de los Ministerios de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana, define la estrategia de Hojas de Ruta Nacionales.

Las Hojas establecen mecanismos de seguimiento y monitoreo de la situación nacional en relación con el trabajo infantil y adolescente, así como acciones estratégicas a ser consideradas en la toma de decisiones, la planificación institucional, vinculación entre instrumentos de política pública con la problemática, y coordinaciones intersectoriales para su operación.

El marco estratégico de trabajo que supone cada Hoja de Ruta, está estructurado alrededor de seis áreas de incidencia:

- Lucha contra la pobreza.
- Educación.
- Salud.
- Protección integral de derechos y marco normativo e institucional.
- Sensibilización y movilización social.
- Generación de conocimiento y seguimiento.

El principal objetivo de impacto de la estrategia es el siguiente:

La participación de niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años en actividades laborales que perjudican su desarrollo educativo, físico y mental está eliminada, al tiempo que se incrementan las garantías del disfrute de todos sus derechos, especialmente los de protección, salud y educación, tal como lo establecen la constitución y las leyes nacionales⁹.

A continuación también se presentan los principales indicadores y metas generales:

INDICADORES Y METAS GENERALES
<p>Disminución del número y la tasa de incidencia de niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años en trabajo infantil:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Línea base 2002: 113.523; meta 2015: 27.811; meta 2020: 0. <p>Tasa de incidencia del trabajo infantil:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Línea base 2002: 10,2%; meta 2015: 2,83%; meta 2020: 0%.
<p>Peores formas de trabajo infantil:</p> <p>Sanción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La legislación penal interna adecuada para la sanción de las violaciones asociadas a las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil y el trabajo peligroso tipificado como delito. <p>Protección:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modelos de Atención Integral funcionando.
<p>Educación:</p> <p>La tasa neta de matrícula en el Nivel Primario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Línea base 2008: 100%; meta 2015: 100%; meta 2020: 100%. <p>La tasa neta de matrícula en el Nivel Secundario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Línea base 2008: 85%; meta 2015: 90%; meta 2020: 100%.

Fuente: IPEC. 2010. Hoja de Ruta para hacer de Costa Rica un país libre de trabajo infantil y sus peores formas. Documento estratégico.

En lo relativo a la primera dimensión de lucha contra la pobreza, la Hoja de Ruta establece que aquellos programas sociales complementarios a las políticas universales deben contribuir a la erradi-

9 IPEC. 2010. Hoja de Ruta para hacer de Costa Rica un país libre de trabajo infantil y sus peores formas. Documento estratégico. San José, Costa Rica.

cación del trabajo infantil. Más adelante se especificarán las instituciones y organizaciones cuyo trabajo aporta al seguimiento de estos indicadores.

En la dimensión de política de salud, la Hoja establece un enfoque de atención integral para las niñas y los niños en situación de trabajo. Los productos esperados son un modelo de gestión de la atención integral para niñez en riesgo de enfermedades derivadas del trabajo y un subsistema de vigilancia de morbi-mortalidad relacionada por la exposición a factores de riesgos ocupacionales.

En términos de política educativa, que es el tercero de los componentes, interesa observar el comportamiento, en término de cobertura y permanencia en el sistema educativo, de las personas entre 10 y 17 años de edad. Uno de los principales resultados esperados, es que existan los programas en educación no formal y formación profesional necesarios para garantizar la mejor inserción laboral de las personas entre 15 y 17 años de edad que trabajan o con interés de hacerlo. Los resultados también demandan vinculación activa del personal docente y administrativo de los centros educativos para efectos de la prevención.

En el componente del Marco Normativo e Institucional y la Protección Integral de Derechos, los resultados se describen a continuación, tal como aparecen en la Hoja de Ruta:

1. El marco jurídico de carácter procesal y penal aplicable a las peores formas de trabajo infantil está actualizado y es coherente con los tratados internacionales.
2. Los operadores responsables de garantizar la aplicación de la justicia penal en los casos de las peores formas de trabajo infantil cuentan con la capacidad técnica y los recursos necesarios para desempeñar con eficiencia sus respectivas atribuciones.
3. Las entidades que conforman el marco institucional responsable de la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas, así como de la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes, cuentan con la capacidad técnica y operativa para la aplicación de las normativas, implementación y seguimiento de las políticas acordadas.
4. La institución del Estado responsable de aplicar la normativa relativa a la protección de niños, niñas y adolescentes contra la explotación laboral y de aquellas orientadas a la protección de las personas menores de edad autorizadas a trabajar, cuenta con la capacidad técnica y los recursos necesarios para desempeñar con eficiencia sus atribuciones.

5. Las instituciones responsables de la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes cuentan con las competencias técnicas y capacidades institucionales requeridas para ejercer con eficiencia sus respectivos roles y cumplir con sus objetivos.

Aunque el marco jurídico del país está significativamente alineado con los instrumentos internacionales de prevención y atención del trabajo infantil, los resultados están orientados a producir cambios en términos de las capacidades administrativas y de gestión.

En lo que corresponde al componente de Sensibilización y Movilización Social, apunta a un gran resultado, que es incidir positivamente en el imaginario colectivo que considera aceptable el trabajo infantil. Más específicamente, lo que se persigue es hacer entender a la población en general de los efectos perversos del trabajo infantil y su impacto en la vulneración de derechos. Involucra como actores sociales clave para el cumplimiento, al movimiento sindical, las organizaciones de empleadores y empleadoras particulares, y las alianzas entre entidades gubernamentales y la sociedad civil organizada. Es por lo demás, el componente que promueve más claramente el trabajo conjunto y la concertación.

Finalmente, en lo relativo a la Generación de Conocimientos y Mecanismos de Seguimiento a Políticas, el objetivo estratégico apunta a un sistema nacional integrado de información en niñez y adolescencia, que permita llevar el pulso en temas clave para esta población, en particular el trabajo. Los resultados esperados son dos: una plataforma dinámica de datos para el seguimiento a indicadores de trabajo infantil (denominada SENTI INFO DATO Costa Rica), y un subsistema de datos que pueda dar seguimiento y evaluación a las políticas generales y acciones focalizadas en la materia (SENTI INFO POL Costa Rica).

Cumplimiento de la Hoja de Ruta para el año 2013

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social reportó en junio de 2013 los avances en los compromisos de la Hoja de Ruta. Se incluyen los periodos 2011 al 2013, y resume los aportes de las principales instancias involucradas en la movilización de los objetivos de la Hoja. Tales instancias son: IMAS, MEP, FONABE, INA, CCSS, Dirección General de Migración y Extranjería, PANI, Central de Trabajadores Renum Novarum, Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses, MCJ, y Unión de Cámaras de la Empresa Privada.

A continuación se resume el grado de cumplimiento por componente, para cada uno de los años reportados. En el caso del año 2013, lo que reporta el informe es la planificación estimada para ese período.

Dimensión	Grado de cumplimiento 2011	Grado de cumplimiento 2012
Lucha contra la pobreza	91,01%	96,59%
Educación	63,55%	56,06%
Salud	69,44%	99,59%
Marco normativo e institucional	145,03%	108,04%
Sensibilización y movilización social	43,07%	80,02%
Generación de conocimientos y mecanismos de seguimiento	0%	100%

Fuente: Elaboración propia.

La Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección a la Persona Adolescente Trabajadora (OATIA) del MTSS, fue la encargada de liderar el proceso de informe. La Oficina solicitó el apoyo formal de las instancias con responsabilidades en la Hoja de Ruta. Posteriormente se celebraron talleres conjuntos de monitoreo y seguimiento para la sistematización de la data. Finalmente, se revisaron los logros por instancia en reuniones bilaterales.

El proceso fue favorable pues permitió generar los enlaces y establecer las responsabilidades de reporte en todas las instancias. Asimismo, permitió definir mecanismos para el registro y seguimiento de indicadores de interés en la temática.

En cuanto a los resultados, la mayoría muestra un desempeño sobresaliente en ambos períodos de reporte. Esto es positivo en tanto represente avance en acciones estipuladas en la Hoja de Ruta. Puede ser un motivo de preocupación el mecanismo de fijación de las metas, pues considerando que la mayoría de los indicadores muestra un desempeño cercano o superior al 100%, se podría interpretar metodológicamente una complacencia hacia el reporte positivo.

El desempeño más bajo se muestra en el componente de educación, lo cual se atribuye a la poca cobertura de los programas de educación técnica para personas entre los 15 y 17 años de edad, que pertenecen a hogares beneficiarios de programas de asistencia social del Estado. Este es un área de mejora urgente, pues como se ha discutido, es el componente de empleabilidad a largo plazo el que más se ve afectado en la dimensión del trabajo infantil.

3. Situación del Trabajo Infantil y Adolescente en Costa Rica de acuerdo a los informes del Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en Costa Rica

Costa Rica ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989 y nueve años después aprobó el Código de la Niñez y la Adolescencia (1998), la Universidad de Costa Rica, firmó un convenio con la UNICEF en el año 2002 para fortalecer desde la Academia, las actividades en materia de niñez y adolescencia y surge, como un proyecto de Acción Social de la Escuela de Trabajo Social (ED-913), el Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia conocido como PRIDENA.

Desde la Escuela de Estudios Generales y de Trabajo Social, se fortalece este programa con la consolidación de “El Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (EDNA)”, el cual cuenta con la participación de un equipo de investigadores e investigadoras de distintas Unidades Académicas de la Universidad de Costa Rica, así como de otras instituciones, que permiten conformar una estructura organizativa interdisciplinaria que enriquece la visión del tema en estudio.

El EDNA es un informe sobre el nivel de cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños, las y los adolescentes en Costa Rica. Recoge datos obtenidos por diversas organizaciones e instituciones y los analiza en el marco de lo que establece el Código de la Niñez y la Adolescencia y otros cuerpos normativos vinculados, con el fin de presentar un panorama general de los avances y/o retrocesos del país en materia de cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad¹⁰.

Este Informe se viene desarrollando desde el año 2000 con el apoyo financiero y logístico de la Vicerrectoría de Acción Social (VAS) de la Universidad de Costa Rica (UCR) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Estos documentos son reveladores de los avances y/o rezagos de Costa Rica en el campo de los derechos de las personas menores de 18 años, se consideran necesarios para promover cambio para construir una sociedad más justa, equitativa y solidaria, en la que los potenciales de cada persona encuentren oportunidades de desarrollarse y ser valorados.

10 Pridena, http://www.pridena.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=5&Itemid=7

Las personas menores de edad constituyen un porcentaje significativo de nuestra población, se ha estimado en 1,4 millones menores de 18 años ¹¹ y las evidencias acumuladas señalan la urgencia de crear, conservar y restituir las condiciones necesarias para el cumplimiento de todos los derechos de los que son titulares. Los tiempos modernos, si bien ofrecen algunas mejoras en los campos específicos, también crean condiciones de alta vulnerabilidad para esta población.

Ante este hecho, en el siguiente cuadro se sintetiza el objetivo perseguido por cada *Estado de la niñez y la adolescencia* a lo largo de los años, de igual manera se sintetizan los ejes de comprensión de cada abordaje, en el mismo podemos visualizar tanto el viraje a nivel investigativo del mismo, como las modalidades metódicas y percepción de la realidad a nivel del informe nacional (ver Anexo I).

Concretamente estos informes abarcan la estructura de desarrollo en concordancia con la concientización histórica hacia los temas sociales, desafíos en los campos de la distribución de la riqueza, el acceso a los programas sociales, la inversión pública del Estado y la erradicación de las desigualdades e iniquidades culturales y sociales. Pero quizás el más claro mensaje que se han afanado en mostrar es que “no hay cumplimiento de derechos si no existe un acceso universal a los frutos del desarrollo económico y prácticas sociales de respeto y tolerancia” (subrayado no es del original). Es decir, crecimiento económico y desarrollo social; eficiencia económica y distribución de la riqueza; derechos sociales y derechos individuales, abordados desde una perspectiva integrada.

Principales temas de los EDNA	Tratados en los EDNAS indicados
Situación general de los derechos de la niñez y la adolescencia	I, II, IV, V, VI
Situación demográfica	I, III, IV, V
El Sistema Nacional de Protección	I, III, IV, V, VI, VII
La reforma PANI	I, III, IV, V
Familia	I, II, III
Gobiernos Locales	III, IV
Ciudadanía y participación	I, V

11 Costa Rica Documento del programa del país 2013 – 2017 http://www.unicef.org/about/execboard/files/Costa_Rica-2013-2017-final_approved-Spanish-14_Sept2012.pdf

Principales temas de los EDNA	Tratados en los EDNAS indicados
Inversión social	III, IV
Programas Sociales	III, IV
Explotación sexual	II, VI
Trabajo infantil	II
Pobreza y equidad	III
Educación desde los adolescentes	V, VII
Educación (secundaria)	V, VI
Educación y trabajo	VI, VII
Sexualidad y migración	VI
Salud integral	VI, VII
Adolescencia	VI

Fuente: Pridena¹².

Desde el cuadro anterior visualizamos primeramente que muchos de los procesos que se tratan desde los Estados de la Nación son en relación a la población en general con particularidades “más reconocidas”, siendo la discapacidad tema que se trata en un informe exclusivamente.

Como se visualiza en el cuadro anterior y en relación con la explotación de la niñez y la adolescencia en términos laborales, se centra principalmente dentro de ese pequeño punto, sobre lo que es la explotación sexual.

Dentro de los informes del *Estado de la niñez y la adolescencia* no se aborda el tema de explotación laboral como aspecto apremiante para la vida social y como determinante para la reproducción de la misma, pese a la agudización de ciertas condiciones sociales, como lo es la pobreza, la brecha entre ricos y pobres, la flexibilización laboral, la especialización laboral, el individualismo a través de las relaciones sociales y de la tecnología, esencialmente.

El Plan Nacional no se ha ajustado de cara a los últimos acontecimientos en la materia y los compromisos asumidos por el país en el ámbito internacional. Asimismo, debe ser legitimado por el nuevo

12 Pridena, <http://www.pridena.ucr.ac.cr/index.php?option=comcontent&view=article&id=5%3Aestado-de-los-derechos-de-la-ninez-y-la-adolescencia-edna&catid=5%3Aestado-de-los-derechos-de-la-ninez-y-la-adolescenc&Itemid=7&showall=1>

Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y divulgado al interior de las instituciones responsables de su ejecución.

Para garantizar la institucionalización del Plan Nacional y su sostenibilidad en el tiempo, cada institución deberá incluir en la programación, la planificación y el presupuesto, los recursos necesarios para cumplir con las responsabilidades y los compromisos asumidos.

El trabajo infantil es una realidad a la que hace frente cotidianamente un importante grupo de población infantil y adolescente costarricense, independiente de las restricciones que impone el sistema jurídico nacional.

4. Trabajo infantil y adolescente de la población en condición de discapacidad

Tal como mencionamos al inicio de este informe, algunas niñas y niños son particularmente vulnerables debido a su género, raza, origen étnico o estatus socioeconómico. Los niveles más altos de vulnerabilidad están a menudo relacionados con los niños con discapacidad o que se han quedado huérfanos, los indígenas, los que proceden de minorías étnicas y otros grupos marginados. Otros riesgos para los niños son vivir y trabajar en las calles, vivir en instituciones y centros de detención, y vivir en comunidades donde impera la desigualdad, el desempleo y la pobreza. Los desastres naturales, los conflictos armados y el desplazamiento pueden exponer a los niños a otros riesgos. Los niños refugiados, los niños internamente desplazados y los niños migrantes no acompañados son también las poblaciones que despiertan preocupación. La vulnerabilidad también está asociada con la edad, ya que los niños más pequeños corren un mayor riesgo de sufrir ciertos tipos de violencia y los riesgos difieren a medida que se hacen mayores¹³.

Todos los niños tienen derecho a recibir protección contra la violencia, la explotación y el abuso, sin embargo, prácticamente en todos los países se ha encontrado escasa información respecto a la magnitud y las condiciones de vida de la población con discapacidad. Algunos informes se orientan más a presentar medidas de implementación de políticas y pocos datos cuantitativos de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad, otros tienen un claro enfoque biomédico por la abundancia de

13 UNICEF. Protección infantil contra la violencia, la explotación y el abuso. http://www.unicef.org/spanish/protection/57929_58537.html

datos biológicos y por el paradigma tradicional o médico que se maneja de la discapacidad.

La insuficiente información sobre la situación real de la población infantil y adolescente en condición de discapacidad hace casi imposible de establecer las medidas oportunas de protección¹⁴, considerando que la misma vulnerabilidad de la población infantil hace que una pequeña proporción de los actos de violencia, explotación y abuso se denuncien e investiguen, y un escaso número de quienes cometen estos actos rinden cuentas por ellos.

Muchos niños están expuestos a diversas formas de violencia, explotación y abuso, como lo es el trabajo infantil. La población en condición de discapacidad ha sido segregada socialmente en todos los niveles, actitud causada por el desconocimiento de su condición y la creación histórica de estereotipos que incrementan la exclusión social. Buena parte de ésta exclusión se ha basado en la visión de la poca utilidad y casi nulo aporte que esta población puede hacer a la productividad social y económica y sin embargo demandan de la sociedad una fuerte dependencia de inversión para su propia sobrevivencia.

Esto ha creado una doble o triple segregación que se ha traducido hasta nuestro días, en una violación constante a su dignidad, muchas de las veces no considerados sujetos de derechos, pero sí de explotación y aprovechamiento de su propia condición.

Las exploraciones en torno al tema de explotación laboral en la niñez y adolescencia con discapacidad a nivel nacional muestran escasez de fundamentación o de correlación entre lo que es la explotación laboral y la condición de discapacidad, siendo esta otra abordada desde diferentes posicionamientos.

Algunas investigaciones contienen una serie de fundamentos y abordajes del tema de discapacidad orientados a paradigmas y procesos históricos los cuales remiten a la discapacidad como un “defecto” o dificultad que no se puede superar y que por lo tanto no se posee la capacidad para desarrollarse en varios aspectos de la vida.

Ejemplo de lo anterior es lo expuesto por Pérez¹⁵, quien realiza un análisis de la adaptación del programa de atención integral de niñez y adolescencia trabajadora del Patronato Nacional de la Infancia en relación con el paradigma y la legislación nacional sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. El autor muestra un recorrido meramente historiográfico y a la vez fracciona-

14 Diagnóstico sobre la situación de niñas, niños y adolescentes en 21 países de América Latina, Save the children, Suecia).

do de lo que es el contexto de la discapacidad en relación con la explotación laboral de la población infantojuvenil¹⁶, señala que a nivel social, económico y cultural, la población en condición de discapacidad, es históricamente excluida y reprimida del desarrollo pleno de su vida material, debido a que se considera no poseen la capacidad para desarrollar procesos de la misma, indicando que la discapacidad la posee el ser social, por encontrarse en un contexto que se transforma con el tiempo, pero que mantiene su superestructura, que se orienta a personas con capacidades específicas.

Ante esto, poseer otra condición más como lo es la explotación infantil y si a esto le ligamos dos categorías entrelazadas, también a nivel histórico y evolutivo de manera dialéctica a lo largo de la vida, la condición de pobreza y de género, es posible evidenciar como no sólo existen múltiples expresiones y manifestaciones, que condicionan y determinan el desarrollo de las personas con discapacidad.

Es entonces que se puede argumentar que en relación al panorama expuesto con anterioridad sobre las condiciones laborales de los y las menores de edad, se ve mediada por las condiciones materiales de vida y a la vez por relaciones de poder, que les son impuestos tanto social como autoritariamente, pero que también responden a una forma de subsistencia¹⁷, y si a esto le agregamos alguna condición de discapacidad, incluimos todo el proceso de violencia, manipulación, violación de derechos, percepción estereotipada y subestimada que sufren las personas con discapacidad.

En este tema, se está refiriendo a dos aspectos centrales que agudizan las condiciones de vida, y que lo más complejo es que a nivel social y nacional se tiene una percepción mistificada de estas condiciones, pues como se señala en el inicio la información en relación a lo que es la explotación laboral de la población infantojuvenil con discapacidad es escasa o nula¹⁸.

Las realidades de la discapacidad son alarmantes en todas las partes del mundo. La legislación, las políticas y las actitudes que no

15 Pérez, David (1999). Igualdad de oportunidades a los niños niñas y adolescentes en riesgo social con discapacidad: una adaptación del programa de atención integral del PANI, al paradigma y legislación en Costa Rica sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Tesis para optar por el grado de Magister Scientiae del Programa de estudios interdisciplinarios sobre discapacidad. San José Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

16 Ídem pág. 8.

17 Ídem pág. 44-69.

18 Ídem pág. 44-70.

reconocen la capacidad jurídica de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, son factores que agravan su discriminación y la exclusión de la sociedad, y aumentan su vulnerabilidad a la violencia, el abuso y la explotación¹⁹.

Es necesaria la incorporación de la atención en determinadas circunstancias en que los niños con discapacidad pueden experimentar un mayor riesgo considerando la mayor vulnerabilidad de esta población a ser víctimas de violencia y explotación, debido a la dificultad para defenderse o expresarse.

En el caso de la niñez y la adolescencia sin discapacidad, hemos visto que una de las más graves consecuencias que produce su explotación laboral, es el abandono escolar y por tanto la creación de un círculo vicioso de no capacitación para en su vida adulta no contar con los elementos mínimos necesarios, como es la formación escolar para acceder a una vida digna.

En la misma población pero en condición de discapacidad, la Organización de Naciones Unidas ha reconocido que una de las más graves consecuencias de la discapacidad es no tener acceso a una educación universal, de calidad y gratuita, por su condición de discapacidad, ya que desde el paradigma tradicional, se concibe esta población como incapaz de aprender, esto crea no sólo el mismo resultado de una vida adulta de escasez, sino además que durante la infancia la opción en muchos casos es el trabajo, “para lo único que pueden servir”, cuando su condición de discapacidad es evidente y no tan comprometida que les impide laborar.

Gran parte de la población en condición de discapacidad intelectual o psicosocial pasa su condición de forma desapercibida y esto crea una mayor vulnerabilidad, ya que son diferentes, pero no alcanzan el estándar esperado por la sociedad, lo que ocasiona que se les envíe a la vida laboral porque “no sirven para el estudio”. Bajo esta perspectiva²⁰, se aborda el entorno laboral de las personas con estas condiciones de discapacidad, indicando que son personas fracasadas en la escuela, que se van a encontrar con un entorno laboral anóma-

19 UNICEF. Protección infantil contra la violencia, la explotación y el abuso. http://www.unicef.org/spanish/protection/57929_58537.html

20 Pérez, David (1999). Igualdad de oportunidades a los niños niñas y adolescentes en riesgo social con discapacidad: una adaptación del programa de atención integral del PANI, al paradigma y legislación en Costa Rica sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Tesis para optar por el grado de Magister Scientiae del Programa de estudios interdisciplinarios sobre discapacidad. San José Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

lo, ya que por un lado llegan al trabajo por una condición de exclusión educativa, ya que no tenían suficiente capacidad intelectual para proseguir la escolaridad o no tenían oportunidad para desarrollarla o bien porque las necesidades económicas familiares exigen mayor aporte. A ello hay que agregar que el trabajo logrado no necesariamente es el adecuado a sus intereses y capacidades y es así que se ven obligados a aceptar cualquier trabajo, generalmente no especializado y mal remunerado.

La explotación laboral encubierta como la “terapia”

En Costa Rica no existen opciones de inclusión social para los adolescentes en condición de discapacidad, en especial para adolescentes con discapacidad intelectual, cuando egresan del sistema educativo especial.

En el año 1970, la comunidad de Alajuela, se dio a la tarea de buscar un lugar apropiado para ubicar y proporcionar una atención integral a las personas con discapacidad física y mental que en muchos casos deambulaban por las calles de esta ciudad. Para solventar esta situación se reunieron algunos clubes de servicio como Leones, Rotarios, Club 20-30, Gobernación Municipalidad y muchas personas de la comunidad interesadas en mejorar la calidad de vida de estas personas y así nacen en Costa Rica los Talleres Protegidos como entidades estatales o privadas bajo dependencia de asociaciones con personería jurídica y reconocidas como de bien público y sin fines de lucro, que tienen como finalidad la producción de bienes y/o servicios cuya planta está integrada por personas con discapacidad física y/o mental²¹.

La Asociación Taller Protegido de Alajuela es una organización de beneficio social (O.N.G.) fundada el 28 de junio de 1970 sin fines de lucro, autorizada y fiscalizada por el I.M.A.S., asesorada técnicamente por el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial y declarada de Utilidad Pública por el Ex presidente Dr. Oscar Arias Sánchez, mediante decreto ejecutivo 18204 del 24 de marzo de 1988²².

El Consejo Superior de Educación en sesión 61- 2000 del 14 de diciembre y modificado en la sesión 37 - 2003 del 28 de agosto de 2003 aprueba la creación de los Centros de Atención Integral a Personas Adultas con Discapacidad (CAIPAD), con el propósito de ofrecer a las personas con discapacidad mayores de 18 años que requieren de apo-

21 Taller protegido un éxito educativo. <http://tallerprotegidolaura.blogspot.com/>

22 Ídem.

yos prolongados o permanentes, una alternativa de dedicación personal, social, ocupacional y/o productiva, que les permita potenciar su desarrollo integral, su autonomía personal y mejores condiciones de vida presente y futura para ellos y para sus familias²³.

El 30 de enero del 2001, se publicó en La Gaceta N° 21, la Directriz Presidencial N° 27 en la que se establece que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá entre otras funciones atribuidas, propiciar la legislación requerida para regular el funcionamiento de los talleres protegidos y de otras experiencias similares²⁴.

Sin embargo, la Defensoría de los Habitantes, 2012, citada en el IV Informe del Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica, 2004, establece que si bien existen programas laborales destinados a las personas con discapacidad, estos son reducidos y en su mayoría se comportan como centros de formación laboral o de terapia ocupacional. Su nombre –Talleres Protegidos– (ahora conocidos como CAIPAD²⁵) ya de por sí sugiere una contratación laboral que se acompaña de salarios simbólicos y, en muchos de los casos, con ausencia de seguridad ocupacional²⁶.

Estos centros son en su mayoría lugares de explotación laboral de adolescentes y adultos, considerando que al tener una función educativa, los padres de familia deben cancelar una mensualidad para que el adolescente en condición de discapacidad realice un trabajo no remunerado para el mismo pero si para los administradores del Taller, ya que estos talleres abastecen de mano de obra “gratis” a varias empresas.

Otra forma de explotación laboral desde la más tierna infancia es tomar a los niños y niñas en condición de discapacidad visible, sea esta Síndrome de Down, discapacidad física o visual principalmente, para exponerlos en la mendicidad, teniendo que soportar las inclemencias del tiempo, pasar hambre, incomodidades, entre otros, lo que aumenta su condición de discapacidad al carecer en dicho ambiente de la estimulación mínima como niño para su desarrollo.

23 Ministerio de Educación Pública. Departamento de Educación Especial. Sección de Desarrollo Vocacional.

24 La Gaceta N° 21 – 30 de enero del 2001 DIRECTRIZ N° 27 del 30-01-2001.

25 Aclaración personal

26 UNICEF, UCR. 2004. IV Informe del Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica.

Conclusiones

A pesar de la evolución reciente de formalización, positivización, así como el articulado de instituciones nacionales para la promoción de los derechos de las personas menores de edad, esta población sigue siendo vulnerable a situaciones estructurales de desigualdad, explotación y exclusión. La explotación laboral es una de las manifestaciones más comunes de vulneración de derechos, y una de las más complejas, pues en ella confluyen variables tanto del nivel macro social, como del espacio familiar inmediato.

El primer aprendizaje que se desprende de este informe, es que tenemos que tomar en cuenta que pese al contexto y desarrollo de lo que son las implicaciones sociales, contextuales, históricas y contradictorias a nivel de la comprensión de la explotación infantojuvenil, se identifica que existen consecuencias a nivel particular, singular y universal, de esta condición de vida de los y las menores de edad. Es decir, es claro que interrumpir el mejor proceso de desarrollo de las niñas y los niños no viene sin consecuencias a largo plazo en términos de su desarrollo personal, su potencial personal, y su futuro laboral (y por ende el acceso a oportunidades para el ejercicio de todos sus derechos).

Se desprende de lo anterior, lo que es el acceso a la educación, como derecho fundamental de los y las menores de edad, posesión o no de poder adquisitivo, conforme a la especialización y esfuerzo laboral, enajenación social, emocional y contextual y flexibilización del espacio laboral, esencialmente.

Las posibilidades reales del ejercicio del derecho a la educación de las niñas y los niños es tanto responsabilidad del Estado como de las redes familiares. El hecho de que niños y niñas no puedan acceder a una oferta educativa inclusiva, de calidad, y no se les provea las herramientas para permanecer en las aulas, es un factor de riesgo contundente en términos de la explotación laboral y otras formas de violencia.

El trabajo infantil se constituye por lo tanto como una forma de enajenación temprana que altera los recorridos de las trayectorias educativas y de desarrollo, cuyo fin es coartar el pleno potencial de las personas, para circunscribirlas a espacios de ciudadanía reducidos y carentes de poder, a punta del beneficio económico inmediato. Es un mecanismo sumamente agresivo que impide el pleno disfrute de derechos, y que perpetúa las desigualdades que mantienen el motor económico en movimiento.

Lo anterior quiere decir que si bien existe en la letra toda la disposición para proteger a las personas menores de edad, es necesario ejecutar e implementar tales compromisos a través de estrategias que

tengan un claro y demostrado impacto. Aún tiene el país mucho camino que recorrer en términos de políticas públicas, planes y proyectos intersectoriales e interinstitucionales que no redunden en burocracia y pobres resultados. Es urgente para el bienestar de toda la población que las acciones sean más directas, contundentes, y que alcancen a las poblaciones más vulnerables.

El presente informe reconoce como la situación de más riesgo, en términos de la explotación laboral infantil y adolescente, la condición de discapacidad. No hay en los datos una mención tan siquiera sugerida a la temática, y más bien, el enfoque global de los datos invisibiliza sus condiciones de vida particulares. Los mecanismos de protección reales a esta población son de corto alcance, y refuerzan el imaginario de la discapacidad como una condición de dependencia, de incapacidad para ejercer la ciudadanía plena que tienen estas personas. La persona con discapacidad está, en muchos casos, destinada a operar a través de la voluntad del otro que le “cuida”, o “explota”; y ante tales circunstancias la capacidad de pronunciarse como sujetos puede ser sumamente limitada por la institucionalidad y el derecho de pocos.

Consideramos que desde el trabajo que se realiza en el EDNA, los informes quedan con una gran deuda para con la población infantil y adolescente de mayor vulnerabilidad, como lo son los grupos minoritarios como los indígenas, en condición de discapacidad, niños de la calle, en estado de abandono, indigentes, entre otros, ya que siempre es más fácil recopilar información desde lo general ya que las minorías demandan observar un nivel de altísima especificidad. Sin embargo, es premisa también del presente informe, que el desarrollo de un país se mide a partir de las condiciones de vida de las personas en mayor riesgo.

Lo anterior implica un trabajo interinstitucional e intersectorial fortalecido, enfocado en las personas y no en los indicadores o informes de resultados. Deben construirse estrategias que intervengan en las cotidianidades para transformarlas, acompañadas simultáneamente de políticas sociales robustas que impacten de manera definitiva la trayectoria de vida de las comunidades y grupos en condición de pobreza y exclusión. Dicho de otra manera, el país y toda la ciudadanía deben buscar las formas de redefinir su relación con la riqueza, y el rol de las personas en la construcción del capital social.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR, M. et al. (2014). Memoria de Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. *Fundamento político-ideológico de la política pública costarricense en materia de trabajo infantil y adolescente*. Disponible en: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic/tfg-1-2014-05.pdf>
- BORRAYO, Brenda J. (2012). *El Trabajo infantil, causas y acciones educativas para evitar que se perpetúe la pobreza*. Colección Pedagógica Formación Inicial de Docentes Centroamericanos de Educación Primaria o Básica, n. 58. Disponible en: http://issuu.com/ceccsica/docs/libro-ceec-finall-el_trabajo_infantil-19-07_3
- BRICEÑO, Leonardo y PINZÓN, Ángela M. (2004). Efectos del Trabajo Infantil en la Salud del Menor Trabajador. *Revista de Salud Pública*. 6 (3).p. 270-288, 2004. Disponible en: <http://www.scielosp.org/pdf/rsap/v6n3/a04v6n3.pdf>
- CERDAS y PADILLA (2008). Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. *Respuesta del Patronato Nacional de la Infancia desde la doctrina de atención Integral, en torno a las necesidades sentidas de las personas menores de edad en situación de calle*. Universidad de Costa Rica.
- CURIEL, Verónica A. (2012). El trabajo infantil: un problema intolerable en expansión. *Revista Jurídica la de Universidad Autónoma Metropolitana*. Setiembre 1º, 2012. Consultado en Ebsco.
- DEVAL, Juan; BARRIGA, Frida; HINOJOSA, María Luisa et al. (2006). Experiencia y Comprensión. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Oct-dic 2006, Vol. 11 Issue 31, p. 1337-1362. 26p. Disponible en: <http://web.a.ebscohost.com.talamanca.uned.ac.cr/ehost/detail?vid=4&sid=8e4cf625-39a2-47f8-a203-0a4401eeceb%40sessionmgr4003&hid=4207&bdta=Jmxhbm9ZXMmc210ZT1laG9zdC1saXZl#db=ehh&AN=23772336>
- FRANKL, Viktor (2001). *Psicoterapia y Existencialismo*. Editorial Herder. Barcelona.
- FUNDACIÓN INTERVIDA (2008). *Vidas Explotadas. La Explotación Laboral Infantil*. Barcelona.
- PEC (2010). *Hoja de Ruta para hacer de Costa Rica un país libre de trabajo infantil y sus peores formas*. Documento estratégico. San José, Costa Rica.
- KANE, June (2004). *¿Ayudantes o esclavos? Comprender el trabajo doméstico y cómo intervenir*. Organización Internacional del Trabajo.

Disponible en: http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/ayudantes_esclavos_2004.pdf

- LACAN, Jaques (2003). *Escritos 1. El Estadio del espejo como formador de la función del yo tal como se nos revela en la experiencia psicoanalítica*. Siglo XXI Editores, Argentina.
- MORALES, María Ester (2003). El trabajo infantil y sus repercusiones en el desarrollo integral de las personas menores de edad. *Revista Educare N° IV*, 2003, p. 31 a 45. Disponible en: www.revistas.una.ac.cr/index.php/EDUCARE/.../939
- OIT (2002). *El Trabajo Infantil Adolescente y Doméstico en Costa Rica*. Fundación PANIAMOR. ISBN: 92-2-313275-4. Disponible en: <http://www.publicaciones.ipecc.oit.or.cr>
- OIT (2003). Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC-OIT) "*Trabajo Infantil y Adolescente Peligroso en Costa Rica*". Proyecto: Actividades Preparatorias para la Eliminación Inmediata de las Peores formas de Trabajo Infantil en Costa Rica.
- OIT (2006). *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*. Informe del director general. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- PEDRAZA, Aura Cecilia y RIBERO, Rocío (2006). El trabajo infantil y juvenil en Colombia y algunas de sus consecuencias claves. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Juventud*. Vol. 4, N°1. ProQuest.
- SAUMA, Pablo (2007). *Trabajo infantil: causa y efecto de la perpetuación de la pobreza*. San José: Oficina Internacional del Trabajo. Disponible en: http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/trab_inf_causa_efecto_pobreza.
- WACQUANT, Loïc (2013). *Los condenados de la Ciudad: gueto, periferias y estado*. Editores Siglo Veintiuno, Argentina.

Anexos
Objetivos de cada Estado de la Niñez y la Adolescencia
y sus ejes principales

Informes Año	Objetivos	Ejes de comprensión y desarrollo del proceso de exposición de los argumentos
2001	<p>Desarrollar una visión lo más completa posible acerca del cumplimiento de los derechos, que contribuya también a orientar las políticas públicas de manera más adecuada y eficaz.</p> <p>Sensibilizar a la sociedad en materia de niñez y adolescencia, de modo que la cultura de respeto y de reconocimiento a esa población se vea fortalecida y profundizada en la conciencia de las personas y en las estructuras sociales y políticas del país.</p>	<p>Transformaciones que han tenido lugar en el marco jurídico costarricense en las últimas dos décadas, orientadas a hacer explícita la condición de ciudadanía plena de las personas menores de 18 años.</p> <p>Visión sintética de la evolución de los principales indicadores sociales asociados con derechos de la niñez y la adolescencia. Se abordan los aspectos de salud, educación, trabajo, explotación sexual y comercial, abuso y agresión, entre otros.</p> <p>Estudio de la respuesta que ha brindado el Estado mediante las instituciones públicas, con el fin de crear condiciones sociales e institucionales para cumplir con el mandato establecido por el Código de la Niñez y la Adolescencia y la legislación afín.</p> <p>Constitución y operación del Sistema Nacional de Protección, enfatizando en el rol conferido a los sistemas locales de protección, las juntas locales y los comités tutelares.</p> <p>Acciones, programas y proyectos de mayor incidencia nacional –impulsados por organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, iglesias, empresas privadas y medios de comunicación– que promueven el enfoque de derechos.</p> <p>Enfoque de derechos a partir del análisis de los espacios reales de participación que disponen la niñez y la adolescencia para transmitir sus puntos de vista o ejercitar sus derechos, en las instituciones públicas y en la familia.</p>
2002	<p>Analiza el nivel y calidad del cumplimiento de los derechos sociales e individuales de la niñez y la adolescencia por parte del Estado, las familias, la sociedad civil y las comunidades.</p>	<p>Se identificaron como problemas fundamentales para ser abordados: la situación de las poblaciones de 0 a 5 años; la relación entre el trabajo infanto-juvenil y el derecho a la educación y las condiciones de explotación sexual comercial en el país. Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> De cumplimiento de derechos De desempeño De seguimiento Cualitativos

Informes Año	Objetivos	Ejes de comprensión y desarrollo del proceso de exposición de los argumentos
2003	Enfocado principalmente en los derechos sociales de la población menor de edad y su vinculación con la inversión pública como instrumento fundamental de la política social para el cumplimiento por parte del Estado de la garantía de esos derechos.	<p>Marco teórico a partir de la concepción de los derechos de la niñez y adolescencia, de la exclusión social y de la inversión social; se analiza la inversión social en Costa Rica desde una perspectiva global y la estructura institucional relacionada con los servicios básicos a menores.</p> <p>Gestión de la política social y la inversión pública en la niñez y adolescencia; se describen y aplican los indicadores elaborados para evaluar la inversión pública en los sectores seleccionados.</p> <p>Pobreza, el impacto distributivo de la inversión social y los problemas de acceso de la población infantil; también presenta un índice de desarrollo y vulnerabilidad infantil</p> <p>Municipalidades: con el fin de conocer las capacidades y limitaciones de los gobiernos locales en la prestación de servicios básicos para la población meta.</p>
2004	Identificar los avances en la implementación del Código de la Niñez y la Adolescencia (1998) y en el desarrollo de la cultura basada en el reconocimiento social de los derechos de este grupo social.	<p>Ejes de análisis: pobreza, <u>trabajo infantil</u>, condición familiar, condiciones socioeconómicas e inversión social para la atención de la niñez y la adolescencia.</p> <p>Estos ejes temáticos permiten observar, desde los ámbitos del Estado, la familia y la comunidad, la situación particular de los derechos de las personas menores de 18 años de edad.</p>
2005	General darle seguimiento a la ruta por la que avanza el país en materia de derechos de los niños, las niñas y adolescentes. Más que enumerar logros y rezagos, más que sumar o restar víctimas, se pretende ofrecer información confiable y pertinente, que facilite conocer la realidad que experimenta esta población en relación con sus derechos y analizar opciones para que tengan completa vigencia.	<p>Interpretación, individual y colectiva, pública y privada, de la realidad.</p> <p>Generar el estímulo requerido para concretar las acciones necesarias para acortar la distancia entre la realidad y los enunciados.</p>

Informes Año	Objetivos	Ejes de comprensión y desarrollo del proceso de exposición de los argumentos
2008	Realizar un balance sobre los avances, retrasos, debilidades y limitaciones en el cumplimiento pleno de los derechos de niños, niñas y adolescentes, en el entendido de que este debe ser visto como un aporte más en la construcción del conocimiento para promover la reflexión, el intercambio de ideas y la adopción de acciones concretas en pro del mejoramiento de las condiciones de vida y del ejercicio de los derechos de las personas menores de edad.	Abordaje sistemático. Intercambio de ideas y la adopción de acciones concretas en pro del mejoramiento de las condiciones de vida y del ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes.
2011	Proceso histórico de búsquedas, reflexiones y acciones multisectoriales orientadas a la transformación de concepciones, paradigmas, prácticas institucionales, sectoriales y acciones ciudadanas que contribuyan a que el desarrollo humano integral de las personas menores de edad, quienes viven en Costa Rica, sea cada día mejor.	Análisis de situación a profundidad acerca de los diferentes factores normativos, políticos, programáticos y socioculturales que inciden positiva o negativamente en el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes. Sistematización, evaluación, análisis y proposición en materia de marcos jurídicos, políticas públicas, planes, programas y desafíos orientados a contribuir con el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia en el país.

Fuente: Elaboración propia con base en los siete Informes del Estado de la Niñez y la Adolescencia²⁷.

27 UNICEF y Universidad de Costa Rica, años 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2008 y 2011.