



UNIÓN EUROPEA



Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Proyecto Promoviendo
el trabajo decente para
todos



El trabajo infantil en Guatemala, realidades y desafíos

Guatemala, noviembre 2021



UNIÓN EUROPEA

Este proyecto está financiado
por la Unión Europea

Introducción

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) ejecuta desde diciembre de 2019 el **proyecto Promoviendo el trabajo decente para todos**, apoyado por el Programa temático «Organizaciones de la Sociedad Civil en la República de Guatemala» **de la Unión Europea (UE)**; el objetivo específico del proyecto es impulsar el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en la Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032 (PNED) y de otras políticas públicas vinculadas con la temática laboral. EL proyecto busca contribuir al logro del objetivo de desarrollo sostenible 8 (ODS 8), que promueve el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y el ODS 5, igualdad de género.

La ONU declaró el año 2021 “Año Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil”, ASIES y el proyecto Promoviendo el trabajo decente para todos, se unen a la campaña que alrededor del mundo se ha llevado a cabo, con el propósito de contribuir en el esfuerzo para “hacer frente al trabajo infantil”. La presentación de este documento se realiza en el marco de los “**Días de activismo por los derechos humanos**”, convocados por la Unión Europea.

Este documento hace una referencia general a la normativa internacional sobre el trabajo infantil, así como un relato de lo que se ha hecho en Guatemala, particularmente la hoja de ruta que se intenta implementar. Presenta información sobre la situación prevaleciente, y termina planteando los desafíos que se enfrentan para que efectivamente el Estado de Guatemala ejecute una política al respecto, la cual debe partir de lo que hasta ahora se ha elaborado, pero no implementado.

Parte de considerar que el trabajo infantil constituye una violación a los derechos fundamentales al entorpecer el desarrollo infantil y generar daños físicos y psicológicos para toda la vida.

En consecuencia, este esfuerzo busca constatar los avances existentes en la planificación y programación de las políticas dirigidas a su erradicación, así como identificar los desafíos más relevantes para que dichos avances se consoliden, implementen y desarrollen de manera exitosa.



El marco normativo y los compromisos internacionales

En el ámbito internacional existen planteamientos que priorizan la atención y combate al trabajo infantil y sus peores formas, buscando la erradicación de estos fenómenos. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989) establece distintas garantías, reconociendo que todo niño, niña y adolescente son personas con derecho al pleno desarrollo físico, mental y social. Determina que los Estados están obligados a adoptar medidas para proteger tales derechos, reconociendo el derecho a la protección contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso, entorpecer la educación o ser nocivo para la salud, el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. Tal derecho incluye a todas las personas menores de edad.

De particular relevancia son los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo (1973) y su Recomendación 146, y 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (1999) y su Recomendación 190. Documentos que han dado seguimiento al tema, como el Informe Mundial de 2015 sobre el trabajo infantil “Allanar el camino hacia el trabajo decente para los jóvenes”, evidencian la preocupación internacional, colocándolo en la agenda mundial.

En el marco de la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, celebrada en septiembre de 2015, los Estados aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En esta Agenda se plantean los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que buscan, entre otras cosas, poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad, la injusticia y hacer frente al cambio climático. Las metas 7 y 8 del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) evidencian la imperiosa necesidad de asumir al empleo pleno y productivo y el trabajo decente, sin lo cual no se superarán los valladares a vencer para alcanzar el desarrollo. Y para el caso de trabajo infantil, se determina la meta de poner fin al mismo, en todas sus formas, para el año 2025.

Con el fin de dar cumplimiento a las metas de eliminación de las peores formas de trabajo infantil se generó la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil, misma que constituye una alianza entre 27 países. Este esfuerzo representa el compromiso de los Estados involucrados para que, mediante un esfuerzo conjunto y apoyo mutuo, la erradicación del trabajo infantil sea un objetivo alcanzable. En este esfuerzo regional se han priorizado una serie de temas y sectores de intervención denominados factores de aceleración (FA) sobre los cuales se deberá trabajar. Estos factores de aceleración son: Migración, Empleo juvenil, Descentralización, Comunidades indígenas, Nuevas tecnologías, Agricultura, Cadenas de valor y Educación.

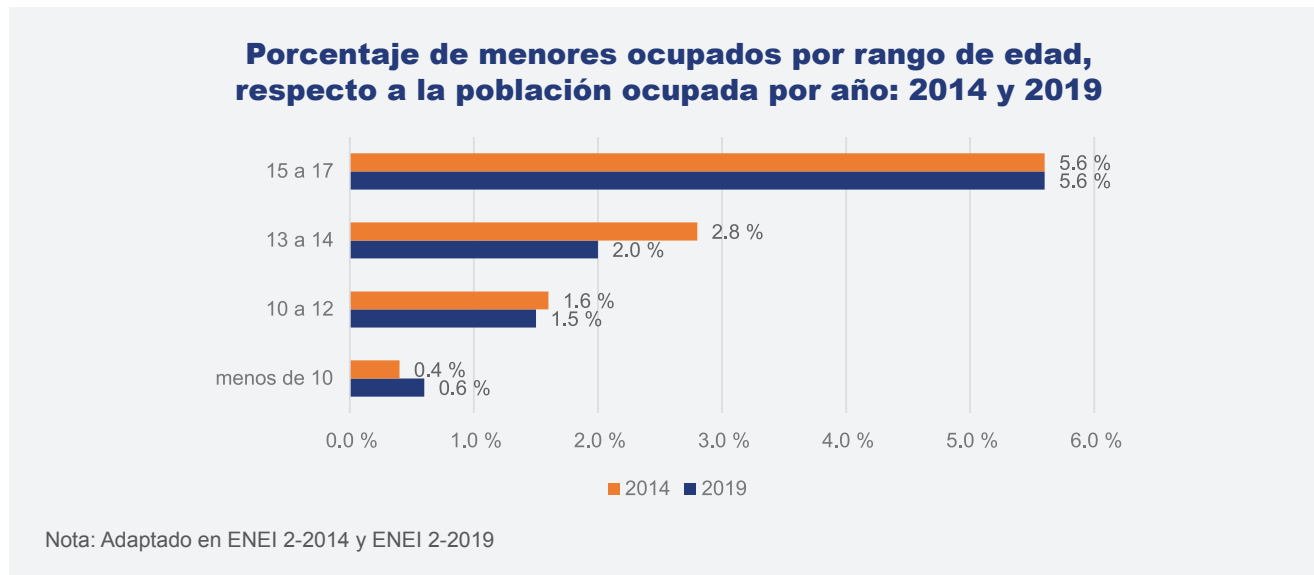
Los instrumentos antes relacionados evidencian cómo a nivel internacional la erradicación del trabajo infantil es prioritario. Por lo cual, se genera una estrecha atención y seguimiento a los esfuerzos que realicen los Estados con tal fin, Guatemala entre ellos.



El trabajo infantil en Guatemala

Para entender la dimensión del fenómeno del trabajo infantil en Guatemala, vale la pena analizar algunos datos estadísticos.

La segunda Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) de 2014 y la segunda ENEI de 2019 presentan la siguiente situación:



Como puede observarse, entre 2014 y 2019 existe una reducción del porcentaje de menores ocupados de entre 13 y 14 años. Sin embargo, también existe un preocupante incremento en los menores de 10 años. Los porcentajes de ocupación de menores de entre 15 y 17 años se mantienen. En términos generales hay una tendencia a la baja que, aunque positiva, es insuficiente.

En 2019 se evidencia que la población de niños ocupados en el rango de 7 a 17 años constituye el 18 % de la población económicamente activa (PEA). De este dato resalta que existe una tendencia al alza frente a 2014, tanto en niñas indígenas como no indígenas, lo que también se observa en el dominio rural.

Aproximadamente tres cuartas partes de los niños ocupados son rurales. Este resultado se refleja en el doble de la proporción de rangos de edad en el área rural, excepto en el rango de 10 a 12 años, en donde los niños rurales superan por más de seis veces a los urbanos. Lo anterior evidencia que las condiciones de pobreza del área rural generan mayor cantidad de trabajo infantil.

La ENEI de 2019 indica que el 71 % de los niños ocupados eran hombres y 29 % mujeres; 61 % indígenas y 39 % no indígenas. De los hombres, 58 % eran indígenas y 42 % no indígenas; de las mujeres, 70 % eran indígenas y 30 % no indígenas. Estos datos podrían haber sufrido cambios a partir de la pandemia.

En 2019 el 56 % de los niños trabajadores se ocupaba en la agricultura (61 % en 2014), 24 % en el comercio (21 % en 2014) y 12 % en la manufactura (11 % en 2014). Por categoría ocupacional el 50 % son trabajadores familiares no remunerados, que se desempeñan como auxiliares en el trabajo por cuenta propia del padre, la madre u otro pariente, y el 43 % son empleados privados o jornaleros.

Se evidencia que el fenómeno del trabajo infantil en el país continúa siendo un tema que debería requerir imperiosa atención, en particular en el área rural y en el desarrollo de actividades agrícolas. Destaca la constante duda en cuanto a la información de trabajo de niñas en actividades del hogar, víctimas de trata y explotación sexual. No obstante, los datos reflejan un mayor porcentaje de niños sujetos a trabajo infantil, a pesar de que se podría estar dejando fuera el trabajo doméstico, ya que el mismo equivocadamente se considera, en el imaginario social predominante, como una actividad no productiva.

Esfuerzos institucionales y la Hoja de Ruta 2016 -2020

Las autoridades gubernamentales han elaborado numerosos planes para erradicar el trabajo infantil. Sin embargo, como puede observarse con los datos plasmados, la meta no ha sido alcanzada. El diseño e implementación de acciones y políticas ha sido insuficiente. O, mejor dicho, hay mucho más diseño que efectiva implementación.

Dentro de los esfuerzos institucionales resalta la creación, en 2002, de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAPETI), que contaba con los Comités Departamentales para la Erradicación del Trabajo Infantil (CODEPETI). Sin embargo, tal esfuerzo encontró serios obstáculos por insuficiente financiamiento y para la coordinación interinstitucional. Superar ambas cosas resulta indispensable para el avance de esta iniciativa. A pesar de ello, dentro del actuar de la CONAPETI resalta la coordinación en la elaboración de la “Hoja de ruta para hacer de Guatemala un país libre de trabajo infantil y sus peores formas, programación 2015-2020”. Pero esta coordinación en la elaboración y planificación debe transitar a la articulación en la implementación.

En 2019, desde el Gabinete Específico de Desarrollo Social, el Ejecutivo creó la Mesa Técnica de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, que sustituyó a la CONAPETI y acertadamente decidió dar continuidad al trabajo realizado por dicha Comisión, así como dar continuidad a los CODEPETI. Se entendía que dicha mesa asumiría la función de la Comisión¹.

En agosto de 2021, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) anunció el inicio de la construcción del “Plan de acción para la estrategia nacional 2021-2025 para la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador.”² Dicha iniciativa, acertadamente, se encomendó a la Dirección General de Previsión Social del MINTRAB, iniciando la “Primera Fase” para construir el “Primer plan de acción nacional de la estrategia nacional 2021-2025 para la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador.”

Durante esta fase los esfuerzos institucionales se enfocaron en el desarrollo de tres reuniones de las jefaturas y direcciones del MINTRAB y representantes de la Mesa Técnica de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Su finalidad fue socializar la hoja de ruta de 2016 y recopilar sugerencias de los participantes sobre acciones específicas desde su marco de acción, que sirvan como insumos para el Plan.

Las iniciativas antes descritas se enmarcan en la “Estrategia Nacional 2021-2032” propuesta desde el Gobierno, que contempla la construcción del “Plan Nacional de Acción de la Estrategia 2021-2025” antes referido, el cual tiene como objetivo reducir anualmente la tasa de ocupación laboral de niñas, niños y adolescentes comprendidos entre los 15 y los 17 años a través de acciones de protección social, protección integral y medidas especiales de protección y fortalecimiento de la educación y la salud. Sin embargo, en dicho diseño parece no incluirse a los niños y niñas por debajo de la edad apuntada.

Como se indicó, en 2016 el MINTRAB coordinó la elaboración de la Hoja de Ruta. Dicho esfuerzo generó un análisis integral de los factores que inciden en la existencia del trabajo infantil y propuso lineamientos para su combate, reducción y futura erradicación.

Acertadamente propone la generación de una “sinergia articulada” de los distintos actores involucrados, visualizando el abordaje desde una política social que persiga la reducción de los índices de pobreza, buscando progresivamente mejorar las condiciones de vida de los habitantes del país. Identifica las causas del fenómeno, atribuyéndolas a razones de naturaleza económica y social.

¹ MINTRAB, mayo de 2019. Aprueban continuar trabajo de la CONAPETI y mantener los CODEPETI. Ministerio de Trabajo y Previsión Social - Aprueban continuar trabajo de la CONAPETI y mantener los CODEPETI (mintrabajo.gob.gt)

² Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Guatemala. 5 de agosto de 2021.. Ministerio de Trabajo y Previsión Social - Inicia la construcción del Plan de Acción para la Estrategia Nacional 2021-2025 para la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador (mintrabajo.gob.gt)

Se plantea una articulación de políticas públicas para el periodo de gobierno 2016-2020 que desdoblán los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, K'atun 2032, nuestra Guatemala. La cual busca vincular las intervenciones a objetivos de largo plazo. En este esfuerzo se intenta generar compromisos de Estado, que viabilicen la ejecución de acciones de corto, mediano y largo plazo para alcanzar el fin trazado.

Se definen seis dimensiones para erradicar el trabajo infantil: 1) Lucha contra la pobreza, 2) Política de Salud, 3) Política Educativa, 4) Marco Normativo de Protección Integral, 5) Sensibilización y Protección Ciudadana, y 6) Generación de Conocimiento y Seguimiento³.

Sin lugar a duda, la primera de las dimensiones enumeradas constituye el mayor reto y, al mismo tiempo la piedra angular para que el fenómeno del trabajo infantil (así como otros problemas sociales) encuentre una verdadera solución. Esta afirmación no desconoce que tras la pobreza subyacen como una causa fundamental la desigualdad y la exclusión prevaletentes en el país.

El esfuerzo contenido en la Hoja de Ruta abarca el actuar desde el Ejecutivo. Sin embargo, es indispensable contar con la articulación de otros órganos del Estado para brindar una ruta de solución que sea integral, frente a un problema que, como ya se apuntó, resulta complejo y multidimensional. O sea que, a la necesaria articulación multisectorial por parte de las instituciones gubernamentales, hay que agregar la correspondiente con la institucionalidad estatal pertinente.

Desafortunadamente, ese esfuerzo se vio rebasado por la coyuntura y el tamaño del problema, quedando desactualizadas las acciones a tomar, no así en cuanto a la integralidad de su concepción y abordaje. Es esencial subrayar que las políticas públicas son, fundamentalmente, prácticas concretas. Es equivocado reconocer como políticas públicas a los documentos que las contienen, si no tienen una implementación en la realidad.

Desafíos para avanzar en la erradicación del trabajo infantil

Como se ha señalado, el abordaje a la problemática debe ser de forma integral, retomando esfuerzos anteriores y actualizando las metodologías ya probadas. Es importante aprovechar el camino recorrido, entendiendo el fenómeno en su totalidad y viéndolo como una consecuencia de una problemática social profunda. Resulta indispensable diseñar un abordaje que no solo promueva medidas sancionatorias, que sin lugar a duda son necesarias, sino que atienda a sus causas estructurales. Querer resolver un problema únicamente por la vía de la sensibilización o mediante la promulgación y ejecución de medidas coercitivas, es desconocer las condiciones que lo provocan.

A continuación, se plantean los desafíos que se enfrentan, organizados en función de la naturaleza que los caracteriza. Se dividen en desafíos estructurales y los de mediano y largo plazo. Finalmente se sugiere la acción inmediata a tomar para enfrentar dichos desafíos

- **Desafíos estructurales**

En primer lugar, se encuentran desafíos estructurales, como la desigualdad, la pobreza y la exclusión, agravados por la pandemia sufrida los últimos meses, que provocaron una crisis que golpea con mayor fuerza al segmento de la población más pobre del país. Los efectos de estos impactos no son coyunturales, sino que agravan la problemática estructural referida.

En este contexto, la generación de empleo decente para jóvenes resulta indispensable. Lograr esto no solo brindará bienestar en el ámbito laboral a los actuales jóvenes empleados, sino que la expectativa de lograr un puesto de trabajo en tales condiciones, servirá como disuasivo para el abandono escolar de los niños. Vale

³ MINTRAB, CONAPETI (2016). Hoja de Ruta, para hacer de Guatemala un país libre de trabajo infantil y sus peores formas. Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, CONAPETI.

la pena recordar que el abandono escolar, en muchos casos, responde no solo a la pobreza sino a la falta de esperanza en la colocación laboral en el futuro, no obstante contar con algún grado de escolaridad. Este abandono escolar también repercute para que el futuro de los niños, que caen en tal situación, sea la migración irregular, especialmente hacia los Estados Unidos.

Es claro que el combate a la pobreza trasciende a lo laboral y lo educativo. Los datos estadísticos evidencian la precaria situación de la población en el área rural del país, por lo cual las iniciativas desde el Estado deben responder a dicho sector desde lo social, lo económico, lo cultural, lo ambiental, entre otros, con una visión integral y transversal. Estas iniciativas que corresponden a diferentes políticas sectoriales constituyen, en su conjunto, una política nacional de desarrollo rural integral, cuya implementación continúa pendiente.

Por otro lado, es urgente superar la debilidad de las instituciones públicas, algunas cooptadas por la corrupción y la incapacidad de gestión. Muchas veces abandonadas a la mediocridad y conducidas por poderes fácticos que responden a intereses mezquinos o ilegales. También hay intereses sectoriales que obstaculizan el fortalecimiento de la institucionalidad estatal. En la medida que el Estado carezca de la fortaleza necesaria para procurar su fin supremo, “el bien común”, el fenómeno del trabajo infantil se incrementará debido a su naturaleza socioeconómica. Aunado a esta debilidad/cooptación estatal, constituye un inmenso desafío dotarla de los recursos necesarios para su óptimo funcionamiento y efectividad.

De igual forma, es un desafío estructural la resistencia que podrá generarse desde actores clave, como las familias que, debido a su pobreza, necesitan del trabajo infantil, y sectores empresariales, que se benefician respectivamente de este fenómeno. Esta coincidencia entre los actores referidos obviamente responde a intereses distintos.

Es también indispensable enfrentar el reto que constituye la ausencia de voluntad política expresada gobierno tras gobierno, evidenciada mediante la irrelevancia del tema en las agendas gubernamentales. Debe buscarse que los esfuerzos no constituyan solamente un fin en sí mismos.

- **Desafíos de corto y mediano plazo**

Por otro lado, se encuentran desafíos de corto plazo, siendo quizá el más relevante la actualización y operativización de la última hoja de ruta propuesta para combatir el fenómeno, pero definiendo prioridades con criterios de urgencia y potencialidad de desarrollar procesos.

El actuar institucional debe ser integral, materializándose mediante el fortalecimiento de los actores competentes, desde el nivel superior, como la Mesa Técnica del Gabinete Específico de Desarrollo Social hasta los CODEPETI. Lo anterior implica dotarles de recursos financieros, así como darles el apoyo político que facilite su actuar. En este esfuerzo es necesario dar mayor atención a la coordinación interinstitucional, para lo cual los articuladores deben contar con todo el apoyo político para alcanzar los objetivos trazados.

Es deseable encontrar mecanismos de diálogo social con resultados tangibles, que permitan concretar las prioridades antes mencionadas, así como asumir los compromisos para su implementación. Ese diálogo deberá ser la herramienta para incorporar la participación de diversos actores de sociedad civil, que sean necesarios para que, con sus aportes, contribuyan al enriquecimiento de las acciones y también a darle legitimidad a la política.

Es indispensable la ampliación de los ámbitos de acción a otros poderes del Estado, buscando involucrar al Organismo Judicial, para fortalecer a los órganos jurisdiccionales en el conocimiento sobre el tema, sensibilizando a jueces y magistrados. De igual forma, resulta un desafío importante involucrar al Organismo Legislativo, para que genere normativas que permitan no solo sancionar sino prevenir el fenómeno. Un ejemplo de ello es la definición, desde una ley, de las actividades consideradas peligrosas.

Por otro lado, existen desafíos de mediano plazo, como la sistematización y planificación para la continuidad de los esfuerzos. Deberán retomarse mecanismos de monitoreo y evaluación de los acuerdos y compromisos asumidos, así como darle seguimiento a la ejecución de lo acordado. Lo anterior implica, la asignación de los recursos necesarios, principalmente financieros.

Acción inmediata para iniciar el proceso de enfrentar los desafíos

Un primer paso para la acción inmediata podría ser la elaboración de un documento de política que recupere, integre y proyecte todo lo hasta ahora formulado, pero que no se ha implementado. Esa podría ser la manera de transitar de los documentos a las políticas, del discurso, a la práctica.

El trabajo infantil “es la negación del derecho de los niños a la salud, la educación y el crecimiento armonioso, incluida la oportunidad de jugar y soñar. Está robando a los niños su futuro, y por tanto a la propia humanidad. Es una violación de la dignidad humana” Palabras del papa Francisco en la Conferencia Internacional “Erradicar el trabajo infantil, construir un futuro mejor”, El Vaticano, 19/11/21).

Referencias

- Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 25 de septiembre de 2015.
- Convención sobre los Derechos del Niño*. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49.
- Convenio sobre la edad mínima – C138, 1973 (núm. 138)*. Adopción: Ginebra, 58ª reunión CIT (26 junio 1973. Entrada en vigor: 19 junio 1976
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil -C182.1999 (núm. 182)*. Adopción: Ginebra 87ª. reunión CIT de 17 junio de 1999. Entrada en vigor: 19 de noviembre 2000.
- Instituto Nacional de Estadística (2014). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, ENEI 1, 2014*. Guatemala. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/11/19/xdyDvYEZzl7YZp9EbPc5Ox2BEafF67h8.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística (2019). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 2, 2019*. Guatemala. www.ine.gob.gt
- Recomendación sobre la edad mínima – R146. 1973 (núm. 190)*. Adopción: Ginebra, 58ª reunión CIT (26 junio 1973).
- Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil -R190. 1999 (núm. 190)*. Adopción: Ginebra, 87ª reunión CIT (17 junio 1999).
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2015). Informe mundial de 2015 sobre el trabajo infantil: Allanan el camino hacia el trabajo decente para los jóvenes*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Autor: Adrián Zapata Alamilla

Revisión: Guisela Mayén y Luis Linares López

Período de ejecución: 2 de diciembre de 2019 al 30 de noviembre de 2022

Equipo del proyecto:

Coordinador general: Luis Linares
Incidencia: Pablo Hurtado
Políticas públicas: Gabriell Duarte

Monitoreo y evaluación: Guisela Mayén
Comunicación: Ana Lucía Blas
Coordinación administrativa: Lilliana López Pineda

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)

10 calle 7-48, Zona 9, Guatemala, Guatemala
+502 2201-6300 / www.asies.org.gt

Imágenes:

“Madre con dos hijas cargando leña - Mother with 2 daughters carrying firewood; Ixtahuacán, Huehuetenango, Guatemala”
by Lon&Queta is licensed under CC BY-NC-SA 2.0
www.freepik.com bajo licencia premium



UNIÓN EUROPEA Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Proyecto Promoviendo el trabajo decente para todos

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de ASIES y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea

Para evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar o/a para marcar la existencia de ambos géneros, se opta por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.