

## CAPÍTULO II

### TRABAJO DE LOS NIÑOS Y DE LOS JÓVENES

La Conferencia de Santiago adoptó, respecto al trabajo de los niños y de los jóvenes, las resoluciones siguientes :

La Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, reunida en Santiago de Chile en enero de 1936, después de haber examinado las Convenciones y Recomendaciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo sobre el trabajo de los niños y de los jóvenes, así como las medidas tomadas por los diferentes Estados de América para la aplicación de aquellas Convenciones y Recomendaciones, teniendo en cuenta el rápido desarrollo que en los Estados de América ha alcanzado la legislación relativa a la protección de los niños y de los jóvenes, adopta las siguientes resoluciones, que somete al Consejo de administración de la Oficina Internacional del Trabajo :

#### 1. *Edad mínima de admisión al trabajo*

Considerando la gran importancia que tiene, para la salud de los niños y de los jóvenes, así como para la eficacia de los servicios que éstos puedan prestar más tarde a la comunidad, el hecho de que la edad de admisión al trabajo quede fijada a un nivel suficientemente elevado ;

Considerando que la Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado cuatro Convenciones que fijan la edad de catorce años como edad mínima de admisión : al trabajo en la industria (1919), al trabajo marítimo (1920), al trabajo en la agricultura (1921) y a los trabajos no industriales (1932),

La Conferencia hace votos por que los Estados de América que aún no han ratificado estas Convenciones procedan a hacerlo.

#### 2. *Trabajo nocturno de los niños y los jóvenes*

Considerando que el trabajo nocturno pone en serio peligro la salud de los niños y de los jóvenes, impidiéndoles, por otra parte, seguir cursos de perfeccionamiento u otra clase de instrucción general o profesional ;

Considerando que la Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado una Convención sobre el trabajo nocturno de los niños y de los jóvenes en la industria (1919),

La Conferencia hace votos por que los Estados de América, que aún no han ratificado aquella Convención, procedan a hacerlo.

#### 3. *Examen médico de los niños y de los jóvenes*

Considerando que se ha admitido generalmente la conveniencia de no hacer trabajar a los niños y a los jóvenes sino después de haber procedido al correspondiente examen médico, a fin de comprobar si están capacitados físicamente para el trabajo que ha de encomendárseles,

La Conferencia hace votos por que los Estados de América que aún no han ratificado la Convención relativa al examen médico obligatorio de los niños y de los jóvenes empleados a bordo de los barcos (1921), procedan a hacerlo,

E invita al Consejo de administración de la Oficina Internacional del Trabajo a que estudie la cuestión del examen médico obligatorio de los niños y de los jóvenes antes de que éstos sean empleados en trabajos industriales, para hacer posible la inclusión de este asunto en el orden del día de una próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

#### 4. *Departamentos de la infancia en los Ministerios del Trabajo*

Considerando que las cuestiones relativas al trabajo y a las condiciones de vida de los niños de la clase trabajadora son las que tienen más importancia social, y de las que la Organización Internacional del Trabajo ha visto siempre con más interés;

Considerando que un estudio sistemático de estas cuestiones hecho por un departamento técnico, creado especialmente con tal objeto, contribuirá a resolverlas mejor,

Esta Conferencia hace votos por que los Estados de América tomen, cuanto antes, las medidas del caso para el establecimiento en los Ministerios del Trabajo, de Departamentos de la Infancia.

#### 5. *Colonias de vacaciones para los niños que trabajan*

La Conferencia invita al Consejo de administración de la Oficina Internacional del Trabajo a que incluya, cuando lo juzgue oportuno, en el orden del día de una de las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, la cuestión relativa al estudio de las medidas que se imponen y de las condiciones necesarias para el establecimiento de colonias de vacaciones destinadas a los menores que trabajan.

#### 6. *Educación rural*

La Conferencia, después de considerar lo relativo al trabajo de los niños en la agricultura, en relación con el cumplimiento de la obligación escolar, estima que :

Los horarios de asistencia a las escuelas rurales deben guardar armonía con la conveniencia de permitir la ejecución por los niños de los trabajos agrícolas adecuados a su edad, para fomentar así en ellos, en forma efectiva, la vocación por los trabajos del campo.

Los Estados deben procurar el establecimiento del mayor número posible de escuelas rurales, a fin de hacer fácil el acceso de los niños campesinos a la enseñanza pública; pero dichas escuelas deben dar cabida en sus programas a los conocimientos elementales relativos a los trabajos agrícolas con el fin de aumentar la competencia de los futuros trabajadores y de hacer ingresar en la agricultura elementos de mayor preparación.

Debe propenderse, además, a la creación de escuelas que tengan por único objeto el desarrollo de los conocimientos técnicos y prácticos de la agricultura, ubicadas en los centros de mayor movimiento agrícola y a las que tengan acceso hombres y mujeres. Sus programas deben desarrollarse, en todo caso, teniendo en consideración la necesidad de permitir a sus alumnos el trabajo en el campo.

#### 7. *Edad mínima de admisión al trabajo*

La Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, reunida en Santiago de Chile en enero de 1936,

Considerando que el Gobierno de los Estados Unidos ha propuesto que se incluya en el orden del día de la Conferencia la cuestión relativa a la edad de admisión al trabajo, a fin de que esta edad se fije en 16 años ;

Considerando que en la Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1935 se adoptó una resolución pidiendo al Consejo de administración de la Oficina Internacional del Trabajo que tomara en cuenta la conveniencia de hacer figurar en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo la cuestión de la revisión de los Convenios que fijan la edad mínima de admisión al trabajo industrial (1919), al trabajo marítimo (1920), al trabajo agrícola (1921) y al trabajo no industrial (1932), a fin de lograr que esa edad de admisión no sea de 14 años como lo establecen aquellos Convenios, sino de 15;

Pide al Consejo de administración de la Oficina Internacional del Trabajo que establezca el procedimiento para la revisión de los Convenios internacionales relacionados con el trabajo de la niñez.

Las resoluciones adoptadas por la Conferencia de Santiago precisaban de diversos trámites que habían de llevarse a cabo, unos por la Organización Internacional del Trabajo, y otros, por los mismos Estados americanos.

#### **A. — Tramitación dada por la Organización Internacional del Trabajo a las resoluciones**

Los trámites han sido de cuatro clases :

En primer lugar, el Consejo de administración acordó que estas resoluciones fueran sometidas a la consideración de los Gobiernos de los Estados de América, a los cuales estaban destinadas dichas resoluciones, para que sirvieran como guía en los diversos campos de la política social, y cuyo texto exacto les fué comunicado por la Oficina.

Una de las resoluciones relativas a la edad mínima de admisión de los niños al trabajo invitaba al Consejo de administración a iniciar el procedimiento de revisión de los convenios internacionales números 5, 7, 10 y 33 que fijan, respectivamente, la edad de admisión al trabajo en la industria, en los trabajos marítimos, en la agricultura y en los empleos no industriales, tomando como base la edad de 14 años. Se recordará que el procedimiento de revisión fué efectivamente iniciado y que la revisión, que ha elevado a 15 años la edad de admisión al empleo, se ha llevado a cabo en octubre de 1936 para el convenio referente a los trabajos marítimos y en junio de 1937 para los dos convenios relativos, respectivamente, a los trabajos industriales y a los trabajos llamados no industriales. La revisión del convenio referente al trabajo agrícola está sometida al estudio de la Comisión técnica de la Organización, especialmente competente en este dominio.

Otras cuestiones (examen médico de los jóvenes y campos de vacaciones de los trabajadores jóvenes), para las cuales la Conferencia de Santiago había solicitado del Consejo de administración que estudiase la posibilidad y la oportunidad de su inscripción en el orden del día de una próxima reunión de la Conferencia, fueron incluidas por la Oficina en la lista de problemas cuya inscripción ha sido objeto de propuestas formales, lista que se somete al Consejo de administración cada vez que ha de proceder al examen de las cuestiones susceptibles de ser incluidas en el orden del día de una determinada reunión de la Conferencia.

Por otra parte, la cuestión de los campos de vacaciones para los trabajadores jóvenes fué confiada al estudio de la Comisión del empleo de los ocios de los trabajadores, para su primera reunión que se celebró en Londres en el mes de octubre de 1938. Tomando como base la documentación que poseía y las informaciones que le fueron remitidas por los miembros de la Comisión, la Oficina preparó un informe substancial que fué presentado a la referida Comisión en la reunión de octubre de 1938 (C.L.T./1.2.1938). Por falta de tiempo el asunto no pudo ser discutido en esta reunión, pero permanece inserto en el orden del día de la Comisión para su estudio en una reunión próxima, debiendo, en el intervalo, la Oficina completar la documentación ya reunida.

## **B. — Tramitación dada por los Estados americanos a las resoluciones de Santiago**

### **1. EDAD DE ADMISIÓN AL EMPLEO**

Una de las resoluciones de la Conferencia de Santiago invitaba a los Estados de América a que ratificasen los convenios números 5, 7, 10 y 33, que fijaban la edad de admisión al empleo según la norma de los 14 años.

Sobre este punto el progreso de las ratificaciones ha sido, igualmente, bastante modesto. El número de ratificaciones del convenio número 5 (trabajos industriales), por parte de los Estados americanos, permanece invariable con respecto a 1935, en cuyo año alcanzaba la cifra de 8 ratificaciones<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, República Dominicana, Nicaragua y Uruguay.

El convenio número 7 (trabajos marítimos) cuenta con una nueva ratificación : la del Brasil. Por tanto, actualmente son 9 los Estados americanos que han ratificado dicho convenio<sup>1</sup>.

El convenio número 10 (trabajos agrícolas) ha sido ratificado por la Argentina en 1936, lo que aumenta a 6 el número de las ratificaciones americanas<sup>2</sup>.

Por último, el convenio número 33 (trabajos no industriales) logró en 1936 la ratificación de la República cubana, y habiendo sido ratificado por el Uruguay en 1933, se eleva a 2 la cifra de ratificaciones americanas del referido convenio.

En relación con la aplicación de los convenios ya ratificados merecen mencionarse los siguientes hechos : en el Uruguay, la división « Adolescencia y Trabajo » del Consejo del Niño ha tomado, en este mismo año, disposiciones referentes al trámite del carnet de trabajo a los adolescentes de más de 14 años, pudiendo así dichas disposiciones asegurar una aplicación exacta de los 4 convenios sobre edad mínima ratificados por este país en 1936. En Cuba, país que ha ratificado el convenio 33 en febrero de 1936, se realizan trabajos preparatorios con objeto de extender al dominio de las ocupaciones no industriales, con las adaptaciones necesarias, el decreto de 1934 sobre edad de admisión al empleo, dictado en aplicación del convenio número 5, ratificado muy anteriormente por este país.

Mucho más numerosos son los progresos registrados en las legislaciones que, inspirándose en uno u otro convenio sobre la edad de admisión, podrán facilitar en lo sucesivo la ratificación de los mismos. Bolivia acaba de adoptar (24 de mayo de 1939) un Código de Trabajo fijando en 14 años la edad de admisión para todos los empleos ; la nueva Constitución del Brasil (1937) ha establecido en principio la generalización, a todas las ocupaciones, de la fijación en 14 años de la edad de admisión, nivel establecido para la industria por la legislación ya existente. De la misma manera el Código de Trabajo del Ecuador (1938) fija en 14 años la edad de admisión al empleo en todas las ocupaciones, salvo cuando se comprueba que el menor tiene evidente necesidad de trabajar para proveer a su propia sustentación. En Venezuela, por la ley del trabajo de 15 de julio de 1936, se fija en 14 años la edad mínima para el empleo en la industria y el comercio.

---

<sup>1</sup> Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Cuba, Chile, República Dominicana, Nicaragua y Uruguay.

<sup>2</sup> Argentina, Cuba, Chile, República Dominicana, Nicaragua y Uruguay.

Los proyectos legislativos que están en estudio en Nicaragua y en el Salvador tienden a fijar el mismo nivel de edad — 14 años — para la admisión al empleo, si bien se prevé la posibilidad de un empleo excepcional, desde la edad de 12 años, en la agricultura, en el Salvador y, también, si se cumplen ciertas condiciones de instrucción, en Nicaragua.

Como antes se ha dicho, los Estados americanos han demostrado igualmente un manifiesto interés por la adopción de un límite de edad superior a 14 años, solicitando la revisión de los convenios internacionales, con objeto de elevar el nivel de edad mínima. Dentro de la esfera nacional, algunos de estos países han realizado evidentes esfuerzos para una mayor restricción en el empleo de los adolescentes, elevando la edad legal de admisión al empleo. Algunos de estos Estados figuran entre los promotores del movimiento. En los Estados Unidos se han realizado notables esfuerzos para conseguir la elevación de la edad normal de admisión al trabajo. Federalmente, esa medida de política social había sido ya implantada desde 1933 a 1935, bajo el régimen de la ley de renacimiento económico, que fijaba en 16 años la admisión al empleo en la industria; pero la eficacia de tal medida había quedado fuertemente quebrantada por la invalidación de dicha ley. En estos últimos tiempos ha podido restablecerse su eficiencia si bien en un campo más restringido, mediante dos leyes federales que se refieren a las formas de empleo, para las cuales la Constitución permite la aplicación de la reglamentación federal. De esta manera la edad mínima ha sido fijada en 16 años respecto al personal ocupado en la ejecución de los trabajos realizados por cuenta del Estado (ley del 30 de junio de 1936 y, después, la misma edad mínima ha sido establecida, como regla general, para el personal ocupado en la producción de materias y mercancías que sean objeto del comercio entre Estados (ley de normas de trabajo de 25 de junio de 1938). Si bien esta última ley admite algunas derogaciones, bajo condiciones determinadas, para el empleo de los niños, de edades de 14 a 16 años, en ocupaciones que no sean la industria minera y las de transformación, establece, en cambio, un límite superior, 18 años, para el empleo en trabajos peligrosos o insalubres.

Estas leyes federales no protegen, sin embargo, más que a una pequeña parte de los niños asalariados de los Estados Unidos, puesto que, tomando como base los certificados de trabajo entregados, se calcula que las tres cuartas partes de los asalaria-

dos de menos de 16 años (haciendo abstracción de la agricultura), estaban ocupados hasta entonces en industrias de carácter local, tales como los establecimientos de lavado y planchado, hoteles, talleres de reparación y en el comercio al por menor, que no están comprendidos por la ley sobre normas de trabajo. Por esta razón la quinta Conferencia nacional de legislación del trabajo, que se reunió en Wáshington en noviembre de 1938, recomendaba a los Estados que se inspirasen en las normas de dicha ley para legislar en materia de trabajos de los niños en la esfera sometida a su jurisdicción y también que ratificasen la enmienda a la Constitución que ampliaba, a este respecto, la competencia de la Unión.

Es materialmente imposible, por falta de espacio, enumerar todos los progresos realizados, en estos últimos años, en los Estados de la Unión para elevar la edad de admisión al trabajo. Según una publicación del « Children's Bureau », fechada en el mes de noviembre de 1938, época en la cual les había sido comunicada la recomendación antes indicada, 10 Estados y un territorio habían fijado ya el tope de 16 años para la edad de admisión al empleo (5 Estados lo habían ya fijado cuando se celebró la Conferencia de Santiago) y 4 habían señalado el límite de los 15 años para la edad de admisión. Varias legislaturas tenían sometidos a estudio proyectos diversos respondiendo al voto emitido por la Conferencia nacional.

En los restantes Estados de América, la elevación de la edad de admisión al empleo por encima de los 14 años ha sido establecida principalmente para ciertas ocupaciones que presentan riesgos especiales, debiendo hacerse notar que en Haití la edad de admisión está fijada en 15 años desde 1934, y que en varias provincias canadienses el nivel de edad legal de admisión en la industria, y algunas veces en las oficinas y almacenes, ha sido elevado, en los últimos tiempos, a 15 años. Las medidas adoptadas para excluir a los adolescentes de ciertas clases de trabajo que llevan consigo riesgos de alguna consideración, aunque autorizando su trabajo en otras clases de empleos menos peligrosas, se han multiplicado considerablemente en los últimos años, pudiendo citarse un buen número de Estados, aparte de los Estados Unidos, de cuya nueva reglamentación federal se ha hecho mención anteriormente. Respecto al trabajo de los pañoleros y fogoneros, ocupaciones para las cuales el convenio número 15 ha fijado la edad de admisión en 18 años, hay que consignar que este convenio ha sido ratificado por 7 Estados

americanos<sup>1</sup>, de los cuales la Argentina lo tiene ratificado desde 1936.

Puede citarse también, como ejemplo, el hecho de que en Bolivia esté reglamentado el empleo de los menores de 18 años en los trabajos duros y peligrosos (Código de 1939), que en Nuevo Brunswick (1937) y en Quebec (1937) se faculta a la autoridad competente para determinarlos, y que en Venezuela el Decreto reglamentario de la Ley del Trabajo, de noviembre de 1938, establece una lista de los trabajos prohibidos a los menores de 18 años. La prohibición del empleo en los trabajos subterráneos de las minas ha sido establecida, especialmente, en Saskatchewan hasta los 16 años, y en Colombia británica y en Quebec hasta los 18. En una reglamentación más amplia, en el Ecuador, se ha consignado esta misma prohibición (Código de 1938), y en la industria minera de Nueva Escocia el servicio de los montacargas está prohibido a los jóvenes menores de 20 años (1937). Las medidas que se refieren especialmente a la protección de los adolescentes en los trabajos que llevan consigo riesgos de carácter moral se han multiplicado igualmente y así vemos que en la Argentina (provincia de Buenos Aires) el ejercicio de las profesiones ambulantes necesita un permiso especial de admisión, hasta los 18 años, estando también reglamentadas estas profesiones, con sumo cuidado, en el Uruguay. De la misma manera, en Guatemala el oficio de lustradores y limpiabotas está considerado de una manera especial en la legislación sobre la materia en cuestión. La hostelería (Saskatchewan) y el servicio de bebidas alcohólicas han sido objeto de reglamentaciones diversas, que elevan a 18 años la edad de admisión en la República Dominicana, y a 21 en Ontario.

La organización de la enseñanza primaria y la institución de la obligatoriedad escolar son, dentro de las medidas de política social, corolario obligado al establecimiento de una legislación sobre edad mínima de admisión al trabajo. Por otra parte, en Santiago se adoptó una resolución especial para recomendar la organización de escuelas en el campo. En esta esfera, es evidente que los Estados americanos han realizado esfuerzos particularmente intensos en estos últimos años, a pesar de las dificultades de orden material que encuentran muchos de los mencionados países para la organización de un

---

<sup>1</sup> Argentina, Canadá, Colombia, Cuba, Chile, Nicaragua y Uruguay.



sistema escolar suficientemente desarrollado en los vastos territorios de población todavía poco densa.

En la América latina los esfuerzos se dirigen en la actualidad a procurar la coincidencia del período de frecuentación escolar obligatoria con el período de prohibición del trabajo asalariado, y elevar el nivel de asistencia escolar obligatoria hasta el fijado para la edad mínima de admisión.

Para alcanzar este fin es necesario, en primer lugar, establecer escuelas en número proporcional a la población infantil del país. Por esta consideración el ministro del Trabajo de Chile, al comprobar las insuficiencias actuales en escuelas, en personal y en material escolar — insuficiencia que impide al 40 por 100 de los niños en edad escolar recibir la instrucción adecuada — ha establecido, a principios de 1939 un plan sexenal<sup>1</sup> para el desarrollo de la instrucción primaria, plan que tiene por objeto la incorporación a la vida escolar de los 385.000 niños que no reciben en la actualidad instrucción, la mejora del material y la creación de 2.000 nuevas escuelas y de 4.000 plazas de maestros. El plan comprende, además, diversas medidas de asistencia social respecto a los niños desnutridos o abandonados, creándose, a este efecto, hogares infantiles. Esta medida responde a la comprobación efectuada por la Confederación de trabajadores de Chile, al estudiar la cuestión de la frecuentación escolar en 1938, de que la miseria alejaba muchas veces a los niños de la escuela obligándoles a tomar prematuramente un empleo, lo que les condenaba, por falta de formación suficiente, a permanecer durante toda su existencia en las filas de los trabajadores no calificados. (*La Hora* — Santiago de Chile — 14 de enero de 1938.)

Para vencer las dificultades que lleva consigo el establecimiento de un número suficiente de escuelas para la población rural, que representa en México las dos terceras partes de la población total, la ley del trabajo de este país impone a los patronos la obligación de sostener en los centros rurales, situados a más de tres kilómetros de las poblaciones, una escuela en beneficio de los hijos de los trabajadores, cuando el número de niños en edad escolar sea mayor de 20. Según la consulta, emitida en 1938 por el Departamento del Trabajo, estas escuelas deberán estar obligadas « a impartir educación a todos los

---

<sup>1</sup> *Diario Oficial*, 22 de mayo de 1939, pág. 1.473.

niños en edad escolar de los seis a los quince años, aunque no sean hijos de trabajadores de la empresa »<sup>1</sup>.

Una vez creadas las escuelas es preciso resolver el problema de acostumar a la población a que haga un uso regular de los medios de instrucción que le son ofrecidos. Para lograr estos fines de utilización se ha dictado la ley número 4.546, promulgada en la Argentina (Provincia de Buenos Aires) el 10 de mayo de 1937, contra la deserción escolar. Para dar cumplimiento a esta ley se ha creado, bajo la dependencia de la Dirección general de Escuelas, una « Oficina de Obligación Escolar » encargada de establecer, por circunscripciones administrativas, un registro o padrón de los niños que estén en edad de frecuentar la escuela, con objeto de facilitar a las autoridades la vigilancia sobre los padres y tutores para que no eludan la obligación de enviar a los niños a la escuela.

Con el mismo fin, un decreto boliviano de 1938 ha prohibido el empleo de los niños que no estén provistos de un certificado que atestigüe haber cumplimentado la obligación de frecuentación escolar. En el Uruguay, el trámite del carnet de trabajo a los adolescentes de 14 años está igualmente subordinado a la condición de que posean instrucción primaria elemental.

Diversas disposiciones de la misma índole se encuentran en la ley del Ecuador de 8 de abril de 1938. Sin embargo, esta ley, como la de Guatemala de 10 de mayo de 1937, autoriza el empleo de los niños, fuera de las horas de escuela, si pueden probar la regularidad de su frecuentación escolar.

En los Estados Unidos y en el Canadá el problema de la prolongación de la escolaridad obligatoria retiene la atención, aunque bajo otro aspecto, como medida de política social destinada a facilitar la eliminación del trabajo de los niños hasta un nivel particularmente elevado, o bien para emplear de manera conveniente los ocios forzosos que el paro provoca en la juventud. En algunos Estados de la Unión, la obligación de asistencia escolar ha sido extendida hasta los 18 años para los jóvenes sin empleo.

## 2. CONTROL DE LA APTITUD PARA EL EMPLEO

Una de las resoluciones de la Conferencia de Santiago constituye una prueba fehaciente del interés de los Estados allí reunidos respecto al modo de protección de los adolescentes : consiste en exigir, para su admisión al trabajo, un certificado

---

<sup>1</sup> *Revista Mexicana del Trabajo*, julio-septiembre 1938, pág. 12.

de aptitud en relación con el empleo a que se le destina. Esta resolución aconsejaba que se ratificase el convenio de 1921, relativo al examen médico obligatorio de los jóvenes empleados a bordo de los buques, pero preconizaba también la extensión de la misma medida a los empleos industriales. El convenio número 16, « Examen médico de los jóvenes (trabajo marítimo) », cuenta actualmente con 9 ratificaciones entre los Estados americanos<sup>1</sup>, de las cuales 3 (Argentina, Brasil y México) han tenido lugar a partir de 1936.

Las reglamentaciones sobre el certificado de empleo han adquirido bastante desarrollo en estos últimos años. En los Estados Unidos, la aplicación de las disposiciones sobre el trabajo de los adolescentes, contenidas en la ley de normas de trabajo, se basa esencialmente en el certificado de empleo, sirviendo éste para comprobar la evidencia de la aplicación de la regla general que fija en 16 años la edad mínima ; pero está destinado también a impedir el empleo de los adolescentes de 16 a 18 años en los trabajos prohibidos hasta este límite de edad por considerarlos especialmente peligrosos. Tiene igualmente por objeto autorizar el empleo, en derogación, de los adolescentes comprendidos en las edades de 14 a 16 años en las categorías de empleo en que está admitida dicha derogación. El derecho de establecer los certificados está limitado a las autoridades de los Estados, reconocidas por los poderes centrales con facultad para esta entrega, guardando la Unión, por este medio, un control sobre la aplicación de la ley.

La previsión de que la entrega de los certificados esté supeeditada al examen médico previo, y no solamente al examen administrativo de los documentos de identidad, ha sido establecida por varias legislaciones de los Estados americanos.

En Cuba y en el Uruguay, el certificado de empleo necesario para todo adolescente menor de 18 años, que deba ocuparse en la industria o en el comercio, es un certificado de aptitud basado en el examen médico. En Cuba, según las resoluciones ministeriales números 87, de 1937, y 248, de 1938, estos certificados deben ajustarse a un modelo establecido por el Negociado de Higiene profesional, debiendo remitirse a dicho Negociado, después de la entrega, una copia de todo certificado que se expida. En el Uruguay el examen médico es, en principio, anual y la aptitud para el trabajo está consignada en el carnet de

---

<sup>1</sup> Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Cuba, Chile, México, Nicaragua y Uruguay.

trabajo de los menores de 18 años de edad declarado obligatorio a partir de 1.º de marzo de 1939, por un reglamento de la división « Adolescencia y Trabajo » del Consejo del Niño. Después del examen médico pasa el expediente al servicio social de la división y seguidamente se verifica la entrega de la autorización de empleo, a la vista de los tres elementos siguientes : documentos personales, dictamen médico e informe social del inspector o de la visitadora social. Para las profesiones ambulantes, los servicios de transporte y reparto, etc., están en vigor diversas disposiciones especiales. En el Perú, igualmente, el decreto de 30 de agosto de 1936 impone « la limitación del trabajo de los menores de 18 años, condicionada a su desarrollo físico », lo que lleva consigo la necesidad del certificado de aptitud, que ya está utilizándose. El proyecto de ley de El Salvador tiende, de la misma manera, a exigir un examen médico anual.

Estos certificados o licencias especiales son exigidos algunas veces solamente para ciertas clases de trabajos ; han sido prescritos en la provincia de Córdoba (Argentina), por un reglamento de policía, del año 1938, para el ejercicio de oficios en la vía pública por los adolescentes menores de 18 años, y en Manitoba (Canadá), un reglamento, dictado en 1936, los prescribe para el empleo de los adolescentes en los espectáculos públicos.

Es ésta, por lo tanto, una medida de protección cuya utilización comienza a adquirir gran extensión.

### 3. ADMINISTRACIÓN ESPECIALIZADA EN LA PROTECCIÓN A LA INFANCIA

La Conferencia de Santiago recomendó con insistencia la creación de servicios especializados para la protección de la infancia, considerándolos como un medio eficaz para el progreso de las medidas protectoras. Bajo la influencia de esta indicación, o a causa de la necesidad evidente de tales instituciones cuyos fundamentos existían ya en diversos Estados americanos cuando se celebró la Conferencia de Santiago, el desarrollo de estas instituciones se ha manifestado con gran vigor en el período posterior a la Conferencia. Es lógico que, debiendo adaptarse su misión a necesidades muy diversas, presenten estas instituciones formas muy variadas. Pretendemos solamente presentar un breve bosquejo de su estructura y de su funcionamiento, recalcando ciertos aspectos de la función que deben desarrollar, y sobre la cual no tuvo ocasión de insistir la primera Conferencia regional.

El tipo que sirvió de base a la resolución de la Conferencia de Santiago era el de un servicio especializado agregado al Ministerio del Trabajo que asumiera el estudio de las condiciones de empleo de los adolescentes y la resolución de los problemas que él se derivan. El modelo considerado es el de la División Industrial de la Oficina de la Infancia del Ministerio federal de los Estados Unidos (Children's Bureau) y las oficinas similares que existen en varios de los Estados de la Unión. Las funciones de la Oficina de los Estados Unidos han alcanzado gran desarrollo en estos últimos tiempos a causa de la labor, que incumbe ahora a esta Oficina, de administrar las disposiciones de la ley sobre las normas de trabajo relativas al empleo de los adolescentes. En cuanto a las oficinas de los Estados se han multiplicado considerablemente, habiéndose creado en estos últimos años en Illinois, Luisiana, Rhode Island, Utah y Puerto Rico.

Las instituciones organizadas en Cuba se aproximan bastante a las existentes en los Estados Unidos. La Oficina Nacional de Trabajo de la Mujer y Menores de La Habana es un servicio central que corresponde a lo que es la División Industrial del « Children's Bureau » de Washington, y los servicios del trabajo de las mujeres y de los niños, que están dirigidos por una inspectora en cada provincia, son bastante semejantes a las Oficinas de mujeres y de niños de varios de los Estados de la Unión. Sin embargo, en Cuba, la Oficina central, como igualmente las oficinas provinciales, son ante todo oficinas de control, mientras que la División industrial del « Children's Bureau » de Washington tiene principalmente el carácter de oficina de estudios, hasta el año 1938.

Este carácter de organismo de estudios es el que predomina en la misión confiada a la Comisión Investigadora de la Situación de la Mujer y de los Menores trabajadores, creada, en el Departamento de Trabajo de México, por decreto de 29 de febrero de 1936. Uno de los puntos salientes de su misión consistía entonces en investigar los medios oportunos para suprimir el trabajo de los niños en las fábricas. Sin embargo, desde que la Comisión entró realmente en funciones se la encargó de examinar hasta qué punto son respetadas las disposiciones en vigor sobre la protección de los niños y de los jóvenes que trabajan en la industria. Dicha Comisión ha combatido la insuficiencia de los salarios pagados a los trabajadores jóvenes, desarrollando así funciones de control; al mismo tiempo realizaba una eminente labor consultiva preconizando diversas

reformas reglamentarias relativas al trabajo a domicilio, al servicio de la juventud en los albergues y otras medidas de protección a los trabajadores jóvenes.

Al lado de los organismos de este tipo, consagrados ante todo a los problemas de trabajo, merecen señalarse otras instituciones de protección de la juventud de un tipo bastante diferente. Algunas son ya antiguas como, por ejemplo, las que existen en muchas provincias canadienses para la protección general de la infancia, que se denominan, en varias de ellas, Consejos de la infancia. Su misión tutelar es, principalmente, de orden moral y tienen por objeto velar por la infancia abandonada, comprendiendo bajo esta denominación a los adolescentes que se dedican a oficios desempeñados en la vía pública, tales como la venta ambulante, la distribución de prospectos, la venta de periódicos, etc., o en otros lugares públicos, como ocurre con los servicios realizados en los locales destinados a diversiones y espectáculos. La ley de Manitoba de 1936 encarga a diversas autoridades administrativas de una misión de vigilancia, de la misma especie, sobre los adolescentes que se dedican a trabajos moralmente peligrosos.

El Consejo del Niño del Uruguay, a semejanza del « Children's Bureau » de Wáshington, comprende en sus diversas secciones organismos que se aproximan a los de uno y otro tipo. Al primero de estos tipos pertenece la división « Adolescencia y Trabajo » del Consejo del Niño del Uruguay, cuyas atribuciones de control, para la aplicación de las disposiciones legales sobre la edad de admisión, han sido especificadas anteriormente. Ahora bien, esta división tiene ya una misión más amplia, puesto que, con arreglo al Código que ha instituído el Consejo, dicha división está encargada no solamente de la vigilancia del trabajo, sino también de la preparación para el mismo y de la colocación de los adolescentes de 14 a 21 años, valiéndose para realizar su misión de escuelas-talleres, casahogares, etc. Las « Comisiones de Perseverancia » de este mismo Consejo tienen, entre otras atribuciones, la de vigilar el mantenimiento del trabajo de los adolescentes que no tengan familia. La división « Segunda infancia », del mismo Consejo, ejerce principalmente una labor de tutela y de educación respecto a los niños faltos del apoyo familiar.

Estas clases de organismos oficiales de protección de la infancia desgraciada, abandonada o sin apoyo suficiente, que parecen responder a una necesidad social muy urgente, se han

multiplicado considerablemente durante los últimos años en los Estados de la América latina. Dichos organismos, encargados en una esfera muy amplia de la protección de los niños y de los menores que se encuentran en estado de abandono físico, de peligro moral o de indigencia y que, por diferentes motivos, carecen, dentro de su propia familia, de la protección que su juvenil edad reclama, llevan el título de : Consejo del Niño, en el Uruguay y en Venezuela ; Consejo de Defensa del Niño, en Chile ; Comisión de Protección de la Infancia, en el Perú ; Consejo Nacional de Menores y Hogares de Protección Social, en el Ecuador ; Patronato Nacional de Menores, en Bolivia ; Patronato Nacional de la Infancia, en Costa Rica y en Nicaragua ; Dirección para la Protección de la Maternidad y de la Infancia, en el Brasil ; Departamento de Protección Infantil y Maternal, en Colombia, etc. Por razón de sus atribuciones de asistencia social a toda la población juvenil desgraciada, y a causa de las que le corresponden de vigilancia en el orden judicial, respecto a la juventud delincuente, estas instituciones parecen ser, a primera vista, extrañas a las preocupaciones de una Conferencia del Trabajo. Sin embargo, si se tienen en cuenta los problemas sociales que se plantean a muchos de los países que participan en la Conferencia — a causa del número elevado de niños, a los que dolorosas circunstancias familiares privan de apoyo —, no es, en verdad, indiferente, para los problemas de protección de los trabajadores, mostrar los esfuerzos realizados por numerosos Estados, desde hace algunos años, para crear diversos organismos capaces de asegurar, bien de un modo directo, mediante las instituciones que administren, bien de un modo indirecto, por el control que ejerzan sobre las obras privadas, la subsistencia de los adolescentes sin amparo familiar, hasta el momento en que éstos hayan cumplido la edad legal de admisión al empleo. Su acción tutelar puede salir al paso, en efecto, a la necesidad que obliga a veces a estos adolescentes a infringir los reglamentos que establecen la edad de admisión, o a intentar procurarse los recursos para su existencia dedicándose a pequeños oficios, todavía no reglamentados y con frecuencia más peligrosos para ellos, moral y aun físicamente, que un trabajo asalariado regular o, lo que todavía es peor, verse incitados por la miseria a convertirse en vagabundos o a dedicarse a la rapiña o a la mendicidad. La acción de estos organismos ofrece, por el contrario, a sus protegidos la posibilidad de utilizar este período de primera adolescencia para aprender un oficio,

instrumento necesario para el desarrollo de una vida adulta sana y útil. Una breve descripción de algunos de dichos organismos nos permitirá más fácilmente darnos cuenta del papel que representan.

Consignemos, primeramente, los organismos creados a partir de 1936. El Patronato Nacional de Menores de Bolivia fué establecido por decreto de 14 de junio de 1937. Dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión social<sup>1</sup>, este Patronato deberá instituir sus propios establecimientos y vigilar los particulares. Su acción debe extenderse a todo el territorio por el intermedio de Comités departamentales y provinciales que dicho Patronato deberá crear. Habrá de ocuparse, tanto en la esfera moral como en la material, de los adolescentes abandonados, o sometidos a malos tratos o dedicados, por sus padres, tutores o encargados, a trabajo incompatible con su edad. Los menores protegidos por el Patronato deberán recibir una instrucción general y ser iniciados en una profesión con objeto de ser colocados en trabajos compatibles con su vocación o aptitudes.

En Colombia, una Comisión de estudio, reunida a iniciativa del alcalde de Bogotá, esbozó en líneas generales lo que debiera ser el Departamento de Protección Infantil y Maternal, el cual fué creado en 1938 por decreto número 2.392 de 30 de diciembre afecto al Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social. Sus atribuciones fueron fijadas por el decreto número 378 de 17 de febrero de 1939, y son semejantes a las descritas anteriormente.

Los Hogares de Protección Social, considerados por la ley del Ecuador de 27 de octubre de 1937, son también instituciones similares que comprenden principalmente: escuelas-hogares, colonias cooperativas agrícolas e industriales y escuelas de trabajo para los niños y adolescentes abandonados y necesitados, respecto a los cuales habrán de asumir la educación o la reeducación. El Estado deberá ayudar a sus pupilos a establecerse cuando hayan acabado su aprendizaje, instalándolos en un terreno apropiado si el aprendizaje ha sido agrícola, o suministrándoles los medios de montar un taller, si el aprendizaje ha sido artesanal. En estos centros deberán funcionar Consejos consultivos conforme a las disposiciones del decreto de 13 de julio de 1938 que los establece; estando encargados de sugerir al Ministerio los planes de trabajo, programas de las escuelas-hogares, etc.

---

<sup>1</sup> *Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia*, julio de 1938, pág. 164.



En el mismo país, una disposición del Código de Trabajo del 5 de agosto de 1938 ofrece solución a un problema importantísimo de protección de la adolescencia. Dicho problema es el de la vigilancia respecto a los niños o adolescentes, cuyas familias, indigentes e incapaces de asumir su cuidado y manutención, los han cedido a familias más afortunadas que puedan asegurar su subsistencia y a las que los niños presten un servicio en calidad de sirvientes domésticos. El Código determina que ciertas autoridades de trabajo y de policía deberán velar por que estos niños no sean maltratados o encargados de labores excesivas para sus fuerzas. Organiza, igualmente, un servicio de intermediarios para la consignación de estos niños en familias, valiéndose del Servicio de Estadística y Colocación del Estado.

La Sección de Protección a la Infancia, establecida en Guatemala por el decreto número 1.877 de 7 de septiembre de 1936, ha sido agregada a la Dirección General de Sanidad. En Haití, la Caja de Asistencia Social, creada por el decreto-ley de 9 de diciembre de 1938, está encargada de organizar y sostener los establecimientos necesarios para la recogida y educación de los niños abandonados.

En Venezuela, el Consejo del Niño, creado en 1936, ha sido reorganizado por decreto de 18 de febrero de 1939, para realizar la obra de protección que, con arreglo a los términos del Código de Menores de 10 de enero de 1939, el Estado asume respecto a los menores de 18 años que se encuentran en abandono moral o material, entre los cuales se incluye a los adolescentes sin apoyo familiar y sin medios de subsistencia, a los explotados por sus padres o cuidadores o empleados en ocupaciones prohibidas, peligrosas para su moralidad, su vida o su salud, así como a los menores que sean encontrados ambulando habitualmente por las calles o lugares públicos o en estado de mendicidad. Estos adolescentes deberán ser colocados, por la autoridad tutelar, en determinadas instituciones en las cuales recibirán la formación profesional correspondiente a sus aptitudes. Como detalle interesante merece citarse que el 70 por 100 del producto de su trabajo se coloca en ahorro a nombre del menor, durante todo el período de formación hasta que cumpla su mayor edad.

Al lado de estas instituciones, creadas durante el período posterior a la Conferencia de Santiago, es preciso mencionar también algunos organismos establecidos anteriormente, pero que con posterioridad han alcanzado mayor desarrollo o han sido reorganizados. En el Brasil, por ejemplo, la Dirección

de Protección de la Maternidad y de la Infancia, destinada especialmente a impulsar la asistencia social a la infancia abandonada, que ha sido creada por decreto en el año 1934, ha desarrollado sus instituciones en los últimos años, habiéndose logrado, en 1937, la aprobación del plan de organización de la ciudad de niños abandonados de los alrededores de Río. En julio de 1938, un decreto relativo a la cooperación entre la Unión y las obras privadas determina la concesión de subvenciones de la Federación a las instituciones para la protección y educación profesional de los niños abandonados.

En la Argentina, aunque la creación de la Dirección de Maternidad e Infancia fué acordada por la ley 12.341 de 21 de diciembre de 1936, incumbe a un organismo más antiguo (el Patronato Nacional de Menores, afecto al Ministerio de Justicia) la protección de la adolescencia sin amparo, e igualmente la vigilancia de la juventud delincuente. Ya en el año 1937 el Patronato había comenzado la elaboración de un censo de las instituciones públicas y privadas que se ocupan de los niños abandonados o delincuentes, con objeto de establecer un plan de coordinación y de intensificación de los esfuerzos para la protección de los niños material y moralmente abandonados. Solamente en la capital se elevaba entonces a 50 el número de estos establecimientos. Ahora bien, en la provincia de Buenos Aires las instituciones de asistencia a los adolescentes menores de 18 años material o moralmente abandonados, están colocadas bajo el control de la Dirección General de Protección a la Infancia, creada por la ley 4.547 del 12 de mayo de 1937. La Dirección, que tiene también por misión controlar el cumplimiento de las leyes referentes al trabajo de menores en fábricas, obrajes, labores de campo, trabajo a domicilio y servicio doméstico, debe coadyuvar a que los adolescentes egresados de las mencionadas instituciones obtengan trabajo. Se combinan, pues, en este organismo los dos tipos de servicio de protección a la infancia descritos más arriba.

En Chile, la creación del Consejo de Defensa del Niño abandonado se remonta a 1934 (decreto número 1.450 de fecha 30 de mayo); pero este Consejo ha sido transformado en un Consejo de defensa del niño, el cual, a petición propia, ha recibido un estatuto de derecho privado con reconocimiento de la personalidad jurídica, por decreto número 629 del 14 de febrero de 1938. Según la Memoria referente a la labor de este Consejo, publicada en 1938, durante los siete últimos meses de 1937 se

había prestado asistencia a 10.980 niños, existiendo también Juntas provinciales en Antofagasta y en Valparaíso. En este país la asistencia a la infancia desvalida ha sido objeto de una atención muy sostenida durante los últimos tiempos, evaluándose, por el Director General de Protección a la Infancia, que, en la actualidad, el número de niños abandonados se aproxima a los 30.000. A principios del año 1939, el Juez de menores ha sometido a la consideración del Presidente de la República un plan de protección a la infancia abandonada. Por su parte, el nuevo Alcalde de Santiago, la Sra. Graciela Schnacke, se ha ocupado intensamente del problema de la vagancia infantil. Con arreglo al acuerdo concertado entre la Dirección General de Beneficencia y la Alcaldía de Santiago, ésta asumirá las cargas financieras de un cierto número de niños recogidos y colocados por su intervención en la Casa Nacional del Niño, hasta que el niño haya adquirido una profesión que le permita ganarse la vida. Procura también la municipalidad de Santiago reunir los fondos necesarios destinados a la creación de escuelas-granjas, para las cuales podría ceder terrenos de su propiedad la Caja de Seguro obligatorio.

De esta manera, bien mediante la creación de organismos nuevos, bien por el desarrollo intensificado que se da a los organismos de creación más antigua, los Estados de América han respondido con largueza a la sugerencia, formulada por la Conferencia de Santiago, de establecer organismos dedicados a la protección social de los adolescentes, si bien, estando adaptados a una necesidad social eminentemente apremiante, la mayor parte de las nuevas instituciones revisten un carácter que difiere un poco del tipo propuesto en la resolución.

#### 4. REGLAMENTACIÓN DEL EMPLEO DE LOS JÓVENES EN EL TRABAJO NOCTURNO

La Conferencia de Santiago no se extendió en el estudio del problema del empleo de los jóvenes en el trabajo nocturno, limitándose a recomendar a los Estados americanos que ratificasen el convenio número 6, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1919.

Tan sólo México respondió efectivamente a esta invitación ratificando el convenio en el año 1937, elevándose, por tanto, a 8 ratificaciones la aportación del Continente americano a este

convenio<sup>1</sup>. En este país hay en estudio proyectos legislativos con objeto de adaptar la legislación nacional para una aplicación exacta del convenio.

Sin embargo, pueden registrarse algunos progresos en las legislaciones nacionales de otros países. Citaremos, entre ellos, que la prohibición de emplear a los adolescentes en el trabajo nocturno ha sido establecida en Honduras por el decreto constitucional de 28 de marzo de 1936, aunque limitándose la protección a los adolescentes menores de 16 años, mientras que en Bolivia (Código de Trabajo de 1939) y en el Ecuador (Código de Trabajo de 1938), el límite de edad hasta el cual se aplica la protección ha sido elevado desde los 16 años, nivel establecido por las disposiciones anteriores, a 18 años. Igualmente el Código del Salvador incluye la prohibición del empleo en los trabajos nocturnos, de los menores de 18 años.

En los Estados Unidos la tercera Conferencia Nacional del Trabajo, reunida en 1936, ha incluido entre las recomendaciones que formula a los Estados de la Unión la de que su legislación debiera garantizar a los adolescentes la prohibición del trabajo nocturno hasta los 18 años. Esta recomendación, que ya la habían adoptado algunos Estados, lo fué también por la Carolina del Sur en 1937.

Algunos Estados de América que poseían ya una reglamentación relativa al empleo nocturno de los adolescentes, le han dado una precisión mayor; unas veces, como ocurre en la Argentina, para ponerla en aplicación en sectores diferentes de la industria — en este caso en las empresas de espectáculos — o, por el contrario, para prever, en el cuadro de las excepciones autorizadas por los convenios internacionales, los casos excepcionales de trabajo nocturno que las circunstancias económicas aconsejen.

El examen de la situación permite esperar que algunos de los progresos legislativos realizados entre enero de 1936 y julio de 1939 podrán dar lugar, en breve, a nuevas ratificaciones.

---

<sup>1</sup> Argentina, Brasil, Cuba, Chile, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela.

### Conclusiones

Si se examina de una manera comparativa el estado de la legislación social en los países americanos, en los comienzos de, año 1936, época en que se celebraba la Conferencia de Santiago y en el verano de 1939, pocos meses antes de una segunda Conferencia regional, aparece evidente que las resoluciones adoptadas por la primera Conferencia han estimulado el progreso de aquella legislación.

Ahora bien, este progreso no se ha realizado siempre en la forma en que se esperaba. Por ejemplo, el progreso de las ratificaciones de los convenios relativos a los niños y a los adolescentes ha sido menor de lo que hubiera sido deseable, después de la apremiante invitación que la Conferencia había formulado sobre la ratificación de cada uno de ellos. Pero acaso esta comprobación, un tanto desalentadora, sea debida a que el período de tiempo transcurrido desde la Conferencia de Santiago no haya sido el suficiente para que el trabajo preparatorio que se estaba realizando llegase a su término. Un atento examen nos permitirá, sin embargo, examinar el proceso de su gestación y esperar confiadamente el fruto de dicho trabajo.

Pudiendo utilizarse por algunos Estados los esfuerzos intentados por otros, a modo de experiencia indirecta susceptible de ayudar a la evolución progresiva de sus propias organizaciones sociales, será conveniente exponer a continuación algunos hechos generales comprobatorios de la evolución de la situación entre 1935 y 1939 y, con objeto de que sirvan de base a los debates de la próxima reunión, se deducirán algunos principios que pudieran fundamentar un programa de trabajo para la etapa abierta por la segunda Conferencia, en relación con los diversos problemas que han sido examinados en el presente informe.

*La edad de admisión al empleo* es un problema que ha preocupado vivamente a la Conferencia de Santiago, pero únicamente en cuanto a su aspecto principal, que consiste en la elección de un nivel de edad convenientemente elevado para la admisión de los adolescentes a un empleo asalariado cualquiera, es decir, para su paso de la vida escolar a la vida de trabajador asalariado.

El problema presenta otros aspectos que no han sido tado-

vía discutidos por la Conferencia de los Estados de América, principalmente en lo que se refiere a la admisión de los adolescentes en ocupaciones que puedan presentar riesgos particularmente elevados: trabajos insalubres — por ejemplo, aquellos que implican la manipulación de ciertos productos tóxicos —; trabajos peligrosos — especialmente por razón del manejo de máquinas o de herramientas que requieren experiencia, atención sostenida y prudencia por parte de los que se sirven de dichos útiles —; trabajos penosos — por ejemplo, los que exigen un esfuerzo muscular considerable —; y por último, trabajos moralmente peligrosos — especialmente los que dan lugar a contactos personales con un público a veces un tanto dudoso. Muchos de estos trabajos, que no presentan más que débiles riesgos para un trabajador adulto, pueden tener una nefasta influencia sobre la salud física, la seguridad o el equilibrio psíquico de un adolescente cuyo organismo no ha alcanzado todavía su pleno desenvolvimiento, cuya atención es inestable y cuya resistencia moral no está todavía asegurada. Ahora bien, cuanto menos elevada sea la edad normal de admisión al trabajo, mayores son los riesgos especiales que presenta el empleo, en esas clases de ocupaciones, de un adolescente considerado legalmente como admisible al trabajo.

Pero es muy importante hacer notar que la protección de los adolescentes contra los riesgos originados por un número limitado de ocupaciones es más fácil de establecer que la fijación de un nivel de edad, relativamente elevado (15 o 16 años por ejemplo) como límite inferior, cuando se contrate a un adolescente para un trabajo asalariado cualquiera. Podrán, en efecto, oponerse todavía, durante algunos años, ciertas circunstancias sociales, en determinados países, a la elevación general de la edad mínima por encima de los 14 años. El insuficiente nivel de vida de una gran parte de la población puede dificultar el sostenimiento muy prolongado de los niños por cuenta de su familia, y también la organización de una dotación escolar suficiente para ofrecer a toda la juventud del país la enseñanza correspondiente a un período de escolaridad obligatoria más extensa, sería acaso difícil de realizar inmediatamente; pero estas dificultades no existen en cuanto a la prohibición, hasta mayor límite de edad, de determinadas formas particulares de empleo especialmente peligrosas para el adolescente, al cual, por otra parte, puede ocupársele en cualquier otra forma de actividad.

La cuestión del *certificado de aptitud* está relacionada muy de cerca con el problema precedente. La fijación de un límite de edad superior para la admisión a los empleos que presenten riesgos físicos especiales, y el certificado de aptitud para el empleo basado en el examen médico, son dos formas de protección que tienden ambas al mismo fin : descartar al adolescente de los empleos en los que pudiera encontrar riesgos que sería incapaz de vencer.

Pero el segundo método conduce a ese fin con mayor seguridad, pues permite, por así decirlo, adaptar la sanción de la ley a cada caso particular. La edad puede ser una indicación suficiente para juzgar, en la inmensa mayoría de los casos, que los adolescentes que se encuentran por bajo de tal límite son incapaces, sin peligro serio para su organismo, de realizar un determinado esfuerzo físico (por ejemplo, el transporte de pesadas cargas), y que a partir de tal edad la mayoría de ellos habrá adquirido la resistencia suficiente para soportar la fatiga consiguiente. Sin embargo, generalizando esta regla se hace caso omiso de las diferencias individuales ; acaso carezca de importancia que no se tengan en cuenta las aptitudes excepcionalmente precoces, pero puede revestir cierta gravedad, por el contrario, que se prescinda de las deficiencias tardías de ciertos individuos, autorizando su admisión a trabajos perjudiciales para su temperamento, aun cuando excedan del límite de edad por debajo del cual les estaban prohibidos. Por esta razón, el examen médico, precedente al contrato, y el certificado de aptitud, en el que se consignen los resultados, son instrumentos de control extremadamente eficaces.

Este control no hace, por otra parte, más que descubrir deficiencias temporales, pero puede también investigar deficiencias constantes y orientar al adolescente hacia una profesión donde su temperamento encuentre un clima favorable, o al menos desviarle de las profesiones cuyo ambiente le es adverso.

La multiplicidad de los ensayos intentados o de los proyectos esbozados durante estos últimos años, con objeto de establecer *organismos especializados en la protección de la adolescencia*, prueba con bastante claridad la necesidad imperiosa que de ellos se experimentaba. Los organismos ya creados, muy recientes en la mayoría de los casos, han logrado en raras ocasiones una estructura definitiva, y no han podido todavía llegar a la plena efectividad. La función casi tutelar de esta clase de servicios puede, por otra parte, ser atribuida a una oficina

que asuma igualmente la tarea de estudiar y controlar las condiciones de trabajo de todos los adolescentes. Existen algunos ejemplos de tal organización, que tiene la ventaja de coordinar toda la protección social referente a la adolescencia.

Respecto al *trabajo de noche*, al subrayar los progresos realizados desde 1935, es preciso señalar que actualmente la gran mayoría de los Estados americanos poseen una legislación en la materia, contándose entre ellos a los Estados que tienen una industria en camino de rápido desenvolvimiento. Las lagunas que subsisten son debidas, sin duda alguna, al hecho de que el abuso del trabajo nocturno no se ha manifestado todavía con caracteres de verdadera gravedad en los respectivos países, de manera que la necesidad de una legislación protectora no se ha presentado en forma muy apremiante. Como es más fácil prevenir una costumbre defectuosa que abolirla una vez que ha tomado carta de naturaleza (el trabajo de noche de los adolescentes constituyó una plaga difícil de combatir en los Estados industrializados antiguamente), es preciso esperar que, a ejemplo de muchos Estados aún poco industrializados que han establecido ya una legislación preventiva en esta materia, estas lagunas se cegarán próximamente y que, en los países en los cuales la protección de los adolescentes contra el trabajo nocturno se otorga hoy día solamente hasta el límite de 16 años, podrá elevarse este nivel hasta los 18 años, de conformidad con el convenio internacional del trabajo. Por último, en el momento en que la organización del trabajo en dos equipos diurnos (o en tres equipos diarios, pero prohibiéndose a los adolescentes formar parte del tercer equipo) es corolario del desarrollo de la actividad industrial, conviene, sin duda, llamar la atención sobre la estipulación que figura en el convenio internacional referente a la obligación de conceder a los adolescentes un descanso cotidiano de 11 horas consecutivas como mínimo. Constituye esta obligación un elemento importante para una protección eficaz contra la aproximación excesiva de dos períodos de trabajo, en el momento de los cambios periódicos de personal de un equipo diurno al otro.



## Principios de un programa eventual de trabajo

### I. EDAD DE ADMISIÓN

1. Independientemente de la elevación general, por encima de los 14 años, de la edad de admisión a un empleo asalariado (elevación que, arrastrando la necesidad de una prolongación consiguiente de la escolaridad obligatoria y el desarrollo de la dotación escolar, acaso pueda ser irrealizable todavía en determinados países), deberán fijarse límites de edad superiores a los 14 años para la admisión de los adolescentes a los empleos que, por su naturaleza o las condiciones en que se cumplen, presentan peligros particulares para la vida, la salud o la moralidad de un adolescente.

2. El nivel de edad deberá fijarse teniendo en cuenta, en cada caso, la extensión del riesgo y las capacidades que requiere para ser vencido: fuerza muscular, capacidad de atención y de prudencia, capacidad moral de resistencia a una influencia perniciosa. Según la categoría del riesgo, la edad mínima deberá elevarse a 16 o a 18 años y en algunos casos de riesgo extremado, incluso hasta un nivel superior.

### II. APTITUD PARA EL TRABAJO

1. La contrata de los adolescentes para un empleo asalariado cualquiera deberá subordinarse a la entrega, por la autoridad competente, de un certificado de empleo que demuestre que el niño se encuentra en condiciones legales para ser admitido.

2. La entrega del certificado de empleo podrá subordinarse a los resultados de un examen médico previo. Para la admisión a los empleos que lleven consigo riesgos importantes — empleos cuya lista será establecida por la autoridad competente — deberá exigirse el examen médico previo, cuyos resultados se consignarán en un certificado de aptitud.

3. En los Estados en que exista una oficina o un servicio especializados en las cuestiones de trabajo de los niños, la autoridad competente para la entrega de los certificados de empleo o de aptitud podrá ser dicho servicio o las autoridades locales en las cuales pudiera delegar su poder a este efecto.

### III. ORGANISMOS ESPECIALIZADOS

1. Deberán crearse servicios especializados para la protección de los adolescentes faltos de amparo familiar o que no lo encuentren en sus familias más que de una manera insuficiente. En los países en que existen oficinas o centros encargados del estudio y del control de las condiciones de trabajo de los adolescentes, las funciones de protección antes indicadas deberán ser atribuidas a algunos de sus servicios.

2. Las funciones comprendidas en esta obra de protección serán principalmente:

a) Sostener a los adolescentes privados de un apoyo familiar suficiente hasta que hayan alcanzado la edad legal de admisión al trabajo, a fin de eliminar los riesgos de un empleo prematuro;

b) Educar al adolescente durante este período pre-profesional preparándole para el ejercicio de una profesión determinada;

c) Introducir al adolescente, cuando llegue el momento oportuno, en la vida profesional en condiciones apropiadas que le permitan desenvolverse con éxito, y continuar velando sobre él mientras que no sea capaz de asegurar su propia defensa.

#### IV. TRABAJO DE NOCHE

1. La prohibición legal del empleo de los adolescentes durante la noche, particularmente en la industria, deberá ser decretada en todos los países, aun por la legislación de los Estados todavía poco industrializados, a título de medida de prevención contra la posible introducción de tal práctica, conforme vaya desenvolviéndose la industria del país.

2. La prohibición deberá comprender el empleo de los adolescentes menores de 18 años.

3. Deberá establecerse la obligación de conceder a los adolescentes un descanso consecutivo de 11 horas entre cada dos períodos de trabajo, aumentándose la autoridad de tal disposición con el desarrollo de la actividad industrial, que conduce con frecuencia a organizar el trabajo en doble equipo diurno, lo que presenta el riesgo de una aproximación de los períodos de trabajo con ocasión del cambio de personal de un equipo a otro.

---