

# Parte 2.

## Líneas de acción futura hacia 2025

Las estimaciones mundiales de la OIT sobre el trabajo infantil muestran un panorama de los avances reales alcanzados y del trabajo que aún queda por hacer. Así pues, por un lado revelan una notable reducción del trabajo infantil durante un período de 16 años, que se inició cuando la OIT comenzó a supervisar el trabajo infantil en 2000. En 2016, había casi 94 millones menos de niños en situación de trabajo infantil que en el año 2000. Pero las estimaciones señalan también la retracción considerable del ritmo de esta reducción en los últimos cuatro años, precisamente en un momento en que se necesita una aceleración sustancial para dar cumplimiento a la ambiciosa meta de erradicar el trabajo infantil de aquí a 2025. El desafío sigue siendo considerable: estas últimas estimaciones indican que 152 millones de niños, o 1 de cada 10 niños en todo el mundo, continúan atrapados en el trabajo infantil.

La meta 8.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible representa una promesa renovada de la comunidad internacional de intensificar la lucha contra el trabajo infantil. Durante algún tiempo, los Gobiernos, las organizaciones de trabajadores y empleadores y otros agentes han manifestado su acuerdo sobre la necesidad de erradicar el trabajo infantil en todas sus formas, y han trabajado para alcanzar este objetivo. La meta 8.7 establece una fecha límite firme

para completar este trabajo: erradicar el trabajo infantil de aquí a 2025.

En 2016, nació la Alianza 8.7, una iniciativa mundial creada para erradicar el trabajo forzoso, la esclavitud moderna, la trata de personas y el trabajo infantil en consonancia con la meta 8.7.

La Alianza 8.7 reconoce que ningún actor puede, por sí solo, afrontar estos desafíos, y los esfuerzos de erradicación solo pueden acelerarse aprovechando la experiencia y los conocimientos adquiridos por un amplio espectro de partes interesadas.

La OIT ha prestado apoyo a la Alianza 8.7 desde su creación, y sigue resuelta a trabajar con socios que persigan objetivos similares a fin de acelerar la erradicación del trabajo infantil. Actualmente, la OIT tiene a su cargo la secretaría de la Alianza 8.7, y en tal capacidad ha apoyado una serie de convocatorias de la Alianza 8.7 en todo el mundo. La OIT trabaja con los miembros de la Alianza 8.7 hacia el logro de los cuatro objetivos: la aceleración de los plazos; la realización de investigación y el intercambio de conocimientos; el fomento de la innovación; y el incremento y el aprovechamiento de recursos.

El diálogo social entre los mandantes tripartitos (los Gobiernos y las organizaciones de trabajadores y empleadores) sigue siendo la clave para la formulación adecuada y solidaria de políticas públicas nacionales y sectoriales. Las políticas eficaces que logran satisfacer las necesidades de las personas afectadas y de sus comunidades - las políticas vinculadas a los mercados de trabajo, el desarrollo empresarial, la protección social, los servicios públicos incluida la educación, y la protección de los derechos fundamentales en el trabajo - hacen que el trabajo decente sea posible para los adultos y los jóvenes en edad de trabajar, y allanan el camino para la erradicación de todas las formas de trabajo infantil.

el esperado. Esto significa sobre todo integrar el trabajo infantil a las políticas sociales más amplias, en lugar de tratarlo como un tema aislado. Sabemos, por nuestra experiencia, que no existe un enfoque universal para luchar contra el trabajo infantil. Por el contrario, las respuestas estratégicas deben adaptarse a diferentes contextos en los cuales el trabajo infantil persiste, como los contextos de fragilidad del Estado y conflicto armado, donde una gran parte de los niños viven en situación de trabajo infantil (véase el Recuadro 2). Se incluyen también otros contextos, como los desastres naturales relacionados con el cambio climático, la informalidad generalizada de la economía, las rápidas urbanizaciones o la dependencia de las cadenas de suministro mundiales. Cada uno de estos entornos presenta desafíos especiales a la hora de proteger a los niños del trabajo infantil<sup>23</sup>.

La experiencia adquirida y las investigaciones realizadas indican que, para avanzar en la lucha contra el trabajo infantil, es necesario incorporar las cuestiones del trabajo infantil en políticas más amplias de ámbitos como la educación, la protección social, los mercados y las normas del trabajo. La educación ayuda a romper los ciclos intergeneracionales de pobreza y ofrece una alternativa al trabajo infantil. La protección social ayuda a evitar que las familias dependan del trabajo infantil como estrategia para afrontar riesgos ante las situaciones crisis. Las políticas de mercado de trabajo concebidas en forma correcta pueden contribuir tanto a reducir la demanda de trabajo infantil como a asegurar que la inversión en educación se traduzca en mejores perspectivas de trabajo decente en la vida adulta.

## 2.1. Ampliación de las respuestas de política

¿Cómo llegamos desde donde estamos hasta donde queremos llegar en 2025? Gracias al creciente acervo de experiencias prácticas, investigación y evaluaciones de impacto, tenemos un conocimiento considerable sobre estrategias y políticas amplias y de gran pertinencia para la lucha contra el trabajo infantil<sup>22</sup>.

La complejidad del trabajo infantil determina que no exista una respuesta única o sencilla a este flagelo. Sabemos que el trabajo infantil es el producto de una serie de fuerzas económicas y sociales; si aislamos esta cuestión sin tomar en cuenta esas fuerzas, es muy probable que el resultado no sea

Las normas internacionales y la legislación y reglamentación del trabajo del ámbito nacional definen y formalizan el deber del Estado de proteger a los niños. Definen sin ambigüedades el trabajo infantil y los principios de acción nacional para combatirlo. Los Convenios de la OIT sobre trabajo infantil mantienen toda su pertinencia y gozan de un creciente número de ratificaciones. El Convenio de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) tiene 181 ratificaciones<sup>24</sup>, y es el que se ha ratificado con más rapidez en la historia de la OIT. Más del 99,9 por ciento de los niños del mundo de entre 5 y 17 años de edad están ahora protegidos por este Convenio. El Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) tiene 170 ratificaciones y cubre actualmente al 80 por ciento de los niños del mundo.

**Ampliación del acceso a la educación gratuita de calidad y pública.** La educación gratuita, obligatoria y de buena calidad hasta la edad mínima de admisión al empleo es una herramienta clave para poner fin al trabajo infantil. Confiere a los padres la oportunidad de invertir en la educación de sus hijos y hace que para ellos merezca la pena. La asistencia a la escuela también aleja a los niños del trabajo infantil, al menos durante una parte del día, y los ayuda a fortalecer aptitudes y conocimientos que habrán de necesitar para el trabajo decente en el futuro y, en términos más amplios, para disfrutar de una vida saludable y plena. Por otro lado, la educación tiene un efecto intergeneracional clave: es más probable que un niño que ha podido beneficiarse de la educación invierta luego en la educación de sus propios hijos.

Con todo, a pesar de los importantes avances, quedan muchos obstáculos por superar para que todos los niños puedan asistir a la escuela, por lo menos hasta alcanzar la edad mínima para trabajar (que debería coincidir con la finalización de educación obligatoria). Es necesario invertir permanentemente en lo que sabemos que funciona para sacar a los niños del trabajo, llevarlos a las aulas y mantenerlos ahí. Esto incluye no solo suprimir el pago de matrículas escolares y evitar otros gastos, como libros, uniformes escolares y transporte. También incluye proporcionar transferencias en efectivo a las familias pobres, o prestaciones universales no sujetas a condiciones de recursos, vinculadas, por ejemplo, a la inscripción del nacimiento, para compensar el costo indirecto del niño en la escuela. Pero el gasto no es la única dificultad: es necesaria una educación de calidad para mantener a los niños en la escuela y asegurar buenos resultados educativos. Entre otras prioridades, las más importantes en este contexto son: asegurar la presencia de docentes competentes y profesionales que trabajen en condiciones de trabajo decente y de respeto por sus derechos en el trabajo; establecer un entorno de aprendizaje seguro y de calidad para las niñas y los niños, incluidos los niños con discapacidad y necesidades educativas especiales; crear oportunidades para los niños más grandes que hasta el momento no tuvieron una enseñanza formal a fin de que reciban una enseñanza compensatoria; y velar por la coherencia y la aplicación de las leyes de trabajo infantil y asistencia escolar.

**Creación y ampliación de sistemas de protección social, entre ellos, pisos de protección social.** El trabajo infantil obedece en parte a la vulnerabilidad de los hogares asociada a la pobreza, los riesgos y las situaciones de crisis, y la seguridad social desempeña un papel fundamental en la mitigación de estas vulnerabilidades. No obstante, la OIT estima que más de 5 mil millones de personas - más del 70 por ciento de la población mundial - no tienen acceso a una protección social adecuada. Este hecho señala la necesidad permanente de crear pisos de protección social para evitar que las familias vulnerables se vean obligadas a recurrir al trabajo infantil para hacer frente a la situación. La Recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), ofrece un marco esencial para los esfuerzos en esta esfera. En el informe sobre las estimaciones mundiales de 2006, mencionamos que los sistemas de transferencias en efectivo eran promisorios para hacer frente al trabajo infantil; desde entonces<sup>25</sup>, se han seguido acumulando datos que propician estos sistemas. Sin embargo, la protección social va más allá de las transferencias de efectivo<sup>26</sup>.

Hay una serie de otros instrumentos mencionados en la Recomendación de la OIT que deben aplicarse para presentar un frente más sólido frente al trabajo infantil. En el marco de un sistema de seguridad social bien diseñado, todos los programas públicos de empleo, protección de la salud, protección por

desempleo y seguridad del ingreso en la vejez podrían ser pertinentes. Los sistemas de financiamiento social, como el microcrédito y el microseguro, también pueden desempeñar un importante papel complementario para garantizar que las familias vulnerables tengan acceso al mercado financiero y puedan cubrirse contra una parte de los riesgos que enfrentan. La inscripción del nacimiento es un derecho humano clave y un punto de partida esencial para asegurar la cobertura en todas estas áreas.

**Políticas y reglamentaciones del mercado de trabajo.** Las cuestiones del trabajo infantil y del empleo juvenil están íntimamente ligadas. Los niños que tienen poco o ningún acceso a la educación como consecuencia del trabajo infantil ingresan en la adolescencia sin las competencias básicas necesarias para obtener un empleo productivo; esta situación los torna mucho más vulnerables al desempleo o a empleos mal remunerados e inestables, en condiciones peligrosas. En muchas oportunidades, la vulnerabilidad se ve exacerbada por los problemas de salud derivados de su participación prematura en el trabajo. Pero la causalidad también puede funcionar en la dirección opuesta: las escasas perspectivas de empleo en la juventud o en la vida adulta sirven para desincentivar la inversión en la educación de los niños. Los padres, al ver que la escolarización les redonda escasos beneficios, prefieren involucrarlos en el trabajo a una edad temprana.

La experiencia indica que existe una serie de políticas pertinentes para luchar contra los problemas del empleo juvenil en el marco de una estrategia más amplia favorable al empleo y el crecimiento inclusivo. Por ejemplo, las políticas activas del mercado de trabajo, como la creación de sistemas para la capacitación profesional y técnica, la ampliación de oportunidades de prácticas de aprendizaje, el fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo, el ofrecimiento de apoyo y capacitación para la búsqueda de empleo, y el fomento del espíritu empresarial de los jóvenes. Los esfuerzos por mejorar el empleo juvenil deben poner más énfasis en preservar los derechos de los jóvenes en el trabajo, a fin de que reciban igualdad de trato y estén protegidos contra el abuso y la exposición a los peligros. Por otro lado, estos esfuerzos deben incorporarse a iniciativas destinadas a resolver los problemas del mercado de trabajo en general, como la creciente informalidad, la protección de los derechos del trabajo en las cadenas mundiales de suministro, y los cambios en el mundo del trabajo impulsados por la tecnología y otras fuerzas<sup>27</sup>.

Los padres de los niños que trabajan suelen ser trabajadores o pequeños productores sin acceso a los sindicatos, las organizaciones o las instituciones que puedan representarlos de manera eficaz en el desarrollo, la puesta en práctica y la evaluación del mercado de trabajo y las políticas sociales. Con frecuencia, los sindicatos tienen

grandes dificultades para organizarse y representar a los trabajadores, en particular los de la economía informal, y cada vez se reconoce más que es preciso crear mecanismos innovadores para ayudar a los sindicatos a fortalecer su posicionamiento en las negociaciones colectivas y brindar a los trabajadores y a las comunidades de trabajadores una representación más sólida, como forma de prevenir y erradicar el trabajo infantil.

También es fundamental que el andamiaje jurídico sea compatible con las normas internacionales del trabajo. Con la ratificación del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) por parte de la India en junio de 2017, casi todos los niños del mundo están amparados por el Convenio núm. 182, y la cobertura del Convenio núm.138 alcanza al 80 por ciento de los niños del mundo. Pero la ratificación por cada uno de los Estados Miembros es, en verdad, solo un primer paso: poner en acción este compromiso es un desafío mucho más grande y las iniciativas deben seguir centradas en el futuro. También es esencial que el andamiaje jurídico se amplíe para salvaguardar otros derechos elementales del trabajo, en particular el derecho de asociación y libertad sindical y el efectivo reconocimiento del derecho a la negociación colectiva y la protección contra la discriminación, pues sabemos que el trabajo infantil y las violaciones de otros derechos laborales fundamentales están íntimamente conectados.

## 2.2. Consideraciones respecto a la edad, el género y la región

Una respuesta eficaz al trabajo infantil exige que en la totalidad de las políticas generales mencionadas se tenga en consideración las importantes dimensiones de edad, género y región.

**Edad.** Poco menos de la mitad de los niños en situación de trabajo infantil son menores de 12 años; por ese motivo, es esencial prestar atención permanente a estos niños particularmente vulnerables, más aún teniendo en cuenta el evidente estancamiento del avance para este grupo de edad en los últimos cuatro años. Hemos visto que el trabajo infantil y la marginación educativa están estrechamente vinculados, y esto pone de relieve la sostenida importancia de las iniciativas para ampliar el acceso a la educación pública de buena calidad a los niños que no han alcanzado la edad mínima para trabajar. Y así como nos preocupamos por que la transición de la escuela al trabajo sea exitosa, lo mismo debe suceder con la transición de la primera infancia a la escuela. Es un primer paso del que depende el éxito de los que siguen. Es necesario renovar la atención en el trabajo infantil que realizan los niños que tienen la edad mínima para trabajar, no solo en la agricultura sino también en la industria y los servicios. Los niños de 15 a 17 años son comúnmente objeto de interés en lo que respecta a trabajo infantil, empleo juvenil, y seguridad y salud en el trabajo, pero rara vez se les ha concedido atención prioritaria en los esfuerzos emprendidos en alguna de estas áreas. Esto debe cambiar. Se necesita una estrategia integrada encaminada a

retirar a los jóvenes del trabajo peligroso o eliminar las condiciones peligrosas a las que están expuestos en el lugar de trabajo. Una estrategia de este tenor debería incluir medidas a fin de proporcionar a los jóvenes que se retiran del trabajo infantil servicios de apoyo adecuados y una segunda oportunidad para obtener un trabajo decente. La resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012 sobre el empleo juvenil<sup>28</sup>, junto con las normas y prácticas de seguridad y salud en el trabajo, pueden orientar a los Gobiernos y a sus interlocutores sociales en la elaboración de políticas nacionales que se ocupen de las necesidades de los adolescentes en trabajo peligroso.

**Género.** Hemos visto que, en los últimos cuatro años, los avances logrados en materia de trabajo infantil han sido mucho más lentos para las niñas que para los niños, y que la brecha de género en la participación en el trabajo infantil se ha estrechado. Este hecho subraya la pertinencia en todo momento de las medidas de política que incorporan el papel del género a la hora de determinar qué niño irá a trabajar. Es preciso mejorar la información sobre las diferencias de género centradas en el tipo de trabajo que los niños deben realizar y los riesgos a los que se exponen, a fin de formular más políticas que tengan en cuenta estas cuestiones de género. El informe actual sienta un nuevo precedente pues incluye, por primera vez, las estimaciones de la participación de los niños en las tareas domésticas en su propio hogar.

Los resultados, que señalan la responsabilidad desproporcionada de las niñas en las tareas domésticas, ponen de relieve también cuestiones de género que ameritan un análisis en el marco de las políticas de trabajo infantil.

**Región.** La región de África sigue siendo

una prioridad particular. En la región, los avances se han detenido; esto significa que ha quedado muy rezagada en la lucha contra el trabajo infantil con respecto al resto del mundo. Gran parte del trabajo infantil en África se concentra en la agricultura familiar. Para que la región salga del estancamiento, será fundamental hacer frente a los factores que agudizan la dependencia del trabajo infantil en las fincas familiares. Pero no es posible centrarse en África a expensas de iniciativas en otras regiones. Cada región del mundo tiene que hacer frente a prioridades y desafíos propios para que ningún niño quede atrás en la lucha contra el trabajo infantil. La región de Asia y el Pacífico, densamente poblada, sigue siendo de suma importancia si observamos las cifras de niños que aún permanecen en situación de trabajo infantil. El avance en la región de las Américas no ha sido compartido por igual en todos los países; hay numerosos grupos, entre ellos los de niños indígenas, que han quedado atrás. La de Europa y Asia Central sobresale como región donde el trabajo infantil corresponde casi exclusivamente al trabajo peligroso que realizan los adolescentes. Muchos de los Estados Árabes se caracterizan por la fragilidad y la crisis, que dejan a los niños en situación muy vulnerable a las formas extremas de abuso y explotación.

## 2.3. Creación de una base de conocimientos

Es necesario contar permanentemente con información sobre el *impacto* de las políticas e intervenciones en del trabajo infantil. Con la excepción de las transferencias en efectivo, poco se sabe aún sobre la eficacia de las intervenciones en las áreas de política relativas al trabajo infantil, y esto impide, a su vez, el desarrollo de políticas<sup>29</sup>. Esta laguna en los conocimientos torna difícil demostrar a la comunidad internacional que el dinero invertido ha sido utilizado

con eficacia y entorpece las asignaciones de recursos que se puedan decidir en el futuro.

Existe una necesidad general de disponer de un mayor grado de conocimiento acerca de cómo repercuten en el trabajo infantil otras cuestiones mundiales más complejas, entre ellas, el cambio climático, las migraciones, la desigualdad, la urbanización y los cambios en el mundo del trabajo. También necesitamos saber más acerca de cómo se vincula el trabajo infantil con otras violaciones de los derechos fundamentales en el trabajo, en particular la discriminación en el lugar de trabajo y las restricciones a la libertad de asociación y libertad sindical y el derecho de negociación colectiva.

Para orientar mejor las políticas, será necesario recopilar información más adecuada sobre los niños en las peores formas del trabajo infantil no designadas como trabajo peligroso<sup>30</sup>, sobre la base de la investigación y el trabajo metodológico que ya se ha encarado en la esfera del trabajo infantil forzoso y de los niños afectados por conflictos armados, utilizando las herramientas que han desarrollado la OIT y otros organismos para medir las peores formas del trabajo infantil no designadas como trabajo peligroso<sup>31</sup>.

Aún persisten algunas diferencias en los datos y estadísticas relativos al trabajo infantil, a pesar de los grandes pasos que se han dado en estas áreas. Si bien en la actualidad se dispone de datos sobre el trabajo infantil en una gran parte del mundo menos industrializado, muchos países aún necesitan fortalecer la periodicidad y coherencia de la recopilación de los datos que permiten supervisar los avances. Pero esto no sucede solamente en el mundo menos industrializado: algunos países de ingresos medianos han dejado de reunir o publicar datos sobre el empleo de los niños que no tienen la edad mínima para trabajar, y muchos países de ingresos altos nunca han compilado datos sobre el trabajo infantil, a pesar de que sabemos de la persistencia de este flagelo en esos países.

## 2.4. Cooperación y alianzas internacionales

La Alianza 8.7 ha tenido un papel fundamental en el apoyo a los Gobiernos en las iniciativas encaminadas a erradicar el trabajo infantil de aquí a la fecha meta de 2025, en el marco de una estrategia integrada más amplia para promover las libertades, principios y derechos fundamentales en el trabajo. En muchos países, el costo de las acciones necesarias supera ampliamente la disponibilidad de sus recursos; esto implica que los Gobiernos no podrán por sí solos alcanzar las metas de trabajo infantil. La cooperación internacional, las alianzas y la asistencia tienen, por lo tanto, un carácter imperativo para tener éxito en la lucha contra el trabajo infantil, a la luz del espíritu del artículo 8 del Convenio núm. 182. Los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales y bilaterales, organizaciones no gubernamentales internacionales y diversos grupos de interés tienen un importante papel que desempeñar en este sentido. Invertir en la eliminación del trabajo infantil conlleva una rentabilidad incalculable. Los niños libres de la carga del trabajo infantil pueden ejercer plenamente sus derechos a la educación, el esparcimiento y el desarrollo saludable, sentando, a su vez, la base esencial para un desarrollo social y económico más amplio, la erradicación de la pobreza y los derechos humanos.