

# Prevención y erradicación del trabajo infantil en América Latina: una lucha compartida en el Proyecto Regional IPEC-OIT/AECID

*Prevention and eradication of child labour in Latin America: a shared battle in the regional Projects IPEC-ILO/AECID*

ELENA MONTOBBIO DE BALANZÓ, GUILLERMO DEMA Y MARÍA OLAVE\*



## PALABRAS CLAVE

**Trabajo Infantil; América Latina; AECID; IPEC; OIT.**

**RESUMEN** En 1992 la Organización Internacional del Trabajo puso en marcha el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, cuya extensión regional para América Latina ha contado con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En este artículo se realiza un repaso de los proyectos ejecutados a lo largo de estos 15 años, así como los puntos fuertes del programa y su dirección actual.

## KEYWORDS

**Child labour; Latin America; AECID; IPEC; ILO.**

**ABSTRACT** In 1992 the International Labour Organization started the International Programme on the Elimination of Child Labour, and its Latin American regional branch has benefited from the collaboration of the Spanish Agency for International Development Cooperation. This article provides an overview of the projects

---

\* **Elena Montobbio de Balanzó** es coordinadora del Proyecto Regional América Latina, IPEC-OIT.

**Guillermo Dema** es especialista regional en Empleo Juvenil y Trabajo Infantil en la Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe.

**María Olave** es oficial de programas para Sudamérica, IPEC-OIT.

carried out during the past 15 years, as well as its strengths and its current approach.

#### MOTS CLÉS

**Travail des enfants; Amérique Latine; AECID; IPEC; OIT.**

**RÉSUMÉ** Depuis 1992 l'Organisation Internationale du Travail à mis en route le Programme Internationale pour l'Abolition du Travail des Enfants, dont son extension régionale pour l'Amérique Latine a été appuyé par l'Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement. Dans cet article se révisent les projets mis en œuvre dans ces 15 ans, et aussi ses points forts et sa direction actuelle.

**L**a realidad del trabajo infantil ha estado presente en la agenda de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde su creación en 1919, y en este largo periodo la preocupación por el tema ha tomado varias formas: menciones en diversos Convenios Internacionales, la promoción de dos Convenios Internacionales específicos sobre el trabajo infantil, la declaración de erradicación de trabajo infantil como un principio y derecho fundamental y, entre otros, la promoción de un programa mundial para abordar esta lucha.

El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC, por sus siglas en inglés) fue creado por la OIT en 1992, con el objetivo de impulsar el proceso de eliminación del trabajo infantil a través de una amplia alianza con gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores, organizaciones no gubernamentales, universidades, medios de comunicación y otros grupos de la sociedad civil.

Para la extensión del Programa IPEC a toda la Región de América Latina, tras una experiencia piloto en Brasil, la OIT contó con el decidido compromiso y apoyo de una joven Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) la cual creada en 1988 ya intensificaba su cooperación multilateral. Esta colaboración y el marco de referencia de la misma quedaron reflejados en el Memorando de Entendimiento del 22 de marzo de 1995 celebrado entre el Gobierno de España y la OIT, dando inicio a uno de los programas más singulares de la cooperación española en el ámbito multilateral.

Son muchas las ópticas y las rutas por las cuales podemos aproximarnos al Proyecto Regional IPEC para América Latina. Pero, en esta ocasión, hemos querido combinar dos de ellas: una primera mirada, con un recorrido por la trayectoria y el proceso en la materia sustantiva de la lucha contra el trabajo infantil, la panorámica

inicial, los avances y logros y los todavía retadores desafíos. Una segunda, enfocada en las particularidades que ha ido tomando el Proyecto como instrumento de cooperación, acumulando una admirable capacidad de intuir las necesarias transformaciones adaptándose a los tiempos y a los cambios, constituyendo, ahora que lo analizamos con perspectiva, un empírico pionero de muchos de los temas que más tarde serían objeto de consenso internacional en la llamada agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo.

En este análisis casi arqueológico del Proyecto hay que tener presente que son pocas las ocasiones en las que coinciden una realidad social que constituye una de las caras más visibles de la desigualdad —como lo es la infancia y la adolescencia privada de sus derechos y en situación de vulnerabilidad extrema, trabajando en las peores condiciones— con un compromiso de socios (OIT y AECID) tan sólido que ha permitido la permanencia y perseverancia en la lucha por transformar esta realidad y la generación de espacios de articulación amplios en la Región.

La reducción del trabajo infantil que exhibe actualmente América Latina<sup>1</sup> ha sido posible, en buena medida, gracias a la existencia del Programa IPEC-AECID<sup>2</sup>, que desde 1996 ha sido el marco integrador y el eje articulador de la respuesta sostenida que la OIT le ha dado al trabajo infantil en la región.

El Programa IPEC-AECID se enfrenta a un problema que afecta a millones de niños, niñas y adolescentes en América Latina que apuesta desde el principio por una estrategia de largo alcance, que ha transitado desde acciones específicas y localizadas hasta la incidencia en políticas públicas de ámbito regional, nacional y local. A continuación, haremos un repaso de 15 años de trabajo sostenido que, además del éxito de los resultados, ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de miles de personas.

Hoy en día, el Programa tiene como desafío asegurar que la lucha contra el trabajo infantil se consolide en la agenda de las instituciones y actores competentes de la región. De ello dependerá, en buena medida, que se pueda garantizar la protección de los derechos de millones de niños, niñas y adolescentes a fin de evitar un efecto regresivo de los indicadores conseguidos.

Con una actuación sostenida que combina de manera flexible los enfoques regional, subregional y nacional, con una vocación integradora y complementaria de las

- 
- 1 OIT, *Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil*, Estimaciones y tendencias mundiales entre 2000 y 2012, Ginebra, 2013, p. 28 ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed\\_norm/---ippec/documents/publication/wcms\\_221514.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/---ippec/documents/publication/wcms_221514.pdf)).
  - 2 El Programa para América Latina, que se inició en 1996, atendía a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Desde 1999, México, Haití y Belice se sumaron al trabajo del IPEC.

iniciativas que la OIT desarrolla en la región, el Programa IPEC-AECID constituye una acción esencial para abordar la cuestión del trabajo infantil porque promueve la sinergia entre distintas iniciativas en marcha y brinda cohesión a la respuesta que la OIT le da al problema en América Latina.

### **Primera fase: haciendo visible lo invisible**

En un contexto en el cual el trabajo infantil era visto como *natural* y *necesario* desde el año 1996 al año 2001, el Programa IPEC-AECID se concentró en realizar proyectos demostrativos para el retiro de niños y niñas del trabajo en sectores críticos (como los de fabricación de cohetes y ladrillos, minería artesanal, explotación sexual, trabajo callejero y en basurales). Estos proyectos se convirtieron en el medio para, por un lado, sensibilizar y despertar la conciencia social y, por otro, para exigir la responsabilidad política de las autoridades nacionales.

En esta fase, se suscriben Memorándum de Entendimiento con 17 países para la implementación del Programa IPEC, se realizan 50 proyectos demostrativos en 14 países, se crean comités nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil y se aprueban planes nacionales en 11 países. Además, se crea la necesidad de disponer de estadísticas específicas y se capacita a cientos de personas involucradas en el tema (funcionarios públicos, sindicalistas, personal de ONG, docentes), se incorpora la lucha contra el trabajo infantil en declaraciones y acuerdos regionales y, finalmente, se crea el Sistema de Información Regional sobre Trabajo Infantil (SIRTI).

### **Segunda fase: una nueva dinámica regional**

La segunda fase coincide con el inicio de las coordinaciones llevadas a cabo por los actores que operan en el mundo de la cooperación para el desarrollo en aras de lograr una mayor eficacia de la ayuda al desarrollo. El programa IPEC suma sus esfuerzos en la dirección indicada en 2005 por la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, con el afán de alcanzar un mayor impacto a través de sus acciones. La ratificación en estos años de los convenios de la OIT n° 138<sup>3</sup> y n° 182<sup>4</sup>, relativos a la edad mínima de admisión al empleo y a las peores formas de trabajo infantil en todos los países respectivamente<sup>5</sup>, supusieron un respaldo político

- 3 Convenio n° 138 “Sobre la edad mínima de admisión al empleo”, adoptado el 26 de junio de 1973 en la 58° Conferencia Mundial de la OIT en Ginebra.
- 4 Convenio n° 182 “Sobre las peores formas de trabajo infantil”, adoptado el 17 de junio de 1999 en la 87° Conferencia Mundial de la OIT en Ginebra.
- 5 México está en proceso de ratificación del Convenio n° 138.

incuestionable a la lucha contra el trabajo infantil<sup>6</sup>. Además, el Programa IPEC-AECID, tras las intervenciones e investigaciones realizadas entre 2002 y 2007, logra contribuir a que las instituciones y los actores reconozcan y se hagan cargo del problema que el trabajo infantil supone, desarrollando su liderazgo e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional en programas operativos<sup>7</sup>. Esto se manifiesta en la creación de comités activos y el establecimiento de 12 Planes Nacionales, aprobados y en ejecución, para la prevención y erradicación del trabajo infantil.

En este periodo se fomentan los enfoques participativos, involucrando sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo<sup>8</sup> que desempeñan un rol en el abordaje de la problemática, como lo son operadores de justicia, defensorías del pueblo, policías, personal de salud, parlamentarios e inspectores de trabajo, entre otros. Las primeras estadísticas oficiales son generadas en esta fase, fruto de las investigaciones más profundas llevadas a cabo. Adicionalmente, el Sistema de Información Regional sobre Trabajo Infantil (SIRTI) logra realizar una gran labor de gestión del conocimiento, al integrar toda la información generada por los diversos proyectos de trabajo infantil en la región.

Los logros obtenidos por el Programa IPEC-AECID contribuyeron de manera decisiva al posicionamiento del tema del trabajo infantil en la agenda de otros donantes de la cooperación al desarrollo. Gracias a esto, los flujos crecientes prometidos en 2002 con el Consenso de Monterrey para la financiación al desarrollo, así como la disminución de la fragmentación de la ayuda, pudieron cumplirse en un grado mayor, puesto que nuevos socios como Bélgica, Estados Unidos, Noruega, Canadá, Italia, Países Bajos, Irlanda y Brasil se comprometieron con la lucha contra el trabajo infantil y en alianza con la OIT se incrementaron los flujos de ayuda, ampliando así su capacidad de respuesta al problema con proyectos específicos centrados en áreas como el trabajo infantil en minería, agricultura, servicio doméstico, explotación sexual comercial y con programas focalizados en países. La concentración de estos flujos fue, por lo tanto, mayor<sup>9</sup>.

### **Tercera fase: de proyectos a políticas**

Entre los años 2007 y 2011, desde la experiencia acumulada y los aprendizajes del proceso, el Programa IPEC-AECID se centra en la incidencia y en la asistencia técnica especializada, cumpliendo de este modo con el compromiso adquirido en 2008 con el Programa de Acción de Accra, que daba seguimiento a la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Se busca dotar de un carácter más transversal a la

---

6 Programa de Acción de Accra, III Foro de Alto Nivel (2008), art. 27.

7 Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005), art. 14.

8 Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005), art. 48.

9 Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005), art. 6.

cuestión del trabajo infantil, especialmente en las fases de diseño e implementación de políticas públicas nacionales, ya que la magnitud y la persistencia del problema supone que los proyectos específicos se vean continuamente superados en su alcance.

América Latina es tal vez la región del mundo que mejor y más rápido entendió la importancia de asumir un liderazgo más fuerte en sus propias políticas de desarrollo, incluyendo la lucha contra el trabajo infantil en políticas nacionales de protección social, programas de lucha contra la pobreza y de transferencias monetarias condicionadas, en planes de desarrollo y en planes nacionales de trabajo decente y descentralización, entre otros, logrando gracias a esta transversalización los mayores niveles de avance hacia el objetivo de erradicación de este problema. La calidad del diseño, la implementación y la evaluación de estas políticas pudo ser fortalecida gracias a que, al término de esta fase, ya eran 15 los países que generaban estadísticas propias de trabajo infantil<sup>10</sup>.

Durante este periodo el Programa IPEC-AECID provee el marco para la discusión e investigación en temas prioritarios y especialmente sensibles para la realidad latinoamericana. En particular, los vínculos entre trabajo infantil y migración, trabajo infantil y pobreza, trabajo infantil y pueblos indígenas y entre trabajo infantil y empleo juvenil, que tendrían su reflejo en acciones de política con un alto impacto en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil<sup>11</sup>.

El intenso trabajo llevado a cabo por IPEC en esta fase, sumado al de las anteriores, facilitó el camino para que los interlocutores sociales pudiesen comenzar a realizar acciones propias<sup>12</sup>. Además, en el marco de la eficacia de la ayuda y la gestión del conocimiento, y con el impulso del Programa IPEC-AECID, tuvieron lugar las primeras experiencias de cooperación Sur-Sur habidas en la región en materia de trabajo infantil<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Programa de Acción de Accra, III Foro de Alto Nivel (2008), art. 23.

<sup>11</sup> Destacan los ejemplos de inclusión de la lucha contra el trabajo infantil en el programa de transferencias condicionadas "Bolsa Familia" de Brasil; el sistema de atención en salud integral con pertinencia cultural para niños en situación de trabajo infantil en Guatemala; la inclusión de un apartado sobre situación laboral de los niños en la boleta de matrícula escolar en Honduras; el programa de educación intercultural bilingüe para la erradicación del trabajo infantil en los pueblos indígenas de Panamá; la incorporación de la metodología SCREAM en la currícula regular del sistema de educación pública en Paraguay; la inclusión de adolescentes retirados del trabajo infantil en el sistema de aprendizaje y formación profesional en el estado de Mato Grosso en Brasil. Como estos casos, crecientemente, los países de la región han avanzado en incluir la lucha contra el trabajo infantil especialmente en los programas de transferencias condicionadas, los sistemas públicos de educación, salud y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como en el sistema de formación profesional en el caso de los adolescentes trabajadores.

<sup>12</sup> Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo (2011), art. 20.

<sup>13</sup> Programa de Acción de Accra, III Foro de Alto Nivel (2008), art. 19.

Al interior de la OIT, el Programa IPEC-AECID, adelantándose a lo que posteriormente se estimó conveniente<sup>14</sup>, promovió la integración de la lucha contra el trabajo infantil en las agendas de trabajo de las organizaciones sindicales y empresariales, quienes empezaron a articular sus propias respuestas (movilización y formación sindical, acciones de responsabilidad social), construyéndose así una asociación más inclusiva para el desarrollo, donde la energía, competencia y experiencia de todos los actores relevantes es aprovechada<sup>15</sup>.

### **Cuarta fase: apuesta por la apropiación y sostenibilidad**

La cuarta fase del Programa IPEC-AECID es decisiva en la búsqueda de alternativas para garantizar la sostenibilidad de los resultados alcanzados en la región y evitar un efecto regresivo de los indicadores de reducción de trabajo infantil. Gracias al grado de maduración, la integralidad de la propuesta técnica desarrollada y la flexibilidad de la estrategia aplicada, el Programa ha logrado no sólo acumular, sino poner en valor y transferir eficazmente un “saber-hacer” que permitirá facilitar, apalancar y reforzar el impacto de diversas fuentes de financiación para seguir en la lucha contra el trabajo infantil hasta conseguir su completa erradicación<sup>16</sup>.

En la actualidad, no son pocos los países que destinan recursos domésticos a la atención del tema a través de presupuestos públicos específicos<sup>17</sup> que van adquiriendo paulatinamente una mayor relevancia en la financiación necesaria para llegar a las metas de erradicación de trabajo infantil convenidas<sup>18</sup>.

Todos los países generan sus propias estadísticas sobre trabajo infantil y la articulación de los sistemas de Prevención y erradicación del trabajo infantil (PETI) ha mejorado de manera significativa, ya que durante esta fase se han implementado protocolos de detección de trabajo infantil y de restitución de derechos para la actuación integrada en este ámbito<sup>19</sup>. Se han construido asociaciones para el desarrollo mucho más inclusivas, ya que en la actualidad los gobiernos locales están implicados en la lucha contra el trabajo infantil, lo que favorece la apropiación y la sostenibilidad<sup>20</sup>.

En un contexto de globalización de la información y acceso a las nuevas tecnologías informativas y de comunicación (TIC) que contribuyen a generar aprendizajes y

---

14 En Busán en el marco de la Alianza para la cooperación eficaz al desarrollo (2011).

15 Programa de Acción de Accra, III Foro de Alto Nivel (2008), art.16; Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo (2011), art. 32.

16 Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo (2011), art. 10.

17 Declaración sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo-México, art. 20.

18 Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo (2011), art. 28.

19 Declaración de la Alianza para la eficacia de la ayuda al desarrollo México 2014, art. 29.

20 Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo (2011), art. 21.

promueve espacios de debate y reflexión, el Programa IPEC/AECID en sociedad con la empresa privada<sup>21</sup> promueve desde 2012 la Red Latinoamericana contra el Trabajo Infantil (Red LACTI)<sup>22</sup> una plataforma virtual que realiza acciones de movilización social y generación de conocimiento, con una participación de más de 10.000 miembros en 55 países de la región. A través de esta plataforma se ha logrado consolidar y poner en valor un inventario de cerca de 450 instituciones que tienen como parte de sus políticas y acciones el tema de la prevención y erradicación del trabajo infantil; por su parte se ha logrado registrar y visibilizar 120 entre experiencias y buenas prácticas sobre trabajo infantil.

Adicionalmente, se ha procurado promover la apropiación, la responsabilidad y la competencia del Estado, en sus diferentes niveles, para enfrentar el trabajo infantil; profundizar la concertación con otros agentes públicos y privados del desarrollo y fortalecer la complementariedad con otras instancias e iniciativas de la Cooperación Española y del Sistema ONU para lograr la integración del tema en la agenda.

Inmerso entre dos agendas internacionales intensas, la de erradicación de trabajo infantil (que convocó el compromiso de los países para erradicar las peores formas de trabajo infantil en 2016 y toda forma de trabajo infantil en 2020)<sup>23</sup> y la agenda de eficacia de la ayuda (que promueve la apropiación y liderazgo de los países en materia de desarrollo), el Proyecto Regional IPEC para América Latina junto con la AECID se encuentra en un proceso acelerado de transformación para responder a las demandas de los países que han decidido acelerar sus acciones e imprimirle un sello de urgencia a la lucha contra el trabajo infantil.

Desde los inicios del Proyecto Regional IPEC América Latina, hace casi 20 años, el contexto de la Región, desde el punto de vista del desarrollo, ha cambiado radicalmente, experimentando una profunda transformación institucional, en términos de crecimiento sostenido y estabilidad política, con un relevante descenso en los índices de pobreza y de instalación de políticas de inclusión social. A pesar de todos los avances, la desigualdad permanece, lo que la sitúa, actualmente, como la región más desigual del mundo.

En el ámbito del trabajo infantil América Latina es la región que mostró mayores avances en la lucha contra el trabajo infantil, no obstante, se enfrenta todavía grandes desafíos, existiendo aún 12,5 millones de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años

<sup>21</sup> La Red Latinoamericana contra el Trabajo Infantil (Red LACTI) fue creada en 2012 como una iniciativa de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y la Fundación Telefónica de Madrid.

<sup>22</sup> La Red LACTI enmarca su ámbito de actuación en 19 países de Centroamérica y Sudamérica, donde están presentes las organizaciones socias OIT y Fundación Telefónica.

<sup>23</sup> Hoja de ruta para eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2016 (Conferencia mundial sobre trabajo infantil de La Haya, 2010). "Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015" (XVI reunión regional americana, Brasilia, 2006).

sometidos al trabajo infantil, un número todavía grande como para abandonar el esfuerzo y descartar un retroceso.

En este escenario donde el crecimiento económico de los últimos años contrasta con la persistencia del trabajo infantil, los países de la región han compartido su preocupación por el estancamiento en la reducción del trabajo infantil y el aumento del trabajo peligrosos, detectando la necesidad de buscar fórmulas renovadas que permitan dar respuestas urgentes a las distintas formas en las que el trabajo infantil aún se manifiesta en América Latina y el Caribe. Así ha nacido la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil, como un nuevo instrumento de cooperación liderado por los países de la región, respondiendo al convencimiento de que está llamada a ser la primera región en desarrollo en declararse libre de trabajo infantil y llegar a serlo constituirá un hito mundial con efectos multiplicadores para las otras regiones.

Basada en la experiencia acumulada por los países y los interlocutores sociales durante los últimos 20 años, que ha permitido reducir el número de niños, niñas y adolescentes en trabajo infantil en más de 7,5 millones, la Iniciativa Regional enfrenta el reto de intensificar al máximo la respuesta a la realidad del trabajo infantil actual, en el marco de los compromisos internacionales asumidos.

La Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil se constituye así como una nueva modalidad de respuesta, un instrumento innovador que evidencia una real apropiación de los países y que orientando un esfuerzo común recoge la decidida voluntad de la región de reducir drásticamente los indicadores de trabajo infantil, restituir el goce y disfrute de sus derechos a una infancia excluida y llegar a declarar a América Latina y el Caribe la primera región en desarrollo, libre de trabajo infantil.

Esta es, sin duda, una historia enmarcada en una grave realidad de inequidad social en la que se han visto y todavía se encuentran atrapadas millones de personas, pero que ha logrado convocar la permanencia de dos socios para el desarrollo, la participación de multitud de actores, la implicación de los países, de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de la sociedad civil, aunados en el convencimiento de que es posible superar esta situación si la respuesta acelera los ritmos y profundiza la intensidad. Hay doce millones y medio de razones para hacerlo.