

Defensoría de la Niñez y Adolescencia

Informe de Supervisión a las Instituciones que conforman la Mesa Temática No. 12 sobre la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil del Gabinete Específico de Desarrollo Social -GEDS-.

Guatemala, noviembre de 2020

I. Antecedentes:

La Defensoría de los Derechos de la Niñez y Adolescencia de la Procuraduría de los Derechos Humanos, en su calidad de supervisor y monitor de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, según Decreto Número 27-2003 de la Ley de Protección Integral de la niñez y Adolescencia en su artículo 92, literal c), establece: “[s]upervisar instituciones gubernamentales y no gubernamentales que atienden a niños, niñas y adolescentes, para verificar las condiciones en que éstas se encuentran, a efecto de que se adopten las medidas pertinentes en la protección de niños, niñas y adolescentes, así como darle seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones formuladas”. En ese marco se ha planteado realizar un monitoreo a la Comisión Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y sus Peores Formas -CONAPETI-, en seguimiento a la Supervisión realizada en 2016, por parte de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, en coordinación con las Defensorías de las Personas Trabajadoras y de las Personas Víctimas de Trata de esta institución.

En el año 2001, se elaboró el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de Trabajo Infantil y Protección de la Adolescencia Trabajadora, que sirvió de base para impulsar el tema, incidir en la priorización de trabajo infantil en las agendas públicas, realizar cambios administrativos, legislativos y realizar trabajo de sensibilización sobre la problemática, donde también existía una Comisión coordinada por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social a través de la Unidad del Adolescente Trabajador, sin embargo este Plan no se implementó por lo que perdió vigencia en el año 2005. En el año 2006, se llevó a cabo en Brasilia, la Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente (AHTD) adoptada en la XVI Reunión Regional Americana de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), que es una estrategia articulada de políticas que combina acciones en el campo económico, legal, institucional y del mercado laboral con el propósito de avanzar en la promoción del trabajo decente en los países de las Américas, fijando dos metas políticas: 1) Eliminar las Peores Formas de Trabajo Infantil para el 2015; y Eliminar el Trabajo Infantil en su totalidad para el año 2020. En este sentido Programa Internacional Para La Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) impulsó la iniciativa “[d]esarrollo de una Hoja de Ruta para hacer de América Central y República Dominicana una Zona Libre de Trabajo Infantil” involucrando a siete países, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, como un marco estratégico para alcanzar las metas establecidas.

En el año 2008 se elaboró en Guatemala un diagnóstico que sirvió de línea base para la formulación de la Hoja de Ruta para que Guatemala sea un país libre de Trabajo Infantil y sus peores formas, con su programación del 2010 al 2012. Esta Hoja de Ruta fue retomada, actualizada y reprogramada para desarrollarse del 2013-2015. Esta Hoja de Ruta comprende seis dimensiones: 1. Lucha contra la pobreza; 2. Política de educación; 3. Política de salud; 4. Marco normativo y de protección integral; 5. Sensibilización y movilización social; 6) Generación de conocimientos y seguimiento.

En el año 2016, se reprograma nuevamente la hoja de ruta para desarrollarse de 2016-2020, la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2014, señala

que existen 790,249 niños ocupados, de los cuales 226,004 se encuentran entre las edades de 7 a 13 años, que equivale al 8.4% de NNA en relación de trabajo.

En el año 2016, la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, en coordinación con las Defensorías de las Personas Trabajadoras y de las Personas Víctimas de Trata, realizó una supervisión a las instituciones involucradas en la implementación de la hoja de ruta, con el fin de verificar el cumplimiento de la programación 2013-2015 emitiendo las siguientes conclusiones y recomendaciones:

Conclusiones:

1. La falta de cumplimiento de los compromisos asumidos en la Hoja de Ruta por las diversas instituciones en Guatemala, vulneró sistemáticamente los derechos de la niñez y adolescencia, colocándolos en condiciones de grave riesgo en los ámbitos del trabajo infantil y sus peores formas, situación que se ve reflejada en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015-2016, en el que se indica que de acuerdo a la ENCOVI 2014, la población por debajo de la línea de pobreza extrema es de 23.4; y por debajo de pobreza total 59.3, la pobreza y extrema pobreza se agudizaron y esto impacta directamente a la niñez y adolescencia, lo que implica que en lugar de haber reducido el número de personas menores de edad que trabajan o están en riesgo de trabajar se incrementa, ya que la pobreza es su causa fundamental.
2. La falta de presupuesto asignado a cada una de las instituciones genera una seria debilidad en la ejecución de acciones para cumplir con los compromisos asumidos situación que refleja la falta de inversión del Estado a nivel central y municipal en la niñez y adolescencia, en este caso para erradicar progresivamente el trabajo infantil y sus peores formas.
3. La falta de coordinación, compromiso y participación efectiva de las instituciones, así como de las Municipalidades, es un elemento que incidió fuertemente en la falta de cumplimiento en la implementación de la Hoja de Ruta.
4. Otro factor que incidió en el incumplimiento es la inexistencia de líneas de base que permitieran establecer datos actualizados de la situación y por ende las, políticas, planes, programas y estrategias adecuadas para intervenir y resolver la problemática del trabajo infantil.
5. Procuraduría General de la Nación, incumplió con el envío de la información para elaboración del diagnóstico, aunque se logró la supervisión in situ.

Recomendaciones:

1. El fortalecimiento técnico y político urgente de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y sus Peores Formas.
2. Fortalecimiento técnico y recurso humano urgente para el funcionamiento eficaz de la Unidad de Protección de la Adolescencia Trabajadora.
3. Establecimiento de mecanismos de coordinación internos a nivel de las instituciones para la efectiva implementación de los compromisos y que estos puedan desarrollarse de forma prioritaria y sostenible.

4. Establecimiento de mecanismos para la rendición de informes por parte de cada una de las instituciones a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional para la P y Erradicación del Trabajo Infantil y sus peores formas, para sistematizar, evaluar, y monitorear las acciones de las diversas instituciones y poder contar con la información para analizar avances concretos en la erradicación del trabajo infantil y sus peores formas.

5. Que cada una de las instituciones integre dentro de su presupuesto los rubros necesarios para la implementación, desarrollo y ejecución de sus compromisos, estableciendo mecanismos de evaluación por resultados y transparencia. Para lo que deben fundamentarse en la Observación No. 19 del Comité de Derechos del Niño, sobre el gasto público y los derechos del niño, Artículo 4 de la Convención de los Derechos del Niño y la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

En el año 2019, el Acuerdo Gubernativo 11-2019, crea el Gabinete Específico de Desarrollo Social -GEDS- al cual se integran mesas específicas de trabajo, dentro de las cuales se establece la mesa temática número 12 de prevención y Erradicación de Trabajo Infantil, trasladando a todas las instituciones y organizaciones que integran CONAPETI a esta mesa de trabajo.

Obligaciones del Estado:

- **Constitución Política de la República de Guatemala:** artículo 102 el inciso l) indica que los menores de catorce años no podrán ser ocupados en ninguna clase de trabajo, salvo las excepciones establecidas en la ley. Es prohibido ocupar a personas menores de edad en trabajos incompatibles con su capacidad física o que ponga en peligro su formación moral.
- **Código de Trabajo:** artículo 147 al 150 regula el Trabajo las personas cuando sean mayores de 14 años de edad así mismo, que debe ser adecuado a su edad, condiciones o estado físico y desarrollo intelectual y moral. Al ratificarse el Convenio 138 de la Edad Mínima de Admisión al Empleo de la OIT, la edad que debe tener un adolescente para trabajar en el país debe ser a partir de los 15 años.
- **Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto Número 27-2003 del Congreso de la República:** en el artículo 51 estipula que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a ser protegidos contra la explotación económica, el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso para su salud física y mental o que impida su acceso a la educación.
- El artículo 63 establece adolescentes trabajadores definiéndolos como aquellos que participan directamente en una actividad generadora de ingresos a nivel formal, informal o familiar. Dicho trabajo debe ser equitativamente remunerado y realizada en condiciones adecuadas para

su edad, capacidad, estado físico, desarrollo intelectual, acorde a sus valores morales, culturales y no debe interferir con su asistencia a la escuela.

- Los artículos 94 y 95 promueven la creación de la Unidad de Protección a la Adolescencia Trabajadora para ejecutar los proyectos y programas que emprenda el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, así también el coordinar acciones con la Inspección General de Trabajo.
- **Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (Decreto Número 9-2009) del Congreso de la República;** esta ley tiene por objeto prevenir, reprimir, sancionar y erradicar la violencia sexual, la explotación y la trata de personas así como la atención y protección de sus víctimas y resarcir los daños y perjuicios ocasionados. Entre las modalidades de la trata de personas se establecen las peores formas de trabajo infantil.
- **Ley de Educación Nacional - Decreto Legislativo 12-91** establece que la educación es gratuita y obligatoria dentro de los límites de edad que fija el reglamento de esta ley.
- Desde el 2002, Guatemala cuenta con un marco institucional para dar cumplimiento a los Convenios ratificados en materia de derechos de la niñez, edad mínima de admisión al empleo y erradicación al trabajo infantil. A partir de entonces se crea la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil CONAPETI.
- Posteriormente se reformó el Acuerdo Gubernativo 347-2002 que creó la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil a través del Acuerdo Gubernativo 103-2015 de fecha 17/03/2015 en el cual la reforma incluye a otras dependencias en la integración de la CONAPETI y establece un plazo a la Comisión de 23 años el cual finaliza el 01/10/2025. Este plazo establecido en el Acuerdo Gubernativo 347-2002 coincide con la meta 8.7 de Objetivos de Desarrollo Sostenible el cual señala que al 2025 se debe poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.

II. Justificación:

La Constitución Política de la República de Guatemala ordena que el Estado debe garantizar: “[l]a protección social, económica y jurídica de la familia”¹ y en los casos de vulneración de los derechos de la niñez y adolescencia puntualiza que: “[e]l Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores de edad y de los ancianos. Les garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social”.² Y establece que es deber del Estado proteger a las niñas, niños y adolescentes.

¹ Constitución Política de la República de Guatemala [Const.] (1993) Artículo 47

² Constitución Política de la República de Guatemala [Const.] (1993) Artículo 51

Por otra parte, la Constitución Política de la República de Guatemala, establece atribuciones al Procurador de los Derechos Humanos literal a) promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de derechos humanos. Literal b) [i]nvestigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas. Literal d) [r]ecomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado”.³

Guatemala suscribió el 26 de enero de 1990 la Convención de los Derechos Humanos del Niño (1989) y con ello Guatemala reconoce a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos humanos, por ello es responsabilidad del Estado, garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, a través de la protección integral a nivel social, económico y jurídico.

A partir de la ratificación de la convención, se crea en Guatemala la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Decreto Número 27-2003): “instrumento jurídico de integración familiar y promoción social, que persigue lograr el desarrollo integral y sostenible de la niñez y adolescencia guatemalteca, dentro de un marco democrático e irrestricto respecto a los derechos humanos”.⁴ Esta misma Ley enmarca que los derechos de la niñez y adolescencia, son derechos tutelares que les otorga la protección jurídica especializada y por tanto el Estado debe formular y ejecutar políticas públicas específicas.

Y en el año 2019, según Acuerdo Gubernativo No.11-2019, se creó el Gabinete Específico de Desarrollo Social -GEDS-, en congruencia con la Ley del Organismo Ejecutivo, el que establece que el Vicepresidente de la República es quien lo preside.

Una de las mesas temáticas de interés para la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, es la Mesa Temática No. 12 de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.

La Mesa temática de Prevención y Erradicación del Trabajo infantil, del Gabinete Especifico de Desarrollo Social, está integrada por:

- Ministerio de Desarrollo Social -MIDES-
- Ministerio de Salud Pública -MSPAS-
- Ministerio de Educación -MINEDUC-
- Ministerio de Gobernación -MINGOB-
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social-MINTRAB-
- Ministerio de Cultura y Deportes -MICUDE-
- Secretaría Contra la Violencia Sexual Explotación y Trata de Personas -SVET-
- Secretaría de Obras Sociales de la Presidencia -SBS-
- Consejo Nacional de la Juventud -CONJUVE-

³ Constitución Política de la República de Guatemala [Const.] (1993) Artículo 275

⁴ Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (27-2003) Artículo 1.

- Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia -CNNA-

El trabajo infantil violenta los derechos de la niñez y adolescencia trabajadora y afecta seriamente su desarrollo integral, atentando en contra su integridad física, emocional y contra su dignidad. El Estado cuenta con instrumentos internacionales y nacionales que prohíben el trabajo de niños y niñas, estableciendo la institucionalidad responsable de ejecutar e implementar todas las acciones que se desarrollan en la Hoja de Ruta que fue actualizada y reprogramada para desarrollarse del 2017 al 2020, siendo la mesa técnica número 12 del Gabinete de Desarrollo Social la responsable de la coordinación, implementación y ejecución de las acciones programadas en la hoja de ruta, por lo que es necesario realizar una Supervisión con el fin de verificar la actuación de la mesa técnica número 12, en lo relacionado al cumplimiento de lo establecido en la hoja de ruta.

III. Objetivos

Objetivo General:

Verificar las acciones interinstitucionales e intersectoriales que realizan las instituciones que conforman la Mesa Temática Número 12 de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el Gabinete Específico de Desarrollo Social -GEDS-.

Objetivos Específicos:

- Verificar el actuar de la Mesa Temática Número 12, en relación del cumplimiento de su deber ante las instituciones del Estado que tienen a su cargo las acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil en el cumplimiento de la hoja de ruta 2016-2020.
- Establecer las acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas por parte de la Mesa Temática Número 12.

IV. Hallazgos:

1. Acciones interinstitucionales e intersectoriales de la Mesa de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil del Gabinete Específico de Desarrollo Social -GEDS-.

- Ha existido apoyo y acompañamiento por parte del Gabinete Específico de Desarrollo Social -GEDS- a través del Ministerio de Desarrollo Social -MIDES- para la realización de todas las actividades de la Mesa.

- El Ministerio de Trabajo como ente rector de la Mesa, es el encargado de convocar a los representantes de las instituciones que conforman la Mesa, a las reuniones que se realizan de manera mensual, en las cuales participan organizaciones de la sociedad civil.
- A partir de marzo de 2020, las reuniones de la Mesa se han realizado a través de la modalidad en línea meet y zoom y, a finales de septiembre e inicio de octubre se han realizado de forma presencial.
- En la Mesa participan, ministerios, secretarías y sector empleador de sociedad civil, es una Mesa Tripartita, con el fin de llevar a cabo acciones para la erradicación del trabajo infantil
- En el año 2019 se elaboraron una serie de matrices con el fin de recoger información que permitan la evaluación y monitoreo, de las condiciones de trabajo infantil, sin embargo las mismas quedaron en proceso en validación, en el año 2020 no fue posible retomar la validación de las mismas, por lo que es un tema pendiente de desarrollar dentro de la Mesa.
- Se encuentran elaborando la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación el trabajo Infantil; derivado a que durante los años 2019 a 2020, le dieron continuidad a las acciones de lo que se encontraba planteado en la Hoja de Ruta para hacer de Guatemala un país libre de trabajo infantil.
- La movilidad de personal de cada una de las instituciones que integran la Mesa Temática dificulta el trabajo de coordinación, esto se debe a los cambios constantes con los delegados ante la Mesa Temática.

2. Programas de Prevención y Erradicación del Trabajo infantil.

- Cada una de las instituciones realizan las acciones de capacitación a nivel interno, así mismo se realizan acciones en conjunto para desarrollar talleres de capacitación sobre el trabajo infantil y sus peores formas.
- Desde -GEDS-, se han elaborado los temas priorizados para la prevención y erradicación del trabajo infantil, y la Mesa elabora el plan de trabajo definido por las líneas de acción determinadas desde el gabinete.
- Se ha promovido el Modelo de Identificación de Riesgo del Trabajo Infantil -MIRTI-, que se traduce en la Estrategia Nacional para la prevención y erradicación del Trabajo Infantil y protección de las personas adolescentes trabajadoras, impulsando el Diplomado en combate de la explotación y Trata de Personas como una de las Peores formas de Trabajo Infantil.
- Se ha firmado un Convenio para la coordinación interinstitucional entre la -SVET- y Ministerio de Trabajo, Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, para el abordaje integral del fenómeno de la Trata de Personas en la modalidad de Explotación laboral y trabajo infantil para la prevención, atención y referencia de posibles casos de explotación

laboral, trabajo forzoso y trabajo infantil a través de la Coordinadora Contra la Explotación Laboral y Trabajo Infantil -CICELTI-, para lograr una atención integral de la Niñez y Adolescencia. Debiéndose entender que la SVET no se centra en el trabajo infantil, ya que su competencia es el combate de toda modalidad de explotación; por lo tanto no se cuenta específicamente con algún programa o proyecto dirigido a la prevención y erradicación del Trabajo Infantil.

3. Acciones dirigidas a la prevención y Erradicación del Trabajo infantil Mesa temática, del Gabinete Específico de Desarrollo Social -GEDS- ante la pandemia del COVID-19.

- Se han coordinado programas de prevención en el marco de la emergencia por COVID-19 dirigido a la Niñez y Adolescencia y en prevención al trabajo infantil.
- Se han realizado acciones en el marco de los lineamientos del gobierno, con el fin de continuar las actividades de capacitación e información sobre la prevención del trabajo infantil.
- Como Mesa no se plantearon acciones para la prevención y erradicación del trabajo infantil durante la emergencia por COVID-19.
- Cada institución que integra la Mesa realiza acciones propias en el marco de la pandemia.

V. Conclusiones:

1. En relación a las acciones de la mesa de prevención y erradicación del trabajo infantil, continúan desarrollando lo establecido en su plan de trabajo y en las líneas estrategias establecidas desde el -GEDS-.
2. La Mesa Temática de prevención y erradicación de trabajo infantil, asumió continuar con lo establecido en la hoja de ruta, para hacer de Guatemala un país libre de trabajo infantil 2017-2020. Sin embargo a la fecha no se cuenta con un sistema de monitoreo que permita conocer los avances significativos y de cumplimiento a favor de la niñez y adolescencia en condiciones de trabajo.
3. Se considera positivo que dentro de la Mesa participe el sector empleador, ya que a través de ellos se pueden realizar acciones con el fin de evitar el trabajo infantil.
4. Se estableció que la Mesa Temática de Prevención y Erradicación del Trabajo infantil no cuenta con un presupuesto para su funcionamiento, ante esto las instituciones, gestionan sus propios recursos para dar cumplimiento con lo establecido en el plan de trabajo.
5. La Mesa Temática de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil del -GEDS-, ha iniciado con la elaboración de la estrategia nacional de prevención y protección de trabajo infantil, no obstante, a la fecha de la

supervisión no ha sido presentada, y no se cuenta con una evaluación del cumplimiento de lo establecido en la hoja de ruta para hacer de Guatemala un país libre de trabajo infantil y sus peores formas 2017-2020.

6. Es positivo, el proceso de la elaboración de la estrategia para la prevención y protección del trabajo infantil, la misma está enfocada a las líneas de acción establecidas por el -GEDS-.
7. La permanencia inestable de los representantes, de los diferentes ministerios y secretarías de estado ante la mesa, no permiten la articulación de acciones, que promuevan la prevención y erradicación del trabajo infantil.
8. En el Marco de la pandemia del COVID-19, las Instituciones que conforman la Mesa, se limitaron a realizar funciones de Prevención de la Violencia y promover medidas sanitarias para la protección de la salud, sin contar con datos reales de niñas, niños y adolescentes expuestos al trabajo infantil, por la situación de la pandemia.

VI. Recomendaciones:

1. Que se continúen articulando esfuerzos con el fin de reducir la cantidad de niñez y adolescencia en condición de trabajo, desarrollando acciones de prevención y protección a favor de los niños, niñas y adolescentes.
2. Que durante el proceso de la elaboración de la estrategia, las instituciones que integran la mesa, deben plasmar las metas que permitan contar con la capacidad para el cumplimiento y monitoreo, así como los indicadores de cumplimiento en la programación de los mismos.
3. Unificar criterios y acciones con el sector empleador con el fin de establecer mecanismos de protección para las y los adolescentes trabajadores, que cumplen con lo establecido en la norma interna y externa.
4. Que cada una de las instituciones y ministerios que conforman la Mesa Temática de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil del -GEDS-, prioricen y gestionen desde sus instituciones la asignación de un presupuesto destinado a la Prevención y Erradicación de Trabajo Infantil y que esto contribuya a realizar acciones integrales en beneficio de la niñez y adolescencia en condición de trabajo, desde un enfoque interinstitucional y multisectorial.
5. Realizar las acciones necesarias que permitan evaluar nivel de cumplimiento de lo establecido en la hoja de ruta para hacer de Guatemala un país libre de trabajo infantil y sus peores formas 2017-2020.
6. Que dentro del Plan estratégico de la Mesa Temática de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, se prioricen las necesidades reales de las niñas, niños y adolescentes en condición de trabajo, asimismo dentro de estas estrategias se consideren el acceso universal a servicios de calidad en los componentes de educación, salud y protección.

7. Que las instituciones y ministerios que conforman la Mesa Temática de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil del -GEDS-, asuman con compromiso la delegación y continuidad de sus representantes, toda vez que esto contribuye al avance de los procesos previstos en beneficio de la niñez y adolescencia.
8. Que en el marco de la Pandemia del COVID-19, la mesa inicie acciones de prevención y protección de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en condición de trabajo infantil, lo cual se ha visto reflejado durante la emergencia.