

Hacia un modelo de coordinación interinstitucional e intersectorial para disminuir el trabajo infantil agrícola en México

Reflexiones y praxis
desde los actores sociales
e institucionales



Coordinación e Investigación:
Mtra. Alexandra Aguilar Bellamy

Indesol
Instituto Nacional de Desarrollo Social

**Cocolli A.C.**
INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO

Hacia un modelo de coordinación interinstitucional e intersectorial para
disminuir el trabajo infantil agrícola en México:
Reflexiones y praxis desde los actores sociales e institucionales

Esta obra fue financiada por el Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL) a través de su Convocatoria de Co-Inversión Social 2011 en su vertiente de investigación. Todos los contenidos de este documento son responsabilidad de los autores y no del INDESOL.

Fotografía de portada: Christian Legorreta

Edición: Berenice Vadillo Velasco

Diseño editorial: Soluciones Gráficas by Print Factoy S.A. de C.V.

Primera edición, 2012.

D.R. © Cocolli Investigación para el Desarrollo A.C. / Alexandra Aguilar Bellamy
Camino Antiguo a Fuentes Brotantes 90 - 5
Santa Úrsula Xitla, Tlalpan
14420, México, D.F.
www.cocolli.org

ISBN Obra Independiente: 978-607-95948-0-0

Se autoriza la reproducción del contenido de esta obra, siempre y cuando se cite la fuente.

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*

Hacia un modelo de coordinación interinstitucional e intersectorial para disminuir el trabajo infantil agrícola en México.

Reflexiones y praxis desde los actores sociales e institucionales

Resultados de la investigación apoyada por el
Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)
en el marco de la Convocatoria 2011 en su Vertiente de Investigación.

Coordinación

Mtra. Alexandra Aguilar Bellamy

Colaboradores

Mtra. Dení Aguilar Bellamy
Lic. Vidal Emmanuel Méndez Cadena

Contenido

Prólogo	7
Agradecimientos	9
Abreviaciones	10
Introducción	11
I. El trabajo infantil en el mundo: ¿dilemas para el desarrollo?	14
<i>Los esfuerzos internacionales por disminuir el trabajo infantil agrícola</i>	<i>17</i>
<i>La construcción histórica del TI.....</i>	<i>19</i>
<i>Infancia: proceso dinámico y evolutivo</i>	<i>23</i>
II. ¿Qué es el trabajo Infantil?	26
III. Modelando el trabajo infantil.	30
IV. Estudio comparativo sobre las experiencias para erradicar el trabajo infantil agrícola en tres regiones del mundo: África, Asia-Pacífico y América Latina.	36
<i>Trabajo infantil en África</i>	<i>36</i>
<i>Trabajo infantil en Asia.....</i>	<i>48</i>
<i>Trabajo Infantil en América Latina</i>	<i>56</i>
V. El trabajo infantil agrícola en México	67
<i>Caracterización de los hogares migrantes de niños insertos en trabajo infantil agrícola</i>	<i>73</i>
<i>El Marco Jurídico Nacional e Internacional que protege los derechos de niños, niñas y adolescentes en materia de trabajo infantil en México.....</i>	<i>82</i>
<i>Experiencias para disminuir del TI en México: las tabacaleras de Nayarit, los horticultores de Sinaloa y los azucareros de Veracruz.....</i>	<i>87</i>
<i>Michoacán de Ocampo: Estudio de caso en Los Reyes, Michoacán.</i>	<i>94</i>
VI. La coordinación interinstitucional e intersectorial: un diagnóstico situacional para mejorar la eficiencia de la colaboración coordinada entre el sector social y las instituciones del Estado Mexicano.....	109
VII. ¿Es posible erradicar el trabajo infantil en México? Hacia un modelo de coordinación interinstitucional e intersectorial en torno a la erradicación del TI agrícola en México.	129
<i>Elementos por considerar para el diseño de un Modelo Interinstitucional para disminuir el Trabajo Infantil.....</i>	<i>138</i>
VIII. Recomendaciones.....	148
IX. Conclusiones.....	157
Referencias.....	160

Índice de Tablas

<i>Tabla 1. Población infantil a nivel mundial por rango de edad y ocupación laboral en 2004 y 2008.</i>	14
<i>Tabla 2. Población infantil por región en el mundo y tipo de ocupación laboral 2008.</i>	15
<i>Tabla 3. NNA entre 5 y 14 años de edad por tipo de ocupación laboral y región en el mundo.</i>	16
<i>Tabla 4. Definiciones y límites de la edad definidos dentro de la Convención 138 de la OIT.</i>	28
<i>Tabla 5. Tasa neta de matriculación a nivel primaria en países seleccionados.</i>	38
<i>Tabla 6. Porcentaje total de NNA en América Latina por condición laboral.</i>	56
<i>Tabla 7. NNA en Brasil por condición laboral y asistencia escolar en años seleccionados.</i>	58
<i>Tabla 8. NNA en Colombia por condición laboral y asistencia escolar en años seleccionados.</i>	61
<i>Tabla 9. Evaluación de programas de transferencias públicas y su repercusión en la incidencia del TI en países seleccionados.</i>	66
<i>Tabla 10. Indicadores de pobreza seleccionados para población en zonas rurales o urbanas en México.</i>	68
<i>Tabla 11. Indicadores básicos sobre trabajo infantil en México</i>	70
<i>Tabla 12. Población Jornalera Agrícola por número de años escolares</i>	74
<i>Tabla 13. Jornaleros agrícolas migrantes por características de género y origen étnico y por condiciones sociales, activos productivos e infraestructura.</i>	75
<i>Tabla 14. Porcentaje de titularidad de Programas de Gobierno</i>	78
<i>Tabla 15. Población infantil ocupada a nivel nacional, tasa por entidad federativa y porcentaje de ocupación en el sector primario, 2009</i>	88
<i>Tabla 16. Cultivos principales del municipio de Los Reyes para el año 2010 por superficie cultivada, producción y valor de la producción.</i>	101
<i>Tabla 17. Mapeo de instituciones para disminuir el trabajo infantil agrícola (Caso de Michoacán).</i>	114
<i>Tabla 18. Asignación presupuestal 2012 por programa seleccionado.</i>	115
<i>Tabla 19. PEF 2012 asignado a programas estratégicos que inciden en el TI.</i>	116
<i>Tabla 20. Instituciones Federales e instrumentos identificados que inciden en la reducción del TI agrícola.</i>	137

Prólogo

El trabajo infantil, en especial el agrícola, continúa siendo una realidad inquietante en nuestro país. Por lo menos un millón de niños, niñas y adolescentes se encuentran ocupados en actividades del sector agrícola, para la mitad de los cuales, el trabajo remunerado es su actividad principal.

Las posiciones en relación al trabajo infantil en la agricultura se encuentran polarizadas. Por un lado, encontramos a diversos actores agrupados en torno a los principios jurídicos esbozados por las convenciones y los tratados internacionales en donde se observa una tendencia más cercana a la prohibición total del trabajo infantil especialmente entre los menores de 14 años.¹ En este grupo encontramos por lo general a las organizaciones internacionales, a organizaciones de la sociedad civil que trabajan con niños, niñas y adolescentes y a aquellas instituciones gubernamentales facultadas para trabajar por el bienestar de la infancia.

Por otro lado, encontramos a los actores sociales, a niños y niñas jornaleras que expresan su interés por seguir trabajando para ayudar a sus hogares, o a los padres de familia que consideran que sin el salario de sus hijos difícilmente podrían alcanzar la sobrevivencia cotidiana; también encontramos a los productores e incluso a algunos servidores públicos que consideran que el trabajo tiene un carácter formativo, que es un derecho también, que existen trabajos "aceptables" para niños de familias jornaleras y "necesarios" para mejorar su situación de pobreza.

Al centro de ambos argumentos, existe un vacío conceptual y de lineamientos institucionales que no han permitido avanzar hacia una adecuada coordinación, ni hacia el diseño de una política pública nacional encaminada a erradicar el trabajo infantil en el sector agrícola. Incluso, en la agenda pública no se ha logrado abrir la discusión sobre la importancia de la formación laboral y de su vinculación con el ámbito educativo, el cual también sale fuertemente cuestionado por los resultados de esta investigación.

La motivación para llevar a cabo este trabajo surge de las investigaciones realizadas en los últimos años con la población jornalera agrícola y la identificación de uno de los grandes problemas que se observan en campo y que recae en la falta de consenso entre diferentes actores involucrados y la gran ausencia de una estrategia integral para erradicar el trabajo infantil agrícola. Surge de las voces de los propios niños jornaleros agrícolas que hemos recogido en diversos materiales audiovisuales en donde reiteradamente subrayan su interés por estudiar y por cambiar su vida para que no sea la que tienen actualmente. Surge también de las voces de los padres de familia, los jornaleros agrícolas, que se enfrentan a la terrible necesidad de sopesar si su hogar puede o no vivir sin el ingreso de cada uno de sus miembros y la terrible decisión que tienen que asumir cuando deciden cuál de los hijos tendrá que sacrificarse por los otros. También surge de la indignación social y del hecho de tener que preguntarnos como sociedad qué importancia le damos a la vida de los niños insertos en el trabajo infantil agrícola.

Este documento es el resultado de una investigación que se realizó entre mayo y diciembre de 2011 gracias al apoyo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) a través de su Convocatoria en la Vertiente de Investigación 2011 con el objetivo de obtener elementos que permitan diseñar un modelo de coordinación interinstitucional e intersectorial para reducir el trabajo infantil agrícola en México, el cual recupere las mejores prácticas nacionales e internacionales y que defina una estrategia integral a corto, mediano y largo plazos. Esperamos que los resultados plasmados aquí permitan nuevos horizontes para

¹ Las actividades laborales que tienen como objetivo formar capacidades laborales tempranas, no se consideran como trabajo infantil desde la perspectiva de muchas organizaciones. Desde esta visión, el trabajo puede ser formativo en tanto que no impida el goce de los derechos a la educación, la recreación, la seguridad, etcétera.

abrir el debate público en torno al futuro de los niños y las niñas trabajadores en el sector agrícola y, más aún sobre el futuro del sector rural en su conjunto.

Agradecimientos

Esta investigación no hubiera sido posible sin el apoyo de los diversos funcionarios del gobierno federal así como del gobierno de Michoacán, del municipio de Los Reyes y de la OIT quienes nos dieron la oportunidad de entrevistarlos y de escuchar sus experiencias de trabajo desde la institución así como los problemas que observan en torno a la coordinación interinstitucional. Entre los funcionarios del gobierno federal, quisiéramos agradecer a Mónica Villela Grobet, directora general para la Igualdad Laboral de la STPS así como a su equipo de colaboradoras; a Efraín Pérez Farelas, jefe de Departamento de Educación Migrante e Indígena de CONAFE, a la doctora Rosalinda Morales Garza, directora general de Educación Indígena y a Xóchitl Olvera Rosas, directora de Educación Básica, ambas de la DGEI; a Arturo Cornejo Moreno, director general de Coordinación y Vinculación del Programa Oportunidades; en el estado de Michoacán; a Rafael Méndez, asesor de la Casa de Gobierno del Estado de Michoacán, a Clara Ochoa Valdés, secretaria técnica del COESPO, a Irma Leticia Castro y Eduardo Durán del PRONIM-Michoacán. También un agradecimiento sincero al equipo del DIF-Michoacán, a Guadalupe Vargas, directora de Atención a Familias Vulnerables, a Ma. Matilde Pérez Bravo, Enlace Regional para la región Bajío del DIF-Michoacán, Delia Villalobos, directora de Asistencia Social y José Luis Castillo, responsable del Programa de Becas a Menores Trabajadores y en Riesgo; a Claudio Méndez, director de Territorios Rurales, A.C. y a Zaira Mandujano Fernández, titular de la Secretaría del Migrante. En especial quisiéramos agradecer a Abraham García Garate, asesor de la Secretaría del Migrante en el Estado de Michoacán, quien fue un enlace local clave para acercarnos a todos los actores sociales, institucionales así como con los productores del municipio de Los Reyes.

Del municipio de Los Reyes expresamos un reconocimiento a Carlos Figueroa, secretario del Ayuntamiento, a Crescencio Álvarez Oseguera, presidente de la Unión Local de Productores de Caña de Azúcar de la CNC, a Juan José Hernández Segura y Gustavo Calleros Coloni, ambos productores de zarzamora e impulsores de la Asociación de Productores Orgánicos por la Calidad (PROCAL).

A Victoria Cruz, del Programa IPEC-OIT en México, nuevamente nuestro sincero reconocimiento por el trabajo que están impulsando.

También agradecemos al personal del INDESOL su ayuda para identificar a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas relacionados con la infancia y con el trabajo infantil. Esto nos permitirá fortalecer la vinculación y la difusión de nuestro trabajo para lograr que puedan cambiar las condiciones y las oportunidades de vida de los niños, niñas y adolescentes insertos en el trabajo infantil.

Por último quisiera agradecer a Vidal Emmanuel Méndez Cadena, a Dení Aguilar Bellamy y al resto del equipo que colaboró con Cocolli, A.C., su comprometido trabajo a lo largo de esta investigación y en hacer posible este documento.

Abreviaciones

ANPPCAN	Red Africana para la Prevención y Protección contra la Negligencia y Abuso de la Infancia
ATE	Asociación de Empleados de Tanzania
BE	Bolsa Escola (Brasil)
CAADES	Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa
CDN	Convención de los Derechos del Niño
CLIG	Grupo Intersectorial para el Trabajo de los Niños en Sudáfrica
CNC	Confederación Nacional Campesina (México)
COMAGRIL	Proyecto de Agricultura Comercial
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONEVAL	Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ECOWAS	Comunidad Económica de los Países Africanos del Oeste
ENJO	Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas elaborada por SEDESOL (México)
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo de INEGI (México)
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social (México)
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (México)
IPEC	Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil
MTI	Módulo de Trabajo Infantil de la ENOE (México)
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
NUPAW	Asociación Nacional de Trabajadores Agrícolas (Uganda)
OIT (ILO)	Organización Internacional del Trabajo (International Labor Organization)
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organización de la Sociedad Civil
POA	Programa Operativo Anual
PAJA	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
PETI	Programa para Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil
PEETI	Programa Estatal Concurrente para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil
PFTI	Peores Formas de Trabajo Infantil
PRONIM	Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Migrantes
SAAPAWU	Sindicato de Trabajadores Agrícolas Aliados de Sudáfrica
SAAU	Asociación de Agricultores (Sudáfrica)
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SIAP	Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera
STPS	Secretaría de Trabajo y Previsión Social (México)
TI	Trabajo Infantil
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación Científica y la Cultura
USD	Dólares Americanos
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
WAPAC-OIT	Programa Agrícola de Cacao para África Occidental

Introducción

El trabajo infantil agrícola en nuestro país es un fenómeno histórico con profundas causas sociales, culturales y económicas. Es la actividad laboral que menos cuestionamientos alza por parecer "arraigado" en la cultura indígena y campesina. Sin embargo, es claro que el trabajo en la milpa familiar como transmisión intrageneracional del conocimiento está lejos de las doce horas de trabajo que declaran los niños que trabajan de forma cotidiana en muchos campos agrícolas a lo largo del país (SEDESOL, 2012b).

Según las últimas estadísticas documentadas en el Módulo de Trabajo Infantil publicado por el INEGI y la STPS (2009), alrededor de tres millones de niños, niñas y adolescentes están insertos en algún tipo de ocupación laboral y casi un millón de éstos lo hacen en actividades agrícolas. Asimismo, la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009 (ENJO 2009), elaborada por la SEDESOL, indica que por lo menos 400 000 niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años trabajan de forma remunerada como jornaleros agrícolas, expuestos a condiciones de vida y trabajo muy precarias y con alto riesgo para su desarrollo integral.

Existen diversos trabajos ya documentados sobre la explotación económica y laboral a la que se enfrenta la infancia en México y que confirman la enorme exclusión social de un número importante de niños, jóvenes y adultos que viven en condiciones de pobreza, que habitan en regiones remotas o indígenas con pocas alternativas de ingreso como empleo y que promueven la inserción temprana al trabajo de los niños, niñas y adolescentes. Hablan del enorme racismo que subyace en la cultura de la sociedad mexicana; hablan también del enorme reto que se tiene desde la sociedad y desde las instituciones para impactar en forma mínima las condiciones de vida de la población más vulnerable de este país. Lamentablemente también habla de nuestro desdén al permitir que familias enteras puedan alojarse en albergues que no reúnen las condiciones más básicas de higiene, privacidad y reconocimiento a su dignidad como personas, así como de la ausencia de mecanismos para desalentar de manera tajante la explotación laboral de los niños, niñas y adolescentes.

La condición laboral de los niños, niñas y adolescentes evidentemente van de la mano de la pobreza de las familias rurales e indígenas, de la discriminación por ser menores de edad, mujeres, indígenas, migrantes, o todas estas situaciones juntas y de la dificultad para promover el desarrollo local en las comunidades de origen, las cuales no cesan de mantenerse en los indicadores de alta y muy alta marginación. Las transferencias públicas diseñadas hasta ahora, le llegan sólo a un porcentaje pequeño de la población jornalera, y en segundo lugar, no representan un incentivo competitivo en relación con el ingreso por el trabajo de la mano de obra infantil (SEDESOL, 2012a).

Algo no se está haciendo bien, no sólo por parte de las instituciones del Estado, sino también de la sociedad en su conjunto, dado que éste es un problema que permea todos los niveles: desde el productor que contrata, hasta el consumidor que compra los productos que resultan del trabajo infantil agrícola. Uno de los resultados más evidentes de la investigación que hoy aquí se presenta es que el trabajo infantil agrícola no es considerado un problema por diferentes sectores de la población e incluso entre los propios funcionarios. Esto explica la ausencia de una política pública integral y de una institución rectora con un equipo de colaboradores especializados en el tema, que cuente con recursos propios para investigar y definir estrategias, acciones, metas e indicadores, y así poder normar la coordinación interinstitucional e intersectorial.

Actualmente, si bien muchas instituciones contemplan recursos y acciones para atender a la población infantil vulnerable, dentro de la cual se contempla a la población infantil jornalera, ninguna institución tiene un programa o acción que busque específicamente disminuir el trabajo infantil agrícola. La última Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2009, a través del Módulo de Trabajo Infantil, es el único instrumento que nos permite hasta ahora tener una cifra representativa de la población inserta en actividades laborales agrícolas, pero es sólo una radiografía del problema. No hay un sólo indicador que permita saber si la beca, el desayuno, la atención médica otorgada a algún niño en un año agrícola permitió mantener su escolarización en el siguiente. O en su caso, si previene la entrada temprana al trabajo remunerado, de un niño o niña que esté a punto de hacerlo.²

Los datos con los que contamos hasta ahora son muy claros en identificar a la población vulnerable y en riesgo de trabajo infantil remunerado: por lo general es población jornalera agrícola que migra de sus localidades de origen, que proviene de comunidades de alta y muy alta marginación, de origen indígena, con baja escolaridad y que, por la misma movilidad, no tienen acceso a programas ni apoyos públicos, en especial al Programa Oportunidades, el cual ha comprobado ser un mecanismo efectivo para la retención educativa, mas no necesariamente para la disminución del trabajo infantil (López-Calva, 2006).

Las investigaciones cualitativas nos indican que los apoyos se dispersan entre la gran población infantil vulnerable y en riesgo de trabajo de manera aleatoria y que por lo tanto sus efectos se diluyen. Esto señala claramente la necesidad de tener un plan de intervención que cubra a las unidades familiares en riesgo de trabajo infantil y que les dé seguimiento en el corto, mediano y largo plazos. Lo cual hasta ahora ha sido difícil de lograr.

Los testimonios de muchos de los funcionarios públicos que se entrevistaron a lo largo de esta investigación, apuntan sobre todo a la ausencia de un marco conceptual interinstitucional que genere una planeación estratégica efectiva para incidir en el trabajo infantil, nos hablan de la rigidez de las reglas de operación de los programas públicos y de los fondos concurrentes, pero también nos señalan el "choque de visiones" que existe entre los actores gubernamentales respecto a si es deseable eliminarlo o no y sobre las estrategias que se deben de seguir para lograrlo. Este trabajo nos permite adentrarnos en lo que se percibe como un problema complejo de coordinación interinstitucional y de los tres niveles de gobierno, en donde cada instancia defiende los límites de sus facultades para no adquirir mayores compromisos que puedan poner en riesgo el cumplimiento de las metas sectoriales establecidas en los Programas Operativos Anuales (POAs).

También hay otro indicio que debe de alertarnos, que es la gran ausencia de una sociedad civil que no sólo exija una rendición de cuentas en relación a los esfuerzos institucionales en materia de trabajo infantil, sino que también se convierta en un actor activo para acompañar, dar seguimiento o ejecutar acciones encaminadas a disminuir el trabajo infantil agrícola. La gran mayoría de las organizaciones interesadas en el tema se concentran en el Distrito Federal, pero en muchos de los estados donde hay grandes migraciones de jornaleros agrícolas, con dificultades encontramos una o dos organizaciones que con enormes esfuerzos dan seguimiento a los casos de violación a los derechos y que denuncian la presencia de niños en los campos. Por lo general, tienen pocos recursos materiales y humanos para impulsar o darle seguimiento a las acciones y en ocasiones se enfrentan al hostigamiento de productores y actores políticos de los estados.

² Un ejemplo de ello son los apoyos que otorga la SEDESOL-DGAGP a través del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, ya que el diseño de muchos de sus incentivos suponen un impacto que sólo se limita a detener el trabajo infantil en el mismo ciclo agrícola en el que se otorga.

Esto requiere no sólo de mayores fondos públicos y privados dirigidos a apoyar el fortalecimiento de las OSCs que trabajen con esta población, sino también a promover un mayor empuje y profesionalización de estas organizaciones para ganar los espacios públicos y lograr la incidencia tanto en las agendas como en los presupuestos encaminados a atender a la población infantil y en especial a la población infantil migrante y en riesgo laboral.

La experiencia internacional ha mostrado que el trabajo infantil agrícola no puede resolverse sin la participación de los diferentes sectores institucionales, de la investigación académica, de la sociedad en su conjunto y en especial de la sociedad civil organizada. Pero es un objetivo que tiene que ser asumido con responsabilidad y compromiso por los diferentes actores, ya que la gestión unilateral no rinde frutos. Actualmente la OIT, por medio de su programa IPEC, por ejemplo, está llevando a cabo proyectos piloto en cuatro estados del país con dificultades porque cualquier esfuerzo en esta dirección implica una tarea descomunal de coordinación con los gobiernos, las instituciones, los actores sociales, los productores y la población jornalera. Esta coordinación debería de estar ya normada por una instancia autónoma que planeara, ordenara, monitoreara y evaluara tanto las acciones en campo como a la población que las recibe; esta instancia también tendría que generar mecanismos de articulación con la sociedad civil y académica como socios estratégicos para llevar a cabo acciones diversas.

La vida de miles de niños, niñas y adolescentes insertos en actividades remuneradas en la agricultura, requiere pensar en una estrategia específica para realmente empezar a ver impactos claros y medibles. Como muchas otras, ésta debe de ser principalmente una demanda ciudadana ante la indignación que genera la información con la que contamos hoy acerca de los niveles de explotación y vulnerabilidad a la que se enfrentan los menores trabajadores en muchos campos agrícolas, pero también ante la aspiración de que podamos tener una sociedad justa que reconozca los derechos fundamentales de las personas.

Este documento es una aportación para tratar de buscar nuevas salidas a un problema que no cesa de existir y que, a pesar de los esfuerzos interinstitucionales y de los diferentes sectores de la población, hay muchas cosas que repensar para valorar si es necesario seguir por el mismo camino o empezar a hacer cambios sustanciales en la aproximación tanto conceptual como operativa para enfrentar el trabajo infantil agrícola.

La primera sección de este documento está integrada por cuatro apartados. El primero hace un breve recuento de los temas emergentes a nivel global en torno al trabajo infantil y aporta algunos elementos históricos en torno a cómo se ha ido modificando la concepción en torno a la infancia en relación al trabajo y su participación dentro de la economía familiar. El segundo aborda la conceptualización en torno al trabajo infantil y al concepto de infancia. El tercero aporta algunos de los elementos teóricos que han dado cabida al desarrollo de los modelos para entender el trabajo infantil. El cuarto apartado es un extenso trabajo de revisión de buenas y no tan buenas prácticas para disminuir el trabajo infantil en las tres regiones donde prevalece en mayor medida este fenómeno: África Subsahariana, Asia-Pacífico y América Latina.

La segunda sección del documento está integrada también por cuatro apartados. El primero hace un diagnóstico breve del trabajo infantil agrícola en México; el segundo enlista los instrumentos jurídicos en los ámbitos nacional e internacional que enmarcan los derechos de los NNA insertos en trabajo infantil y recupera algunas de las experiencias para disminuir el trabajo infantil en nuestro país. El tercer apartado elabora un diagnóstico sobre los problemas de coordinación interinstitucional e intersectorial que se presentan hasta ahora. El último apartado propone algunos elementos para construir un modelo

interinstitucional e intersectorial para incidir en la disminución del trabajo infantil. Por último, la cuarta parte recupera las recomendaciones que se identificaron a lo largo de la investigación para mejorar la efectividad institucional.

I. El trabajo infantil en el mundo: ¿dilemas para el desarrollo?

En la actual economía de mercado, la colocación de la fuerza de trabajo depende de la oferta laboral pero también de su especialización. La fuerza laboral infantil, ha encontrado importantes nichos de inserción en la elaboración de productos, la oferta de bienes y servicios y en la venta de su fuerza física, especialmente en los sectores de producción primaria, así como en la extracción de diversos materiales y sustancias del subsuelo. El trabajo infantil en diversos sectores, puede presentar graves peligros para niños, niñas y adolescentes debido a accidentes, intoxicaciones o menoscabo de sus capacidades humanas.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el número de niños, niñas y adolescentes (NNA) ocupados a nivel mundial es de 306 millones, de los cuales 215 millones se encuentran en condición de trabajo infantil y 115 millones realizan trabajos peligrosos.³ Cerca de 70% de los NNA que trabajan lo hacen en actividades relacionadas con la agricultura, porcentaje que representa cerca de 150 millones de niños y niñas entre 5 y 17 años. Principalmente se les puede encontrar en el cultivo de bienes primarios de exportación como el cacao, el azúcar, la horticultura, las hortalizas, el café, el algodón, el cultivo de té y el tabaco (OIT, 2010; OIT, 2011).

Tabla 1. Población infantil a nivel mundial por rango de edad y ocupación laboral en 2004 y 2008.

Tipo de Ocupación	Número de Niños, Niñas y Adolescentes (miles)				
	Global	NNA	Adolescentes	Niñas	Niños
		5 - 14 años	15 - 17 años		
2008	1,586,288	1,566,300	1,216,854	1,206,500	369,433
2004	359,800	766,397	762,300	819,891	804,000
Ocupación en	305,600	176,000	129,000	129,900	175,200
Actividades Económicas	(-5.3%)	(-10%)	(2%)	(-14.3)	(2.7%)
Trabajo Infantil	215,200	153,000	62,400	87,500	127,700
	(-3.2%)	(-10.3%)	(20.2%)	(-14.8%)	(6.8%)
Trabajos Peligrosos	115,300	53,000	62,400	41,300	74,000
	(-10.2%)	(-30.8%)	(20.2%)	(-23.5%)	(-0.5%)

Nota: La cifra entre paréntesis representa el porcentaje de disminución o aumento relativo de la población infantil trabajadora en relación al 2004.

Fuente: OIT (2010) a partir de los datos estadísticos de su compendio 2004 y 2008.

³ Según los datos recogidos por la OIT, para el año 2000, 16% de la población infantil entre 5 y 17 años en el mundo –alrededor de 245.5 millones– trabajaban por un salario (Hagemann *et.al*, 2006).. Esta cifra disminuyó a 215 millones de NNA para 2008, lo que representaba 13.6% de la población en ese rango de edad. Esto muestra una disminución en términos relativos del 2.4% en un periodo de ocho años (Diallo *et.al.*, 2010).

La ocupación de NNA en el mundo mantiene una tendencia a la baja, aunque como se puede observar en la Tabla 1, existe un incremento para el rango de edad de los adolescentes entre 15 y 17 años para los tres tipos de ocupación (OIT, 2010). Esto significa que si bien los niños en edad escolar primaria están retirándose del trabajo infantil, la carga laboral se está trasladando a los jóvenes. Los datos también podrían reflejar la continuidad laboral de aquellos niños que en un primer levantamiento se encontraban en un menor rango de edad y que se mantuvieron insertos en el trabajo infantil. Sin embargo, es importante notar que, de forma global, el trabajo infantil en el mundo está disminuyendo.

En el caso de los datos relacionados con el género, se observan importantes avances en el retiro de las niñas, a diferencia de los niños, en quienes se ha incrementado de forma importante el trabajo en cualquiera de sus vertientes, excepto en el trabajo peligroso, lo que abre una oportunidad importante para mantener esta tendencia a la baja en los próximos años.

No obstante, las tendencias regionales muestran resultados contradictorios. En algunas regiones del mundo la tendencia a la baja se ha mantenido, pero en otras ha aumentado, principalmente debido a las crisis económicas globales desatadas desde 2008 y por dificultades regionales relacionadas con los desastres naturales, humanitarios y problemas sanitarios como el VIH. Según cifras oficiales, África Subsahariana continúa siendo la región que mantiene el porcentaje más elevado de participación del trabajo infantil entre niños, niñas y adolescentes entre 5 y 14 años.

Tabla 2. Población infantil por región en el mundo y tipo de ocupación labora 2008.

Región	NNA (miles)	Niños Ocupados (millones)	% NNA Ocupados (respecto al total mundial)	NNA en TI (millones)	% NNA trabajadores	NNA en trabajos peligrosos (millones)	% NNA en TP
Mundo	1,216,854	305.6	100	215.2	100	115.3	100
Asia y Pacífico	651,815	174.4	57	113.6	52.7	48.1	41.7
América Latina y el Caribe	110,566	18.8	6.1	14.1	6.56	9.4	8.18
África Subsahariana	205,319	84.2	27.5	65	30.22	38.7	33.59
Otras regiones	249,154	28.1	9.2	22.4	10.43	18.9	16.45

Fuente: Elaboración propia con datos de OIT (2010).

Como puede observarse en la Tabla 2, el comportamiento de los indicadores para cada una de las regiones en el mundo también presenta resultados paradójicos. En Asia y el Pacífico, se encuentra la mayor cantidad de NNA ocupados con 174.4 millones, lo que equivale a 57% de la población infantil ocupada en el mundo; África Subsahariana participa con 84.2 millones equivalente a 27.5%; América Latina, tiene 18.5 millones que representan 6.1% y otras regiones del mundo participan con un total de 28.12 millones de NNA, es decir, 9.2%. Sin embargo, al observar los datos para la variable de trabajo infantil, los porcentajes se revierten y se observa una mayor participación relativa en África Subsahariana que en el resto de las regiones; esta relación se repite de la misma forma para los trabajos peligrosos

donde podemos observar que los porcentajes se duplican para otras regiones y en el caso de África Subsahariana se eleva en casi 6 puntos sobre la población ocupada para esta región.

Probablemente los mayores niveles de pobreza de los países africanos sean un detonante para la mayor inserción en trabajo infantil y en trabajos peligrosos. Sin embargo, como se podrá observar en secciones posteriores, el trabajo infantil, sobre todo en el ámbito agrícola, tiene un importante carácter cultural que difícilmente puede ser modificado en el corto plazo, además de la importancia que juega en la formación de habilidades para la inserción laboral y el reconocimiento social. Como en otros indicadores, al observar las tasas de trabajo infantil, es claro que los países africanos siguen siendo parte de la región del mundo donde se incrementa de forma más importante la vulnerabilidad de NNA en relación con las actividades laborales y la edad en la que empiezan a realizarlas.

Tabla 3. NNA entre 5 y 14 años de edad por tipo de ocupación laboral y región en el mundo.

Región	Niños 5 -14 años (miles)	Cambio	Niños Ocupados	% Niños Ocupados	Niños en TI	% Niños en TI	Niños en trabajos peligrosos	% Niños en TP
Mundo								
2008	1,206,500	+ 0.85	196,047	16.2	170,383	14.1	76,470	6.3
2004	1,216,854		176,452	14.5	152,850	12.6	52,895	4.3
Asia y Pacífico								
2008	650,000	- 0.28	122,300	18.8	-	-	-	-
2004	651,815		96,397	14.8	81,443	12.5	16,332	2.5
América Latina y el Caribe								
2008	111,000	- 0.40	11,047	10.0	-	-	-	-
2004	110,566		10,002	9.0	9,722	8.8	4,529	4.1
África Subsahariana								
2008	186,800	+ 9.9	49,300	26.4	-	-	-	-
2004	205,319		58,212	28.4	52,229	25.4	26,045	12.7
Otras regiones								
2008	258,800	- 4.73	13,400	5.2	-	-	-	-
2004	249,154		10,700	4.3	9,456	3.8	5,989	2.4

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de OIT (2010: vii).

Si observamos los datos a nivel regional, en términos absolutos también se observa una tendencia a la baja en el trabajo infantil, especialmente entre NNA de 5 a 14 años. En los datos de 2004 y 2008 que se muestra en la Tabla 3, la tasa de participación económica a nivel global en cualquiera de sus vertientes para este rango de edad, ha disminuido en casi dos puntos para cada uno de los indicadores. Esta misma tendencia se observa también en las diferentes regiones del mundo, excepto en el caso de África Subsahariana. El mayor avance se muestra sobre todo en la región de Asia-Pacífico en donde la ocupación disminuyó en cuatro puntos, y se puede notar el progreso en la región de América Latina que, que tuvo una baja importante en la pirámide poblacional entre 5 y 14 años, y aún así, se observar una mejora.

La región africana es la que no muestra avances importantes y por el contrario obtiene un aumento de dos puntos entre 2004 y 2008. También hay que notar que el crecimiento de la población africana entre

5 y 14 años de edad en el periodo de estudio, aumentó en 10 puntos porcentuales, lo que avizora una oportunidad dado que el porcentaje de ocupación infantil no creció al mismo ritmo.

Ciertamente el trabajo infantil no es únicamente un fenómeno que se experimenta en los países en desarrollo. Los procesos de migración internacional también han modificado el mapa del trabajo infantil. Tal es el caso de Estados Unidos, uno de los países que no ha ratificado el Convenio 138 de la OIT, sobre la edad mínima de admisión al trabajo. Según una investigación realizada por Human Rights Watch en 2009, es probable que existan cerca de 500 mil niños, niñas y adolescentes trabajando en los campos agrícolas de la Unión Americana, la mayoría de ellos de origen hispano y probablemente de familias ilegales (HRW, 2009).⁴

Esto es una muestra de la permisividad que existe en torno al trabajo infantil y en especial al trabajo infantil agrícola, incluso en uno de los países que financia proyectos de erradicación del trabajo infantil en todo el mundo. El trabajo infantil agrícola desde la perspectiva de los productores y de las familias campesinas es visto como un trabajo ligero, una etapa de formación de habilidades laborales, la posibilidad de solucionar parcialmente la pobreza del hogar o como una sustitución del desempleo de los adultos. No obstante el trabajo infantil agrícola puede repercutir de forma importante en el proyecto de vida futuro de los NNA, ya sea por la pérdida de oportunidades futuras por no asistir a la escuela, o por las consecuencias en la salud física y el desarrollo cognitivo.

Los esfuerzos internacionales por disminuir el trabajo infantil agrícola

Desde la década de los noventa del siglo pasado, se llevaron a cabo diversos intentos por parte de los organismos internacionales para alentar a los países a redoblar esfuerzos por disminuir las tasas de trabajo infantil en el mundo. En 1992, a iniciativa de la Organización Internacional del Trabajo se implementa el Programa de Eliminación del Trabajo Infantil (IPEC por sus siglas en inglés) primero en Brasil y posteriormente en otras partes del mundo. Para el año 2000, la firma del acuerdo por parte de los países en el mundo para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio,⁵ entre los cuales, la escolarización obligatoria promueve la disminución del trabajo infantil, han sido fundamentales para hacer visible las condiciones históricas de inserción laboral temprana. En 2006, ante la tendencia a la baja en el trabajo infantil relacionado con las peores formas, se tomó la decisión de alcanzar para 2016 la eliminación de todas las peores formas de trabajo infantil. Sin embargo entre 2006 y 2010 la tasa

⁴ En Estados Unidos, niños y niñas a partir de los 12 años de edad pueden contratarse como trabajadores en granjas privadas con el consentimiento de sus padres y a los 14 años sin necesidad del permiso parental; no se limitan las horas de trabajo agrícola, a diferencia de otros sectores económicos y no existe la definición de actividades “peligrosas” para los trabajos en el campo. Hasta el momento diferentes grupos de derechos humanos han buscado que la Cámara de Senadores, así como la Casa de Representantes pasen una enmienda para elevar la edad mínima en actividades agrícolas, pero el cabildeo de diversas asociaciones de productores no lo ha permitido. Para ver el reporte completo véase HRW (2009). *Fields of Peril: Child Labor in US Agriculture*, Washington: HRW.

⁵ En septiembre de 2000, los dirigentes del mundo se reunieron en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, para aprobar la Declaración del Milenio, comprometiendo a sus países con una alianza mundial para reducir los niveles de extrema pobreza a través de ocho objetivos denominados los Objetivos de Desarrollo del Milenio, estableciendo una serie de objetivos para el año 2015. Éstos son: 1. Reducir a la mitad a las personas en extrema pobreza que viven con menos de 1.25 USD al día entre 1990 y 2015; 2. Educación universal de nivel primaria para todos los niños y niñas; 3. Eliminar todas las desigualdades de género en la educación para todos los niveles educativos; 4. Reducir la mortalidad infantil en niños menores de 5 años; 5. Reducir la mortalidad materna en 75% entre 1990 y 2015; 6. Combatir la transmisión de enfermedades como VIH/SIDA, malaria, tuberculosis y otras enfermedades graves; 7. Sostenibilidad del medio ambiente a partir de transversalidad de políticas ambientales, disminución de la pérdida de la diversidad biológica, acceso universal a agua potable y saneamiento básico y mejoramiento de la calidad de vida en barrios marginales; 8. Fortalecer una alianza mundial en favor del desarrollo global a partir de la cooperación internacional para el desarrollo en torno a comunicación, información, fomento del comercio mundial, la renegociación de deuda para países pobres y atención a casos especiales. Para mayor información, consúltese la página http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2010_SP.pdf#page=18.

disminuye en 10 %, y entre 2008 y 2010 sólo 3%. A este ritmo no será posible alcanzar las metas que se establecieron. Esto genera una estrategia paralela por parte de la OIT para apoyar a los países en accionar mecanismos que les permitan alcanzar su meta (OIT-IPEC, 2010).

Desde el ámbito jurídico internacional, la Declaratoria de la Convención de los Derechos del Niño en 1989, también marca un nuevo capítulo de cómo entender a los NNA como sujetos de derechos y como participantes activos en su propio desarrollo. Como veremos más adelante, la emergencia de un sujeto de derecho activo definido por la Convención, hace emerger debates interesantes en torno a la complementariedad de algunos derechos, como puede ser el trabajo en relación a la escuela.

Son diversos los temas que se relacionan con la inserción de NNA en trabajo infantil agrícola remunerado y obviamente el comercio a nivel global, como motor de las cadenas de valor de productos agrícolas, no ha permanecido rezagado. En el debate mundial, no es difícil encontrar argumentos para hacer uso de la legislación internacional de comercio para poner un freno en el trabajo infantil de países menos desarrollados. En el seno de la OIT y la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como ONGs internacionales han presentado propuestas para introducir sanciones comerciales. Sin embargo, muchos países han argumentado que estos intentos liderados por países desarrollados resultan estrategias políticas para protegerse de la entrada de productos generados a precios más bajos, en parte gracias a la sobre oferta de mano de obra barata de los países en desarrollo, incluyendo mano de obra infantil. La mayoría de los países en desarrollo se han opuesto a estas sanciones, debido entre otras cosas a que quebranta las ventajas comparativas de los países en desarrollo y debilita su competitividad. Aunado a lo anterior, los diferentes estados con altas tasas de participación laboral infantil han reconocido su incapacidad de hacer frente a un problema recurrente ya que en el caso de algunos países la ocupación laboral infantil puede alcanzar hasta 50% de su población.⁶

Recientemente, la Declaración de la OIT sobre Justicia Social para una Globalización Justa de 2008, cuestionó los argumentos esbozados tanto por los países en desarrollo como los desarrollados al señalar que "la violación de principios fundamentales y de derechos laborales no puede ser usada como una ventaja comparativa"; del mismo modo también cuestiona las pretensiones proteccionistas de países desarrollados al querer utilizar los estándares laborales para frenar actividades comerciales con algunos países (Humbert, 2009).⁷

Ciertamente las investigaciones recientes señalan que la sanciones pueden resultar más perjudiciales para el aumento de la pobreza en los países donde son aplicadas, que otro tipo de mecanismos para persuadir a contratistas, gobiernos y familias a reducir la inserción de la mano infantil (Basu, 2003). Esto, aunado a las grandes diferencias que existen entre las economías y las capacidades institucionales en

⁶ Es el caso de Bolivia, donde más de 80% de la población es de origen indígena y cerca de 50% de su población infantil entre 5 y 15 años está inserta en el trabajo remunerado (OIT, 2011)..

⁷ En el debate internacional se identifican cuatro argumentos que apoyan la creación de medidas sociales y económicas que prohíban el trabajo infantil en el comercio mundial: a) la inclusión de una cláusula social que prohíba el trabajo infantil como parte de los estándares del comercio internacional promovería un verdadero comercio libre y justo para todas las partes; b) la falta de una cláusula social podría hacer que los estándares laborales en el mundo se reduzcan para atraer la inversión internacional (aunque no existen evidencias empíricas sobre el papel del salario infantil en la reducción de los salarios de los adultos); c) la importancia de mantener una congruencia en el derecho público internacional en donde los derechos humanos y las leyes de comercio internacional tengan una misma lógica; d) el marco internacional sobre los derechos humanos es insuficiente y por lo tanto es necesario implementar medidas económicas y tarifarias que incentiven el cambio de políticas violatorias en algunos países. Para mayor detalle de estos argumentos, véase el interesante trabajo de Franziska Humbert (2009). *The Challenge of Child Labour in International Law*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, Nueva York, Cambridge University Press..

cada uno de los países, ha hecho que por lo general las intervenciones en materia de disminución de trabajo infantil tengan que enfocarse a los contextos locales.

Para las organizaciones internacionales que promueven la implementación de acciones para disminuir el trabajo infantil, insertarse en los contextos sociales, políticos, económicos y culturales en los que se desarrolla el trabajo infantil ha implicado grandes dificultades, sobre todo porque las concepciones respecto a la infancia y al trabajo son diferentes para cada cultura. No obstante, los esfuerzos alrededor del mundo, plantean que existe una posibilidad de modificar la forma en que las sociedades conciben la participación y el cuidado de los NNA. Esta concepción se ha ido modificando a lo largo de los años desde una visión instrumental y de reproducción social de la mano de obra infantil hasta la idea donde el interés superior de los y las niñas ha ganado terreno.

Pero a pesar de ello, los problemas que recrudecen el trabajo infantil en el mundo permanecen ante la incapacidad de sacar de la pobreza a millones de personas y ante las dificultades de implementar y dar seguimiento a los acuerdos internacionales y su aplicación en cada uno de los países adherentes. Esto nuevamente reitera la importancia del trabajo de concientización y sensibilización en cada uno de los países con alta incidencia de trabajo infantil, pero también del monitoreo y seguimiento a los acuerdos laborales y comerciales a nivel global. Los esfuerzos para disminuir el trabajo infantil requieren que todos los actores, desde el ámbito más local hasta el global, cumplan con las tareas correspondientes para impulsar la generación de riqueza, la distribución equitativa hacia dentro de los países y el cumplimiento de la normatividad laboral en los diferentes niveles.

La construcción histórica del TI

El trabajo infantil es uno de los fenómenos más difíciles de erradicar dadas las consideraciones económicas, sociales, culturales y políticas que lo caracterizan, pero también es importante observar su construcción histórica para entender las dificultades para lograr su disminución hoy en día. Según la vasta literatura en torno al tema, el trabajo infantil asalariado tanto en la manufactura como en el campo acompañó la producción económica y el proceso de transformación de los medios de producción desde la revolución industrial a finales del siglo dieciocho hasta las dinámicas globales actuales de la economía.

El problema social del trabajo infantil, en realidad pasa por la construcción social e histórica de lo que se entiende por "infancia". Es remarcable observar como la idea de "infancia" es prácticamente inexistente en la edad media, en donde se observaba a los niños como "miniadultos" en proceso de maduración para incorporarse a la vida laboral. Posteriormente, entre los siglos XVIII y XIX se da la transición de la concepción de infancia para observarse como una etapa de preparación para la producción económica, donde la figura del aprendiz adquiere un papel importante.⁸ Hoy día, la visión actual de la niñez se asocia a una época de desarrollo lúdico, de formación educativa y de sujeción de derechos.

Los estudios históricos muestran que niños, niñas y adolescentes han tenido que responder a las oportunidades económicas del hogar como contribuyentes activos. También observan que la mano de

⁸ En su momento lo que constituía la figura del "aprendiz", la cual se extendía a todos los sectores de la emergente industria -tanto en la pequeña industria manufacturera como en los sectores tradicionales como la agricultura y los servicios -se fue desdibujando a partir del cambio tecnológico y el aumento del peligro en las áreas de trabajo por las nuevas industrias y su maquinaria. Lo que en el siglo XVII eran espacios seguros y talleres artesanales, para el siglo XIX se convirtieron en espacios que auspiciaban muerte y accidentes. Esto motivó que los sistemas legales tanto en Estados Unidos como en Europa comenzaran a poner su atención "en el interés primordial de los niños y los jóvenes", dividiendo la esfera laboral de la educativa, y haciendo desaparecer de forma paulatina la figura del aprendiz (*apprenticeship*). Véase la interesante investigación histórica realizada por James D. Schmidt (2010), *Industrial Violence and the Legal Origins of Child Labor*, Estados Unidos, Cambridge University Press.

obra infantil era una pieza clave para vincular el trabajo de los adultos con los diferentes procesos de producción y para la repartición de insumos a lo largo de la cadena productiva, hasta llegar al consumidor final. A lo largo de la historia, la incorporación de la mano de obra infantil respondió a los cambios estacionales de mayor demanda en el sector agrícola, manufacturero y de servicios, y sobre todo, a la demanda de mano de obra en las zonas industriales crecientes donde no había población adulta que llenara las vacantes en momentos clave como fueron las movilizaciones bélicas (Humphries, 2010: 14).

En la época de la revolución industrial, la contribución del trabajo infantil se convirtió en una oportunidad real para las familias de salir de su condición de pobreza, y en ocasiones los menores fueron capaces de sobrepasar las limitaciones sociales y educativas impuestas por la precariedad de sus hogares y por la inserción temprana en trabajo (Humphries, 2010). Pero las lecciones fueron importantes y en muchas situaciones estos niños trabajadores se convirtieron en militantes para cambiar las condiciones laborales que tuvieron, haciendo emerger un movimiento encaminado a prohibir el trabajo infantil. Son los testimonios de estos niños y jóvenes trabajadores accidentados así como sus familias, quienes empiezan a presentar ante las cortes de Estados Unidos las historias de explotación y miseria humana en torno a la contratación infantil tanto en las industrias como en el campo (Schmidt, 2010).

Otra línea de investigación plantea el surgimiento del movimiento prohibicionista del trabajo infantil como respuesta a la competencia entre trabajadores adultos y la mano de obra infantil, promoviendo su regulación, a menos que la participación de sus propios hijos fuera sustancial para el ingreso familiar (Doepke & Zilibotti, 2005). Ejemplo de ello son las recomendaciones hechas por la Comisión Real en Inglaterra en 1833, la cual recomendaba que las horas de trabajo para niños entre 11 y 18 años se redujeran de 16 a 12 horas diarias, fuera máximo de ocho horas para niños entre 9 y 11 años y que se prohibiera para niños menores de nueve. Sin embargo estas recomendaciones no pasaron hasta el Acto de 1847, el cual redujo el tiempo de trabajo de mujeres y niños a 10 horas diarias (Humphries, 2010). Esto habla del importante papel que tenía la mano de obra infantil y que en efecto es probable que haya representado una competencia para el trabajo de los adultos.

Ambas aproximaciones impactaron de forma importante las transformaciones que se fueron dando durante el siglo XIX para llegar a una formulación de políticas de protección a la infancia. Lo que es claro en la actualidad, es que el creciente capitalismo promueve la salida de niños y jóvenes del ámbito laboral no sólo por argumentos humanitarios sino también como una forma de resolver la necesidad de una nueva generación con mayores niveles educativos. Este proceso se vivió en yuxtaposición con las nuevas teorías aportadas desde la pedagogía y las concepciones sobre el desarrollo infantil de principios del siglo XX sostenidas por autores como Piaget y Freud, que en combinación con la creciente especialización laboral y la innovación tecnológica,⁹ motivaron una nueva forma de entender la adquisición de habilidades y capacidades en el desarrollo de la infancia y la juventud. La disminución en los patrones de fertilidad conforme avanza el proceso de industrialización, urbanización y matriculación educativa, el crecimiento de la tasa de retorno a mayores niveles educativos y la masificación de los sistemas de educación pública que se experimenta al final del siglo XIX y principios del XX en todo el mundo, también explican la disminución del trabajo infantil durante la época.

La protección de los derechos de la infancia emerge paralelamente a este proceso de cambio tecnológico del siglo XIX, donde también elementos como la alta tasa de mortalidad infantil del periodo, desata un

⁹ La introducción de nueva maquinaria ayudó a disminuir la tasa de trabajo infantil o su ausencia explicaría su persistencia. Como argumenta Humphries (2010) la dependencia competitiva entre niños y adultos está en la raíz de la persistencia del trabajo infantil y presenta un claro ejemplo del modelo de producción laboral en el siglo XIX. Véase Humphries (2010), *Childhood and Child Labour in the British Industrial Revolution*, Cambridge, CUP.

gran debate entre médicos, pediatras, psicólogos, maestros y protectores de la infancia (Dávila & Naya, 2009). Para 1919, la redacción de una de las primeras Convenciones de la OIT, relativa a la edad mínima en la industria, integra una primera definición de la infancia como el tiempo dedicado a la "educación y al desarrollo" y no al trabajo (Humbert, 2009). Para 1924 se aprueba por unanimidad la Declaración de Ginebra, la cual sienta las primeras bases para lo que serán las Convenciones posteriores (INEGI, 2004; Dávila & Naya, 2009).¹⁰ Los diferentes países europeos aplican de forma parcial o total muchos de los principios esbozados por esta primera declaración, impulsados por la gran cantidad de foros, encuentros académicos y médicos que se presentan a lo largo de la década de los veinte y que apuntan hacia un reforzamiento en la protección de la infancia.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la difícil situación de millones de niños en los países europeos abre la necesidad de encontrar un marco exclusivo de protección a la infancia. Es por ello que se crea el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en 1946 con el mandato de velar por los derechos de la infancia. El surgimiento de UNICEF también explica la razón de llevar a cabo nueva Convención por los Derechos del Niño en 1959, sobre todo a raíz de la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) en 1948. La Convención de 1959 recupera en espíritu los elementos planteados por la Declaración de Ginebra de 1924, pero recupera también los derechos esbozados en la DUDH, aunque mantiene la figura del niño como "un ser humano dependiente" bajo la tutela y responsabilidad de los adultos (Dávila & Naya, 2009).

Los cambios en el mundo durante la década de los sesenta, el aumento de los conflictos bélicos alrededor del mundo entre la década de los setenta y ochenta –que dejan en un gran desamparo a millones de niños, niñas y adolescentes– así como el fin de la Guerra Fría y la caída del bloque socialista, explican la necesidad de elaborar una nueva Convención de los Derechos del Niño para 1989. Esta nueva Convención da un salto importante al subrayar el "interés superior de la infancia",¹¹ el cual se convierte en la guía primordial para la formulación de políticas públicas, la práctica administrativa y judicial, e introduce la idea de obligatoriedad de velar por este interés, a todos los actores responsables. Aún más, hace del cumplimiento de los derechos ahí esbozados, una obligación vinculante para todos los estados firmantes.

En materia de trabajo infantil, la Convención supera los tratados de protección previos para hacer una postura firme respecto al derecho a la no explotación laboral de los y las niñas, y a la protección contra los malos tratos y la violencia en todas sus formas.

Según algunos autores, y a diferencia de las convenciones anteriores, la Convención de 1989 cambia de paradigma para considerar a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho con autonomía para hacer, expresar, participar y obtener los medios para su desarrollo.¹² Es en el seno de esta nueva

¹⁰ Los derechos que establecía esta Convención de forma resumida eran: alimento, cuidado, ayuda, acogida, socorro, educación, reinserción del niño delincuente y protección en caso de peligro. No obstante, no aparece el menor como sujeto de derecho.

¹¹ La noción jurídica del "interés superior del niño" es considerada como uno de los conceptos más debatibles dentro de la Convención de 1989 principalmente porque se reconoce que es un principio de protección *prima* de los derechos del niño, por sobre cualquier consideración cultural que pueda afectarlos, así como cualquier otro justificante de beneficio colectivo. Este concepto otorga un reconocimiento jurídico igual a los derechos de los niños como cualquier otra persona y permite regular las resoluciones que pudieran resultar ante conflictos jurídicos donde estén en cuestionamiento los derechos de niños, niñas y adolescentes (Celleron, 1999: 4-6).

¹² No obstante, esta idea de autonomía del derecho de la infancia ha sido puesta en cuestionamiento. Cilleron (1999) defiende que "los dispositivos de protección de los derechos de la infancia son complementarios –nunca sustitutivos– de los mecanismos generales de protección de derechos reconocidos a todas las personas (véase el artículo 41 de la Convención) y por lo tanto, los niños gozan de una supraprotección o protección complementaria de sus derechos que no es autónoma, sino fundada en la protección jurídica general". Véase Cillero Bruñol, Miguel (1999), "El interés superior del niño en el marco de la Convención

Convención donde se encuentra la paradoja que para muchos parece contradictoria respecto a la protección de todos los ámbitos de vida y desarrollo de los menores, por un lado, y por el otro, otorgándoles la oportunidad de elegir y afirmar su derecho a la sobrevivencia y de hacerse de medios propios para su desarrollo. Esta paradoja, que centra su atención en la tenue línea que divide la construcción ontológica del deber ser en contraposición a la elaboración sociológica de la realidad, tiene como fondo, no sólo las divergencias en torno al trabajo infantil sino también los diferentes conceptos que surgen en torno a la elaboración conceptual de la "Infancia". Es por ello que es nuestro interés detenernos brevemente para considerar las diferencias que se perciben en las posturas frente a esta definición.

Internacional sobre los Derechos del Niño”, en UNICEF (1999), *Justicia y los Derechos del Niño*, núm. 1, Chile: UNICEF/Ministerio de Justicia, disponible en http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_PEJusticiayderechos1.pdf.

Desde la perspectiva psicodinámica y evolutiva, la infancia es un proceso tanto biológico como psicológico y social donde se experimentan los cambios que transforman y preparan a la persona para adquirir el desarrollo de capacidades sensoriales así como físicas y emocionales, herramientas necesarias para llegar a la edad adulta. Es un proceso continuo en donde el ser humano aprende a adaptarse a su medio (Brofenbrenner, 1979; Papalia, 2009, citados en SEDESOL, 2012).

Los teóricos sobre el desarrollo infantil en las sociedades industriales occidentales, por lo general toman en cuenta cinco periodos en los que encontramos: a) desde la concepción al nacimiento; b) el periodo de lactancia y primera infancia que abarca desde el nacimiento a los tres años; c) la segunda infancia que se extiende desde los tres a los seis años, d) la tercera infancia que comprende un periodo desde los seis hasta los once años y la adolescencia que va desde los once hasta los dieciocho años (Papalia, 2009 en SEDESOL, 2012).

El sistema internacional de regulaciones, así como los sistemas jurídicos nacionales, por lo general reconocen esta aproximación, aunque con diferencias importantes, sobre todo en los países menos desarrollados. Sin embargo, esta visión de que la infancia debe de ser un periodo de protección, formación y tutelaje es la que dio lugar a la forma de entender la infancia a nivel global y que fue plasmada en la Convención de los Derechos del Niño en 1989. Según el artículo 1o de esta Convención, la infancia es el período de edad que abarca desde el nacimiento hasta los 18 años de edad, dejando la posibilidad abierta de que los países firmantes puedan definirla a partir de sus contextos:

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.¹³

Para algunos autores, la Convención retoma un concepto amplio de infancia que permite su adecuación a las visiones de los países firmantes; sin embargo, para otros la visión de la infancia impregnada en este documento, no reconoce las diferencias relativas a las culturas no occidentales. Tal es el caso, afirman, de pueblos indígenas en las diferentes regiones del mundo en donde la edad para iniciar determinadas actividades laborales o civiles está determinada por relaciones de reciprocidad, de manutención de los padres y abuelos o de rituales de paso que por lo general marcan un cambio a la madurez desde una edad más temprana que la definida por los instrumentos internacionales (Ncube, 1998; Humbert, 2009).

La importancia de que exista un mínimo de edad es importante no sólo por el aseguramiento de diversos bienes sociales como salud, educación, libertad de expresión, etc., sino que también marca el límite legal para ser procesado de forma especial en caso de cometer algún delito o de poder entrar legalmente al trabajo remunerado. Es por ello que en muchos países, incluido México, se han abierto discusiones jurídicas en los últimos años, para considerar la disminución del límite de edad por abajo del límite internacional de 18 años, de tal forma que se pueda procesar a los menores que cometen delitos graves.¹⁴

¹³ Naciones Unidas (1989), Convención de los Derechos del Niño, disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

¹⁴ En México la legislación es muy clara respecto a la edad en la que se considera la infancia y la adolescencia. En la Ley sobre la Protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, su artículo 2 estipula que son niñas y niños hasta los 12 años incompletos y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos. No obstante, por lo menos en 12 estados se ha normado una edad de 16 años para los menores infractores, lo que es claramente una violación a la normatividad vigente. Véase Ruth Villanueva Castilleja, *Menores infractores*, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/479/21.pdf>.

Las discusiones actuales en torno a la edad legal, ponen de manifiesto la falta de consenso respecto a la importancia de la infancia y la adolescencia como etapas importantes y formativas en donde el cuerpo y el cerebro van madurando. Así también ha quedado claro que es la etapa en la que se consolida la construcción ética y moral de la persona. En un estudio reciente sobre el cerebro del adolescente, los autores llegaron a la conclusión de que la plasticidad del cerebro –sobre todo en la parte frontal, que es la zona donde se ejecutan las acciones racionales a partir de una valoración moral y ética, así como la planeación estratégica que mide la consecuencia de los actos– en realidad se prolonga hasta los 25 años y no hasta los primeros años de la adolescencia (Dobbs, 2011).¹⁵ Estos estudios aportan nuevas evidencias que sustentan la importancia de la adolescencia como una etapa que abre la posibilidad de seguir dando forma al desarrollo físico, moral, social y cognitivo de la persona, fundamentales para moldear al futuro adulto. No obstante las divergencias continúan siendo una excusa para justificar diferentes niveles de explotación y de invisibilidad de los NNA:

...la confusión entre la concepción de la infancia como hecho biológico, natural, y su concepción como hecho social...promueve, justamente, el primero de los temas: la invisibilidad. En tanto consideremos a la infancia sólo como una categoría etaria, biológica, estaremos mirando a los niños y a los adolescentes como seres individuales y como seres en formación para la adultez... Estaremos mirando niños pero no estaremos viendo la infancia como una categoría social con igual representatividad y peso social, económico y cultural que otras categorías, entre ellas, la de los adultos. Y por este subterfugio, les estaremos escatimando sus derechos y sus responsabilidades (Iglesias, 2011:3).

El adjudicar a la infancia y a la niñez un reconocimiento como sujetos de derechos por formar parte de esta etapa formativa, ha permitido el avance en dos vertientes. Primero, se abandona la idea de “irregularidad”¹⁶ de la infancia que era contemplado antes de la CDN de 1989 y se abre la oportunidad para generar los recursos y los indicadores para darle seguimiento al avance en la mejora de la calidad de vida de los menores. Sin embargo, para algunos actores surgen también dudas en torno a las dificultades de sustraer el discurso proteccionista que ha acompañado la construcción del sujeto infantil a lo largo del siglo pasado y que aún está presente en el imaginario social, generando niveles diversos de dependencia y exclusión:

Nos parece pertinente haber recorrido el largo periodo del siglo XX para poder analizar la permanencia de un tipo de discurso que se fragua a comienzos del siglo, a tenor de las condiciones de exclusión en las que vivían los niños y las niñas, y que se polariza en dos cuestiones que a lo largo del citado periodo se van a consolidar: la sobrevivencia de los niños y niñas en situaciones de exclusión social y los derechos de protección ante situaciones de vulnerabilidad. Estas dos bases continúan siendo el soporte mayor del discurso proteccionista de la infancia, a pesar de que la Convención de los Derechos del Niño reconozca y amplíe una serie de derechos de carácter civil, económico y cultural. El reto para los próximos años es cambiar el paradigma sobre la infancia en base al

¹⁵ Para ver el estudio completo se puede consultar el artículo de David Dobbs (2011), “Cerebros hermosos”, en revista *National Geographic en Español*, octubre 2011, pp. 51-73.

¹⁶ Por “irregularidad” se entendía la situación de algunos NNA, en situación de calle o los que cometen delitos con imputaciones graves, así como aquellos en situación de mendicidad, los cuales implicaban para muchos diseñadores de política una readaptación de estos grupos a la sociedad por medio de tutelares, albergues entre otros. Este esquema dejaba a los NNA en un espacio de dependencia y de ausencia de “un estado de normalidad” social el cual se veía como un problema que combatir. Por supuesto, en estos esquemas, los NNA no gozan de plenos derechos ni de acción como agentes activos, sino más bien se reconocen como agentes pasivos sin capacidad de cambiar su situación. Véase Dávila y Naya (2009), *¿Una historia de los derechos del niño o de la protección infantil?*, España: Universidad del País Vasco.

reconocimiento de los derechos de la infancia. Cuestión que a nivel teórico e incluso legislativo ya podemos apreciar, pero en la práctica todavía persiste la fuerza de ese discurso proteccionista, que es expresión de dependencia y de exclusión en la que todavía viven millones de niños y niñas en el mundo.¹⁷

No obstante, a pesar de las diferencias interculturales o de interpretación en torno a los alcances de los derechos de la Convención, lo importante es poder avanzar en torno al consenso internacional para erradicación de todas aquellas prácticas laborales que puedan menoscabar cualquier aspecto del desarrollo de los NNA, a partir no sólo de la identificación de los límites mínimos de edad como un parámetro básico para definir la infancia, sino también a partir del reconocimiento de los valores sociales y culturales de los contextos diversos en donde laboran los NNA. Esto permitirá avanzar no sólo en generar mecanismos de protección sino también de empoderamiento y movilización de los NNA en donde puedan hacer valer su derecho a expresar como modificar las condiciones que violentan su proyecto de vida.

¹⁷ *Ibid.* pp. 43, 44.

II. ¿Qué es el trabajo Infantil?

Como se ha observado, en muchas sociedades, la participación de los niños en el trabajo familiar es un hecho que se observa como "natural" en tanto que reproduce una dinámica doméstica culturalmente determinada que incide en la formación y capacitación de los niños en actividades y oficios desarrollados por los padres. Esto hace que la definición del trabajo infantil resulte difícil y que en ocasiones dependa del contexto social y cultural en el que se encuentran los NNA, de su edad, de los objetivos y la forma en que los adultos u otras personas los alientan a participar del trabajo. También es importante entender el costo de oportunidad al dejar de lado otras opciones como la educación, que puede expandir las oportunidades futuras de los niños, niñas y adolescentes.

Por otro lado, los diferentes países que se enfrentan a la problemática y los efectos del trabajo infantil en los procesos de producción económica, enfrentan los retos de diseñar e implementar acciones para atender a los diversos actores involucrados en este fenómeno: los hogares con niños, niñas y adolescentes trabajadores, los empleadores, los servidores públicos y las redes de apoyo social, todos participantes de una red que convierte al conflicto del trabajo infantil en algo más complejo.

En el caso del inglés la palabra *labour* se diferencia de *work* en esta connotación que se refiere a un trabajo que implica un grado de daño o dolor físico y extenuante, de aquello que implica un trabajo que otorgue un nivel de desarrollo de capacidades básicas. El problema del sentido de la palabra "trabajo" en español, es que difícilmente nos permite hacer esta diferencia entre el trabajo como explotación, del trabajo como actividad social o familiar. Esta diferencia de concepciones, es lo que está en el fondo de la discusión internacional en torno al trabajo infantil y su grado de aceptación. Es por ello que resulta importante determinar qué se puede entender por trabajo infantil, ya que es el punto de partida para lograr avanzar hacia una estrategia que pueda ayudar a motivar acciones hacia un mayor bienestar para los NNA.

En el ámbito internacional, organizaciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, la Ciencia y la Educación (UNICEF) y organizaciones civiles como Save the Children, han aportado diversos insumos conceptuales que han ayudado a delimitar las nociones entorno al trabajo infantil. Uno de los instrumentos jurídicos principales que ayudó al desarrollo de una definición sobre el trabajo infantil, es aquel que surge de la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 32 y que ha sido retomado por las organizaciones internacionales así como por los países que la han ratificado la cual señala que:

“Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.” (Oficina del Alto Comisionado de NU, 2012).

La perspectiva de derechos de la infancia que se observa en la Convención sobre los Derechos del Niño, permite enfocarse en un elemento central que es el la oportunidad futura del niño, que se refleja en la importancia de la educación como actividad principal, así como en el aseguramiento de una serie de condiciones que le permitan tener un desarrollo integral como persona. Así mismo, la idea de protección de la explotación económica subraya la inaceptabilidad de que la mano de obra infantil puede ser utilizada con fines económicos por otras personas. Esta visión también reconoce que hay distintos niveles de trabajo y diferentes circunstancias en las que se presenta. El enfoque de derechos está relacionado de manera importante con la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), que como ya se ha visto

anteriormente, otorga a los NNA un pleno reconocimiento jurídico, así como el marco para el ejercicio práctico de sus derechos. Esto ha resultado significativo para dar a los NNA un papel más activo ante la defensa de sus propios intereses:

Sólo con el proceso iniciado con la Convención en el que los intereses de los niños se convierten en genuinos derechos, los niños podrán oponer sus derechos como límite y orientación tanto de la actuación de los padres, como del Estado [...] Cuando los niños eran considerados meros objetos dependientes de sus padres o de la arbitrariedad de la autoridad, el principio fue importante para resaltar la necesidad de reconocer al niño su calidad de persona; ahora que, al menos en el plano normativo, se ha reconocido al niño como un sujeto portador de derechos, el principio debe ser un mecanismo eficaz para oponerse a la amenaza y vulneración de los derechos reconocidos y promover su protección igualitaria (Cillero, 2000: 7).

Desde esta visión, es importante que los portadores de derechos puedan reconocer cuáles son los límites entre un derecho a trabajar por ejemplo y un derecho o no ser explotado, pero también en torno a la jerarquización de los derechos. En este sentido, en efecto el trabajo puede presentarse como un derecho de un niño a procurarse los medios de sobrevivencia, pero por el otro lado está su derecho a una educación de calidad que le permita contar con las herramientas para un desarrollo pleno. La contradicción inicial entre ambos derechos sólo se puede resolver nuevamente tomando en consideración el interés primordial del niño, lo cual nos lleva a entender el trabajo infantil en dos dimensiones que nos permitan avanzar hacia las definiciones que han sido integradas a nivel internacional: a) aquel que se reconoce como una actividad de apoyo a la reproducción social del hogar, para solventar gastos personales, como aprendizaje de técnicas o conocimientos ancestrales o que lo preparan para una vocación laboral, pero que le permite desarrollar otras dimensiones de su vida, de aquel donde b) existe un relación de explotación, que le resta autonomía y tiempo para desarrollar otras dimensiones de la persona y que por lo tanto pone en riesgo su calidad de vida.

Ambas dimensiones son las que encontramos en la definición esbozada por organizaciones internacionales. Es así como podemos encontrar que el término "trabajo infantil", según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2008), se define como todo trabajo que priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico. En este sentido, el trabajo infantil es aquel trabajo que: a) represente un peligro y sea perjudicial para el bienestar físico, mental o moral del niño, y b) que interfiere o evita la escolarización de los NNA. La OIT también reconoce que puede existir un tipo de trabajo "ligero" que los y las niñas pueden realizar por periodos cortos, pero que no debe de exceder de 14 horas a la semana y siempre y cuando no sean de naturaleza peligrosa.

La visión de la OIT se puede encontrar en las Convenciones principales en materia de trabajo infantil, la Convención 182 sobre las peores formas de trabajo infantil que data de 1999 y la Convención 138 acerca de la edad mínima para empezar a trabajar. La Convención 138 insta a los gobiernos a seguir una política que busque instrumentar una edad mínima y a erradicar el trabajo infantil por debajo de esa edad; por su lado, la 182 avanza hacia especificar ciertas formas de trabajo infantil que resultan perjudiciales para el desarrollo integral de los NNA, llamadas "peores formas de trabajo infantil". Entre las principales actividades relacionadas a estas peores formas del trabajo infantil se reconocen principalmente la esclavitud, la trata de niños y niñas, la servidumbre por pago de deudas, el reclutamiento forzado a la guerra, la prostitución, la pornografía y el uso de niños para actividades ilícitas y son las que se busca abolir a mediano plazo, para que posteriormente se elimine toda forma de trabajo infantil (OIT-IPEC, 2010).

La medición del trabajo infantil se enfrenta a la dificultad de determinar la línea que separa el trabajo infantil de la colaboración en el ámbito doméstico. Es así como el Reporte Global de Seguimiento a los Principios Fundamentales y los Derechos en el Trabajo, define el trabajo infantil a partir de la determinación del tipo y el tiempo de ocupación en alguna actividad económica para niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años (OIT, 2010). De esta forma se considera que un menor está en una situación de trabajo infantil si:

- a) Se encuentren ocupados en la producción económica dentro de alguna actividad del Sistema de Cuentas Nacionales durante por lo menos una hora a la semana. Esto abarca actividades de mercado, no comerciales, dentro del sector formal e informal, dentro y fuera del contexto familiar, con remuneración ya sea en especie o en efectivo y trabajo doméstico fuera del hogar.
- b) Se encuentren trabajando en actividades productivas catalogadas dentro de los Sistemas de Cuentas Nacionales que comprende a los niños ocupados en las peores formas de trabajo infantil y a los niños ocupados en la producción económica por debajo de la edad mínima, salvo los que realizan trabajo ligero permitido, si procede.
- c) Aquellos que realizan trabajos peligrosos que, por su naturaleza pueden producir efectos perjudiciales para la seguridad, la salud física y mental y el desarrollo moral, esto incluye servicios domésticos no remunerados en condiciones peligrosas.¹⁸

Para la OIT, una de las medidas más efectivas para evitar la inserción temprana en actividades laborales es definiendo una edad legal para hacerlo. En este sentido, las edades recomendadas que se marcan como parte la Convención 138 de la OIT para trabajar en diversas actividades son:

Tabla 4. Definiciones y límites de la edad definidos dentro de la Convención 138 de la OIT.

Definición	Edad mínima para empezar a trabajar	Excepciones para países en desarrollo
Trabajo peligroso. Cualquier trabajo que ponga en peligro la salud física, mental o moral, así como la seguridad no debe ser ejercido por ningún menor de 18 años	18 (16 años bajo ciertas condiciones)	18 (16 años bajo ciertas condiciones)
Edad mínima básica. La edad mínima para trabajar no debe de ser menor a la edad en la que se termina la educación básica en cada país. En la mayoría de los casos la educación básica se considera hasta la educación secundaria por lo que la edad de referencia son 15 años	15	14
Trabajo Ligero. NNA entre la edad de 13 y 15 años pueden realizar actividades ligeras , siempre y cuando no ponga en peligro o amenace su salud y seguridad, o menoscabe su escolarización, orientación vocacional o entrenamiento laboral	13 - 15	12 - 14

Fuente: OIT (2012) [www.http://www.ilo.org/ipec/facts/ILOconventionsonchildlabour/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/ipec/facts/ILOconventionsonchildlabour/lang-en/index.htm)

¹⁸ Por actividades peligrosas se entiende aquellas en a) horarios prolongados, b) en medios insalubres, que supone la manipulación de equipos peligrosos o cargas pesadas y c) en lugares peligrosos (OIT, 2010: 2).

Por otro lado, UNICEF define el trabajo infantil como cualquier trabajo que supere una cantidad mínima de horas, dependiendo de la edad del niño o la niña y de la naturaleza del mismo. Por lo tanto, se considera trabajo infantil cuando los niños y niñas de entre 5 y 11 años laboran al menos una hora semanal o 28 horas semanales de trabajo doméstico; cuando los menores entre 12 y 14 años laboran al menos 14 horas de trabajo remunerado ó 28 horas semanales de trabajo doméstico. En el caso de los adolescentes entre 15 y 17 años, se considera que se encuentran en trabajo infantil cuando laboran al menos 43 horas a la semana ya sea en actividades domésticas o remunerada o en ambas (UNICEF, 2011; Castro, 2010).

El Banco Mundial, así como algunos proyectos mundiales de medición del trabajo infantil como Understanding Children`s Work Project,¹⁹ toman en consideración la actividad laboral desde una hora de trabajo remunerado a partir de la edad legal del país en el primer caso y para niños, niñas y adolescentes entre 5 y 14 años, en el segundo (Castro, 2010).

Otro de los referentes importantes para la definición del trabajo infantil fueron los resultados de la XIII Conferencia Internacional de Estadistas sobre el Trabajo Infantil, la cual lo define como una actividad económica que puede ser o no remunerada, lo que incluye todas las actividades de producción para el mercado así como aquellas actividades no dirigidas al mercado, como pueden ser los bienes dirigidos para el consumo del hogar. No se toma en cuenta cuando el menor está involucrado en actividades domésticas al menos que éstas signifiquen el retiro de otras actividades como puede ser la escuela o el desarrollo social (citado por Fassa en Parker & Scanlon, 2010: 38).

Al tratarse de los países, cada uno define el trabajo infantil de acuerdo a sus propios instrumentos nacionales. En 161 países la edad mínima para iniciar el trabajo infantil está definida entre los 14 y los 16 años, cumpliendo con la convención 138 de la OIT. En el caso de México, el trabajo infantil se define a partir del artículo 123 constitucional, el cual claramente especifica que ningún menor de 14 años puede trabajar y los mayores de 14 años y menores de 16 pueden trabajar en actividades ligeras, que no menoscaben su desarrollo físico, cognitivo o moral, y siempre y cuando hayan terminado la educación básica, la cual actualmente contempla doce años de educación formal gracias a los cambios aprobados por el Congreso recientemente. Finalmente, la definición que ha sido utilizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2007; 2009) en el diseño del Módulo de Trabajo Infantil de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2009 definen trabajo infantil a partir de dos categorías: a) población ocupada, donde se encuentran aquellas personas de 5 a 17 años que efectivamente realizaron actividades económicas y b) no ocupada, donde se encuentran aquellas personas que desempeñaron actividades no económicas, como el trabajo doméstico.

¹⁹ El Proyecto para entender el trabajo infantil es una iniciativa de cooperación e investigación interagencial entre la Organización Internacional del Trabajo, la UNICEF y el Banco Mundial. Cuenta con una importante bases de datos sobre el trabajo infantil en el mundo así como reportes anuales para cada uno de los países con mayor incidencia. Para mayor información véase <http://www.ucw-project.org>.

III. Modelando el trabajo infantil.

El trabajo infantil ha sido estudiado desde diferentes perspectivas, sin embargo en los últimos años la tendencia ha sido construir modelos multidimensionales que permitan entender y valorar la complejidad de variables que pueden determinar la inserción laboral de NNA.

Uno de los primeros modelos fue desarrollado por economista indio Kaushik Basu. El modelo de Basu (1999) presenta el problema del trabajo infantil relacionado con la falta de capacidad de un hogar para lograr un ingreso adecuado y por lo tanto, toda la fuerza laboral del hogar tiene que insertarse para lograr asegurar una línea de sobrevivencia. Este modelo también propone que en el hipotético caso de que todos los trabajadores se negaran a insertar a sus hijos en el trabajo remunerado, se lograría el punto de equilibrio en la economía ya que permitiría aumentar los salarios para los adultos sin la necesidad de la mano de obra infantil.

El modelo pone a consideración dos premisas diferentes: primero un modelo estático básico que contempla dos axiomas. Por un lado el "axioma de lujo" presenta al trabajo infantil como un fenómeno que se presenta en familias en situación de pobreza, donde el ingreso de los padres no es suficiente para satisfacer las necesidades básicas de la familia. En este modelo el costo de oportunidad de que el niño no trabaje se convierte en un "lujo" que la familia no puede darse. Sin embargo, el modelo tiene la idea implícita de que esta participación laboral es temporal siempre y cuando el ingreso de los padres mejore, y de esta forma, el niño o niña logre reincorporarse a su actividad normal e.g. el estudio. Por otro lado, el "axioma de sustitución" considera que el trabajo de un adulto y un menor, bajo consideraciones fijas, puede ser sustituible y que por lo tanto, aunque el mercado laboral tenga una preferencia por el trabajo infantil por alguna consideración en especial –por su tamaño corporal o de manos–, el trabajo del niño es perfectamente sustituible por el de un adulto (Basu & Pham, 1998; Basu & Tzannatos, 2003).

En este modelo básico, la pobreza es la principal determinante que motiva el trabajo infantil el cual cumple con dos objetivos necesarios para el hogar en pobreza: mejorar los niveles de consumo presente, lo que le otorga su carácter temporal, o mantener los niveles de consumo, lo cual si todas las condiciones permanecen igual, tendrá un comportamiento permanente, a menos que cambie los activos del hogar como puede ser el acceso a mercados de crédito o la sustitución laboral de un miembro del hogar mayor de edad que no haya estado activo económicamente y que puedan sustituir el ingreso proveniente del trabajo de los NNA.

El modelo Basu tiene implícitas diversas aseveraciones que por lo general forman parte de las premisas de los estudios económicos. En lo que respecta al axioma de lujo, se considera que el trabajo del menor es temporal en tanto que se logre el nivel de consumo deseado, que existe buena voluntad por parte de los padres de que el hijo o la hija se reincorpore a su actividad cotidiana que se entiende que es el estudio al momento de lograr la meta señalada y que la reincorporación en el ámbito educativo no tendrá mayor costo para el menor. Al observar los diferentes casos empíricos que se presentan en la realidad podemos sustentar que no es tan clara ni la buena voluntad de los padres para la reincorporación del hijo a sus actividades normales, que es probable que la meta de consumo que se desea alcanzar se extienda por más tiempo que el previsto y que por lo tanto la reincorporación a las actividades normales del NNA, que puede ser el estudio, difícilmente se podrá cumplir.

En el caso del axioma de sustitución, éste plantea que exista la posibilidad de llegar a un equilibrio en la economía laboral en tanto que la sustitución del trabajo de un niño por parte de un adulto incremente los salarios en tanto que la mano de obra infantil pueda ser sustituible y no se convierta en una competencia de salarios a la baja. Sin embargo, la idea de la sustitución no toma en cuenta la ausencia

de la mano de obra de los adultos en diferentes mercados laborales por una ausencia de información y competencia en los mercados laborales. Esto aunado a la pobreza del hogar genera que el TI se convierta en un insumo sustancial tanto para la sobrevivencia del hogar como para la producción de la cadena de valor.

Las tesis principales de Basu se sostienen en torno a la pobreza de los hogares y las decisiones que toman para salir de esta condición, ya sea respecto a la inserción de la mano de obra infantil o a la fertilidad dentro del hogar, pero desde su perspectiva, es posible llegar a varios puntos de equilibrio en donde el salario adulto sustituya el ingreso del resto de los miembros del hogar. Esto implica que las medidas para sacar a las familias de una situación laboral entre los menores tendría que pasar por mejorar sus condiciones de pobreza, ya sea mediante el incremento en el salario del adulto o a través de transferencias económicas de otras fuentes. Sin embargo, Ciglio & Rosati en su trabajo llegan a la conclusión de que la pobreza no necesariamente es la que está determinando la participación económica de NNA. En una correlación de la tasa de participación de niños entre 10 y 14 años de edad y el ingreso per cápita para 2002, los resultados muestran que en efecto el TI y los bajos ingresos mantienen una relación, pero no es tan fuerte como se esperaría. Países con niveles similares de ingresos muestran condiciones muy diferentes respecto al TI y por lo tanto la redistribución o el crecimiento económico no necesariamente resuelven el problema de la participación económica de los menores (2005: 3).

El trabajo infantil también puede relacionarse con diversos elementos que muevan la línea de equilibrio del modelo propuesto por Basu y otros investigadores. Variables relacionadas con los diferentes valores asociados a la niñez, con la edad en que se considera se termina, la aceptación social y cultural de la participación de los niños y niñas en el trabajo remunerado, los niveles de escolaridad de los jefes de familia, y las concepciones en torno a la escolaridad como un bien básico para tener una mejor posición en el mercado laboral o un mejor ingreso, pueden también ser determinantes. La baja calidad educativa así como la pérdida de alguno de los progenitores por cuestiones de salud, migración o accidentes, también son variables importantes que condicionan la inserción temprana en el trabajo. Aquellas familias que no necesariamente se encuentran en una situación precaria, la inserción laboral de los menores puede estar relacionada con el proceso de aprendizaje de los negocios familiares.

Por lo general, después de la hipótesis de la pobreza como la razón principal del TI, emerge la educación como contrapropuesta al trabajo del niño o de la niña. Si el niño no está trabajando, por lo general se espera que la siguiente mejor opción será que esté en la escuela. Sin embargo, esta relación no necesariamente es cierta en tanto que el uso del tiempo del menor, puede tener múltiples variantes, una de éstas es que la educación no sea considerada como uno de los medios para mejorar el bienestar futuro del individuo. Esta opción puede aparecer como genuina en ámbitos socioculturales donde las capacidades laborales pueden estar más reconocidas que aquellas que se desprenden del ámbito educativo. Si adicionalmente consideramos que la calidad de este sistema pueda estar bajo cuestionamiento, o que tanto padres como alumnos son objeto de un trato discriminatorio por parte de maestros y otros padres de familia, es muy probable que el hogar decida que el costo de oportunidad de enviar al niño a la escuela, sea muy elevado en relación al consumo presente del hogar y las habilidades futuras que requiere para generar un ingreso. Si además de esto le sumamos el nivel de escolaridad del padre, que pueda ser bajo y que por lo tanto, no considere que sea importante la escolaridad de sus hijos, se convierte en un escenario prácticamente seguro en donde la escuela pierda importancia frente al trabajo remunerado.

En este sentido, la asistencia escolar puede verse como una variable dependiente de las características educativas de las personas que toman las decisiones dentro del hogar respecto a la colocación de los recursos, a los inconvenientes permanentes, como puede ser la muerte del adulto que trabaja, los

temporales, que puede representar una emergencia ambiental o una enfermedad de un miembro de la familia, pero también es dependiente del interés de niño o de la disminución de su rendimiento escolar debido a las consideraciones anteriores.

Esta situación puede hacer que un hogar caiga en la llamada "trampa del trabajo infantil" en donde se combinan la baja escolaridad, con la baja productividad en la edad adulta y por lo tanto, en bajos salarios (Basu, 2003). Si añadimos la falta de acceso a mecanismos financieros o seguros que permitan hacer frente a los diversos inconvenientes personales y del hogar que se presentan en un ciclo de vida, esto se convierte en un círculo permanente e intrageneracional que asegura la inserción al trabajo infantil.

También es cierto que, como bien han argumentado algunos autores (Leroy, 2009), ninguno de los modelos de Basu toma en consideración las realidades de los hogares, ya que en efecto, puede existir una intención de explotación por parte de los padres. El tomar este elemento en consideración es importante ya que esto cambió por completo la idea de que los padres tomarían las oportunidades para sustituir el trabajo de sus hijos.

Las características específicas en términos de edad, género e incluso origen étnico, también juegan un papel importante para entender el funcionamiento de un modelo de trabajo infantil. Por lo general los elementos de exclusión insertos en una sociedad determinarán si es el hombre o la mujer la que deberá salir de la escuela para trabajar por un salario o en las actividades del hogar. Tal es el caso de Bangladesh, por ejemplo, en donde por lo general son las mujeres las que tienen una mayor inserción en el trabajo infantil remunerado, a diferencia de los hombres, a quienes se prefiere mantener en la escuela. En el caso de México, esta situación es inversa sobre todo en las zonas rurales, ya que son los hombres en una relación de 3 a 1 los que salen de la escuela para insertarse en las actividades del campo, aunque la relación se invierte cuando se trata de trabajo doméstico (ENJO, 2009).

Todos estos elementos hablan de un problema mucho más complejo, interrelacionado y multidimensional, ya que por lo general, en la situaciones de trabajo infantil encontramos muchas de estas variables presentes. El trabajo infantil por lo general también tiene una aceptación en el medio social y cultural local. Es así que, cuando hablamos de comunidades rurales agropecuarias, por lo general se reconocerá el involucramiento de los niños y niñas desde muy temprana edad en el cuidado de animales y en el trabajo en las parcelas, de tal forma en que puedan formar las habilidades necesarias que son reconocidas en su entorno. Cuando hablamos de comunidades insertas en ámbitos geográficos con altos niveles de marginación así como con recursos naturales degradados o que requieran un alto nivel de mano de obra, el involucramiento de la mano de obra infantil tiene una probabilidad muy elevada. En este tipo de contextos, los valores atribuidos al trabajo son indisociables de la persistencia del trabajo infantil y por lo tanto el trabajo de intervención resulta más complicado porque requiere de persuasión para el cambio de comportamientos en lo individual, lo familiar y lo comunitario (Fassa, Parker & Scanlon, 2010).

Por lo general el TI se ha observado a partir de las condicionante familiares y comunitarias que encierran la necesidad de la inserción laboral de los menores; sin embargo, no se puede dejar de lado el importante papel que juegan otros actores, en especial, aquellos actores que se encuentran a lo largo de la cadena productiva y que son los responsables de la inserción y el mantenimiento de la mano de obra infantil. El observar el lado de la demanda permite entender de forma integral el TI para avanzar hacia políticas más específicas. En este sentido, es necesario pensar en cuáles son las ventajas que representa la contratación de niños, niñas y adolescentes y cuáles son los elementos ideológicos y culturales que pueden estar detrás de esto.

En lo que respecta al trabajo infantil en el sector agrícola, por ejemplo, la inserción de los NNA en el trabajo puede tener distintas modalidades: a) en tierras familiares o comunales durante periodos acotados sin remuneración; b) en campos de producción intensiva ayudando a familiares; c) en unidades de trabajo para cultivos temporales ayudando a completar la economía familiar o realizando labores domésticas; d) contratados de forma individual como trabajadores ya sea en el campo, elaborando alimentos para otros trabajadores, acarreando agua o incluso haciéndose cargo de otros niños de menor edad; e) para cubrir deudas familiares, y f) por medio de la venta o el tráfico de menores para explotación laboral.

Estas modalidades por lo general responden también a factores que influyen la demanda laboral de los NNA por parte de productores y contratistas quienes generalmente esbozan que a) los niños y niñas tienen manos pequeñas que permiten hacer maniobras menos bruscas y por lo tanto no dañan los productos agrícolas; b) el costo de la mano de obra infantil es más bajo que la mano adulta, aunque no en todos los casos; c) las familias son las que demandan la inserción laboral de los NNA; d) el trabajo infantil facilita la organización ya que están exentos de la protección de sindicatos y organizaciones de trabajadores; e) es un proceso formativo que le permitirá a los contratistas seguir consiguiendo mano de obra especializada a futuro; f) así se formaron ellos como productores y por lo tanto no tiene nada de malo; y g) es una forma de ayudar a las familias pobres a incrementar su ingreso.

Lo que no se ha tomado en cuenta hasta el momento, son las diversas externalidades²⁰ que surgen a partir del trabajo infantil y que por lo general no son tomadas en cuenta al construir un modelo que permita entender este fenómeno. Los riesgos en la salud no sólo de los niños, niñas y adolescentes, sino también los riesgos en la salud pública que se desatan a partir de la exposición de los menores a situaciones graves asociadas con su trabajo en los campos. Observar los efectos en la salud pública permite identificar dónde están los costos asociados al trabajo infantil y quiénes son los actores que no están cubriendo esos costos. Es así como podemos entender que un problema de intoxicación por plaguicidas de niños trabajando en un campo agrícola, que tiene consecuencias graves en la salud del niño y en la economía de los padres, se convierta en un problema de salud pública al llegar éste a un hospital donde requiere ser atendido y donde probablemente no existan las medicinas o los médicos necesarios para enfrentar la emergencia. Es así como una situación con estas características obliga a observar la legislación que existe y que probablemente no se esté cumpliendo, la normatividad, las actitudes institucionales frente al problema y los presupuestos asignados para atenderlo.

Por lo general, desde el pensamiento económico existe una tendencia a considerar que en un ámbito de libre mercado donde todas las personas son libres de decidir, no hay necesidad de intervención por parte del Estado. Sin embargo, el TI inmediatamente remite a las ideas planteadas anteriormente sobre la falta de libertad del niño o la niña, de tomar la decisión de insertarse o no en el mercado laboral.

Existen diversos autores que se mantendrían cautos ante la decisión de intervenir en el mercado laboral del trabajo infantil (Grootaert & Kanbur, 1995; Ciglio & Rosati, 2005). En algunos casos la introducción de legislaciones no se observa tan definitiva en la disminución del trabajo infantil, como se observa históricamente en el caso de Estados Unidos (Basu, 2003). Según López-Calva (2006), las regulaciones impuestas han resultado ser menos efectivas para disminuir el trabajo infantil que los incentivos dirigidos, los cuales han tenido resultados más exitosos. Las transferencias económicas para sustituir el ingreso generado por la mano de obra infantil, así como los esfuerzos para elevar el monto salarial de los adultos, son alternativas que pueden tener mejores efectos en el corto y el mediano plazos, a diferencia

²⁰ El concepto de externalidades se refiere a los costos que no se reflejan en el costo de mercado de un producto y que por lo tanto se reflejan en un costo social asumido por otros agentes fuera de la transacción comercial. En otras palabras, son los efectos indirectos que no son tomados en cuenta al determinar el valor del salario de un niño o una niña que trabaja.

de las regulaciones, cuyos resultados por lo general son observables a más largo plazo. No obstante, los resultados para cada país pueden resultar muy diferentes a partir de mecanismos similares.

Una economía atrapada en salarios bajos, impulsará una inserción laboral infantil de forma permanente y por lo cual requiere de una intervención benigna que logre romper ese ciclo. Desgraciadamente, por lo general, las economías menos desarrolladas, y en especial en las zonas rurales, están entrampadas en este círculo que es muy difícil romper.

La intervención del Estado para disminuir el trabajo infantil no es solamente deseable, sino también necesaria. Las fuerzas del mercado global han resultado ser mucho más poderosas para incrementar el trabajo infantil de lo que se hubiera imaginado y por lo tanto los países no pueden permanecer al margen (Basu & Tzannatos, 2003: 164). En este sentido lo que hace falta definir es el tipo de intervención que se requiere para cada experiencia de trabajo infantil y sobre todo, asentar que cualquier intervención que pueda ser considerada tome como prioridad el interés superior del niño. y se construya a partir de un modelo centrado en el niño o niña. Siguiendo a Basu y Tzannatos (2003), si el interés es crear un modelo enfocado en la niñez como meta de la intervención, es necesario tomar en consideración dos tipos de políticas: las colaborativas y las coercitivas. Las primeras se centran en modificar el medio económico de los que toman las decisiones; e.g. aumentar el salario adulto, disminuir el desempleo, becas, apoyos diversos, mejorar los mercados financieros y crediticios, etc. Estos ejemplos no requieren de cambios legislativos.

Las evidencias también muestran que la ética del trabajo y la identidad cultural juegan un papel muy importante en el valor que se le otorga al trabajo como parte del hogar. Esto se puede observar en países como Indonesia, en donde a pesar de que los hogares incrementaran su ingreso, esto no necesariamente se traduce en una reducción del trabajo infantil. En el mismo sentido, las investigaciones posteriores tampoco observaron un incremento en la matrícula educativa por lo que no se puede considerar que algún modelo puede considerar todas las variables ni se puede pensar que disminuir el trabajo infantil es sólo cuestión de resolver sus efectos (Yamauchi, 2006; Van. C, 2009).

Para la construcción de un modelo, también es importante tomar en cuenta que las restricciones legales hasta ahora, no han logrado los resultados que se esperaba como el instrumento principal de la intervención del Estado, a diferencia del impacto real que genera el mejoramiento de la calidad educativa, el otorgamiento de incentivos como becas y alimentos para los menores o la mejora de las condiciones del mercado laboral de los adultos. Por lo general se ha llegado a la conclusión de que la reacción en el cambio de los salarios tanto de niños como de adultos, depende de los niveles de ingreso y de los efectos de sustitución y por lo tanto es ahí donde habrá que incidir para modificar los incentivos que generan el TI (Baland, 2007; Ravallion and Wodon, 2000; Bourguignon, Ferreira and Leite, 2003; Grootaert and Patrinos, 1998; Basu, 2003).

Las políticas públicas que deben ser diseñadas dependen en gran medida de las características del trabajo infantil que se está buscando erradicar. Según Basu (2003) en el caso del trabajo infantil que es consecuencia de una necesidad acotada en el tiempo para maximizar el consumo, e.g. conseguir fondos para mejorar la vivienda, las políticas pueden encaminarse a mejorar los mercados financieros y aumentar el ingreso familiar a partir de transferencias enfocadas y programas de trabajo. No obstante, en el caso del trabajo infantil que responde a una pobreza extrema en donde tanto los padres como los niños sufren para conseguir una subsistencia mínima para no caer en hambruna, las políticas que puedan parecer razonables para disminuir el trabajo infantil, en ocasiones pueden exacerbar el problema.

Es por esto que es importante notar que cualquier política de erradicación de trabajo infantil no debe conducir a los niños, niñas y adolescentes hacia alternativas que empeoren su bienestar. Van C. Evans, por ejemplo, ha resaltado que la disminución global en la tasa de trabajo infantil presentada por la OIT a partir de su seguimiento entre 2000 y 2004, se vio acompañada de un aumento significativo en la tasa de niños, niñas y adolescentes viviendo en condiciones de pobreza en la calle. Retirar a los niños del trabajo en aquellos ámbitos donde no existen alternativas, en ocasiones no siempre es la opción más responsable, ya que puede profundizar la pobreza e incluso insertarlos en giros ilegales más peligrosos (Van C, 2009:3).

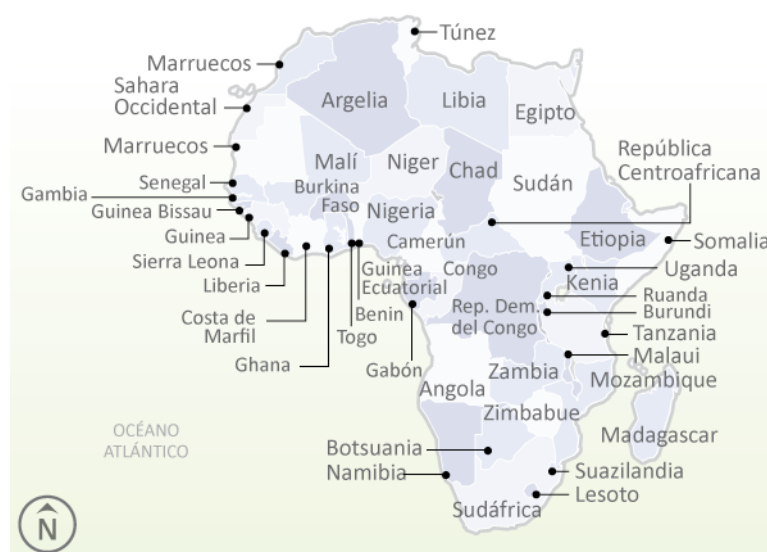
IV. Estudio comparativo sobre las experiencias para erradicar el trabajo infantil agrícola en tres regiones del mundo: África, Asia-Pacífico y América Latina.

Trabajo infantil en África

África Subsahariana es la región que presenta la mayor tasa de trabajo infantil en el mundo. De los niños, niñas y adolescentes entre 5 y 14 años de edad que habitan esta región, 28.4% se encuentra trabajando, en comparación con 14.8 % calculado para la región Asia-Pacífico y 9% para América Latina (Diallo *et al.*, 2011).

Mientras el trabajo infantil en la región asiática y latinoamericana ha disminuido en los últimos años gracias a la implementación de políticas públicas y a las convenciones internacionales, en África Subsahariana los conflictos políticos, la pobreza y el incremento de muertes relacionadas con el VIH/SIDA han mantenido o aumentado los índices de niños, niñas y adolescentes (NNA) sin acceso a la educación y expuestos a las peores formas de explotación. La OIT ha documentado más de 38 millones de niños entre 5 y 17 años de edad en la región víctimas de las peores formas de trabajo infantil, especialmente vulnerables al tráfico

Mapa 1. África Subsahariana



de niños, a la participación forzada en conflictos armados, en trabajo agrícola de alto riesgo, en la economía informal, explotación sexual y trabajo doméstico (OIT, 2011g).

En los últimos años, los altos índices de trabajo infantil en la región ha llamado la atención de los gobiernos locales y las organizaciones internacionales. Es así como en la última década, la mayor parte de los países africanos han ratificado las Convenciones 138 y 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y han aceptado avanzar en la determinación de los instrumentos legales nacionales que promuevan la educación básica obligatoria y prohíban, limiten o regulen el trabajo infantil, así como las peores formas del trabajo infantil.²¹

²¹ Los países de África subsahariana que han ratificado los convenios de la OIT son: Argelia, Angola, Benín, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Cabo Verde, República de África Central, Chad, Comoros, Congo, República Democrática de Congo, Costa de Marfil, Djibouti, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Etiopía, Ghana, Guinea Bissau, Guinea, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mali, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Ruanda, Sao Tome and Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia y Zimbabue, (OIT, 2011a).

Sin embargo, la implementación de políticas públicas en África y el respeto a las convenciones internacionales se enfrentan con múltiples retos, que responden tanto al fenómeno del trabajo infantil en el mundo como a características particulares de la región. Estas características, comunes a muchas de las regiones con altas tasas de trabajo infantil, se pueden resumir en los siguientes puntos:

a) Deficiencias en la Infraestructura legal e institucional. Muchos países no cuentan con la infraestructura institucional o legal básica para llevar a cabo los tratados ratificados; peor aún, no se les ha presentado ningún convenio que limite la explotación de menores. Países como Zambia o Zimbabwe por ejemplo, ratificaron los Convenios 138 y 182 de la OIT, pero ante las deficiencias de la estructura institucional, ningún programa significativo ha podido establecerse. En el caso de Ghana por ejemplo, los programas se han enfocado más en crear y fortalecer la estructura institucional que abra paso a la implementación de programas de combate al trabajo infantil, pero desafortunadamente el financiamiento de los proyectos muchas veces no es suficiente para llevar a cabo las iniciativas planteadas.

b) Pobreza. La necesidad de los NNA, de sus familias y de los mismos gobiernos para solventar los gastos corrientes, tiene causas y consecuencias que se traducen en grandes retos para la política pública y la cooperación internacional. De acuerdo a las estadísticas del Banco Mundial y de la UNESCO, África Subsahariana cuenta con 50.9% de población debajo de la línea de pobreza, 38% de los niños menores de 5 años sufren desnutrición y por lo menos uno de cada siete niños nace con bajo peso (Banco Mundial, 2011; UNESCO, 2010).²²

El sector primario es la mayor fuente de ingreso en los países africanos y la mayor parte del trabajo infantil se relaciona principalmente con las actividades en la tierra de la familia o en empresas familiares, por lo que una parte importante de los niños africanos son empleados por sus padres, fenómeno identificado generalmente como *trabajo por vínculos* (OIT, 2011g). Los NNA que trabajan en la tierra de la familia generalmente pertenecen a un hogar que tiene mayores recursos que otros y tienden a estar menos expuestos a los abusos laborales; sin embargo, también se dan casos de explotación en las empresas familiares (Bhukuth, 2010). Si bien diferentes investigaciones han identificado una fuerte correlación entre la pobreza y la inserción laboral temprana, esta relación no es la única que determina las altas tasas de trabajo infantil. En algunos casos, niños de familias sin recursos dan prioridad a la educación, y en contraste, familias con cierta prosperidad prefieren que sus hijos trabajen a que asistan a la escuela (Kom, 2010).

En términos de pobreza, otra característica regional importante es la cantidad de niños huérfanos como consecuencia de las guerras, conflictos y diversas enfermedades, en especial VIH-SIDA, entre otras. Para el 2010, se calculó un total de 50 millones de niños huérfanos en todo el continente a causa del VIH/SIDA (Somavia, 2006). Debido a su situación de vulnerabilidad, los niños huérfanos frecuentemente se enfrentan a las peores formas de trabajo infantil tales como la prostitución, tráfico, esclavismo y trabajos de alto riesgo. En muchas ocasiones, los niños son el sostén del hogar, lo que complejiza la salida del campo laboral. En otros casos, los niños son adoptados por familiares, lo que puede aumentar los índices de pobreza y requerir del trabajo de los niños para completar los gastos corrientes (Veith, 2011).

c) Escolaridad. La tasa total de escolaridad en 2007 para el continente representó 73% del total y un aumento significativo a comparación del 56% registrado en 1999. A pesar del progreso logrado, en

²² Se toma en cuenta la línea de pobreza definida por el Banco Mundial para la medición global de la pobreza de \$1.25 USD por día (PPP). Si se considera la línea de pobreza en 2 USD por persona al día, la cifra de pobreza aumenta 7.29%. Las estadísticas de pobreza se refieren al levantamiento de datos de 2005 (Banco Mundial, 2011).

promedio uno de cada cuatro NNA en la región africana, no asisten a la escuela y algunos países presentan índices alarmantes. Mientras en algunos países como Mauricio, Seychelles y Sudáfrica la escolarización a nivel primaria supera 90% de la población, en otros países como Eritrea o Nigeria sólo 63% y 37% de los niños, respectivamente, asiste a la escuela (UNICEF, 2011).

Las razones que obstruyen la asistencia a la escuela y la inserción de los niños en el mercado laboral en los países africanos reflejan una problemática agravada por circunstancias que se presentan en diversas latitudes del mundo: distancia de las escuelas, el costo de los materiales, las cuotas para asistir a los centros educativos, los conflictos étnicos y religiosos que repercuten en la seguridad de NNA, la falta de oportunidades laborales que requieran educación, el ausentismo de los maestros y el peligro de abuso sexual que corren las niñas, entre otros elementos (Khan y Murray, 2007).

En el caso de los países africanos la pobreza dificulta aún más la posibilidad de hacer frente a esta problemática. Las deficiencias en la calidad de educación, las condiciones y la infraestructura son variables que también repercuten en el índice de escolaridad. Asimismo, cabe mencionar que en algunos países africanos el trabajo infantil se combina con la escolaridad, por lo que las políticas diseñadas para erradicar el trabajo resultan menos importantes que aquellas que promueven la escolaridad y la calidad de la misma.

Tabla 5. Tasa neta de matriculación a nivel primaria en países seleccionados.

Selección aleatoria de países africanos	Total	Hombres	Mujeres
Mauricio	94	93	95
Seychelles	94	93	95
Sudáfrica	90	89	90
Ruanda	96	95	97
Malawi	91	89	94
Kenya	99	99	100
Etiopía	84	86	81
Nigeria	63	66	60
Costa de Marfil	57	62	52
Eritrea	37	39	34

Fuente: UNICEF, 2001

d) Cuestiones culturales. Existe una variedad de temas polémicos que deben ser considerados en la evaluación y formulación de programas para combatir el trabajo infantil. En muchas regiones de África Sahariana el trabajo infantil se percibe como un proceso de aprendizaje de un oficio, como una forma de vida reconocida y valorada social y culturalmente, habilidades y destrezas para el desarrollo del niño y la transición a la vida adulta, así como esquemas de solidaridad para la contribución al ingreso familiar. La educación, en contraste, no es vista como fuente de conocimientos prácticos o una inversión que rinda frutos a corto plazo. En Camerún por ejemplo, de acuerdo al reporte de Dorothee Kom (2010), la educación mantiene una incoherencia y contraposición con la vida practica, con las actividades tradicionales de los padres y aleja a los niños de la convivencia con la comunidad. También se ha hecho notar que al no tener un parámetro claro respecto a los límites en torno a las peores formas de trabajo infantil, la decisión de los padres respecto a si es peor llevar a los niños a trabajar que dejarlos solos en la casa o sin el cuidado y la vigilancia de algún adulto responsable, en ocasiones es considerada una peor alternativa.

Por otra parte, la edad en la que los niños deben empezar a trabajar es tema controversial en la región, ya que la madurez física y mental tiene consideraciones culturales. En el reporte de la OIT para Costa de Marfil, Khan y Murray (2007) explican cómo la edad de los niños se cataloga de acuerdo a la apariencia física, es decir si el niño parece apto o con la fortaleza suficiente para trabajar, o bien, de acuerdo el nivel de responsabilidad o estatus civil que tenga sin importar su edad. Un niño, niña o adolescente que sea cabeza de hogar y única fuente de ingreso, por ejemplo, será social y culturalmente considerado como un adulto.

e) Falta de compromisos. El compromiso de los gobiernos, de los empleadores y de las comunidades juega también un papel muy importante en la eficiencia de las políticas públicas y de los programas implementados. En primer lugar, algunas naciones africanas no tienen la capacidad o la disposición de llevar a cabo los programas más allá de la firma de los tratados. Algunos otros países se encuentran dispuestos a implementar nuevas medidas de protección a los menores. Tal es el caso de Costa de Marfil, en donde los campos de cacao representan prácticamente la única fuente de ingreso y las restricciones internacionales podrían poner en riesgo su economía.

Por otra parte, no se ha logrado un compromiso real entre las empresas y los empleadores. Un ejemplo son los evidentes daños a la salud física de los NNA y la falta de medidas y precauciones para evitarlos. En el trabajo de campo, los niños están expuestos a mordidas de serpiente, heridas por machetes, sobrepeso de las altas cargas de los costales e intoxicación por pesticidas (Veith, 2011).

Asimismo, el compromiso de las comunidades es trascendental, y en ocasiones, éste se debilita ante el miedo a perder el trabajo. Si los abusos laborales a los NNA se denuncian o si los empleadores son identificados, los NNA empleados así como su familias están en riesgo de perder su fuente de ingreso, lo que probablemente aumentaría su nivel de pobreza (Khan y Murray, 2007). El costo social y económico así como el aumento en la tasa de población en condiciones de pobreza que puede experimentarse ante acciones de esta envergadura por parte de los contratistas, evidentemente ponen en una encrucijada a los débiles estados africanos.

f) Relación entre trabajo infantil y mercado global. A pesar de que las instituciones internacionales y los gobiernos locales muestran cierto interés en la implementación de programas y convenciones, éstas se desmantelan fácilmente debido de la falta de iniciativa de las compañías y de los gobiernos. Las condiciones de trabajo infantil en los campos tabacaleros, cafetaleros y de cacao han llamado un gran nivel de atención internacional y por ende concentran la mayor cantidad de proyectos, programas y políticas públicas que se han diseñado. Sin embargo, las ratificaciones que se generaron a partir de los escándalos del trabajo infantil en África, no se reflejan en acciones reales (Clark y Gow, 2011).

En el reporte de los campos de cacao, Brian Campbell y Bama Athreya (2008) sugieren que si bien ha habido iniciativas importantes, tales como las certificaciones de los productos que intentaban combatir el trabajo infantil, estas no han logrado generar cambios significativos. En los campos de cacao de Costa de Marfil, por ejemplo, las certificaciones no han logrado asegurar que los productos estén libres de explotación infantil o que se cambien las condiciones de trabajo. El problema está relacionado no sólo con las condiciones de pobreza y la necesidad de los niños como fuerza de trabajo, sino con una compleja red de actores y de elementos interdependientes, que van desde las condiciones impuestas por los dueños de los campos, el valor de los productos agrícolas en el mercado internacional y, finalmente pero no menos importante, el papel de las empresas multinacionales y los consumidores.

Desarrollo de programas y políticas de combate al trabajo infantil en África.

Los programas, intervenciones y políticas desarrolladas en África están relacionados con las particularidades y circunstancias de cada país. Sin embargo este informe no pretende incluir información específica de cada nación, sino proporcionar un recuento de los proyectos y programas que se han llevado a cabo en la región y que pueden implementarse o inspirar estrategias en otros países.

En el reporte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Sonia Bhalotra (2003), observa que en la actualidad la implementación de políticas referentes al trabajo infantil enfocan más su atención en: a) la erradicación del empleo infantil en condiciones de riesgo y de explotación; b) la reducción en los impactos negativos del trabajo infantil más allá de su reducción, y c) la ejecución de programas diseñados de acuerdo a las particularidades institucionales y administrativas de cada país.

Bajo esta lógica y de acuerdo a la información consultada, las naciones africanas han enfocado el diseño de programas y políticas para el combate al trabajo infantil en los siguientes grandes rubros: 1) fortalecimiento e implementación del marco legal; 2) recopilación de bases de datos e información; 3) sistemas de monitoreo; 4) talleres y foros de sensibilización; 5) educación; 6) fondos o ayudas para niños huérfanos o niños de la calle, y 7) programas de apoyo o investigación a problemas puntuales como es el tráfico de niños en el oeste y centro del continente.

1. Fortalecimiento e implementación del Marco Legal

Existen numerosos programas para la eliminación del trabajo infantil e iniciativas que prohíben las peores formas de trabajo infantil o que regulan las labores de los niños de acuerdo a las convenciones internacionales. Los programas incluyen iniciativas de reintegración educativa y entrenamiento vocacional, servicios de asesoría, salud y recreación; programas de reintegración familiar, iniciativas de sensibilización y fortalecimiento legal e institucional. Asimismo, la mayor parte de las instituciones y sindicatos de trabajadores han integrado componentes referentes al trabajo infantil en sus legislaciones.

A partir de las iniciativas internacionales y nacionales, así como de los convenios regionales, los gobiernos africanos han generado diversos mecanismos legales y de protección de los derechos de los menores. Como fue mencionado anteriormente, la mayor parte de los países africanos ratificaron los artículos 138 y 182 de la OIT, y mantienen legislaciones que determinan la edad mínima para trabajar entre 13 y 18 años. Entre 13 y 15 años es la edad para trabajos ligeros y 18 el mínimo para trabajos de alto riesgo y resistencia (Bhalotra, 2003; OIT, 2011b).

Desde la década de 1990 se han incrementado diversos acuerdos multilaterales y nacionales que han tenido lugar para erradicar el trabajo infantil. En 1992 inicia el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC por las siglas en inglés de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en colaboración con varios países africanos (Benín, Egipto, Kenia, Senegal y Tanzania originalmente), lo que generó diversos proyectos e iniciativas (Bhalotra, 2003). En el año 2000 OIT-IPEC inició un proyecto regional de 3 años en Kenia, Malawi, Tanzania, Uganda y Zambia para generar capacidades institucionales y prevenir la entrada de los niños al campo laboral en la agricultura comercial. En Etiopía, la OIT, en cooperación con el gobierno italiano, generaron pequeños fondos y proyectos piloto con los objetivos de: a) prevenir y eliminar del trabajo infantil en las plantaciones de las zonas rurales de Etiopía y b) elaborar un proyecto para evaluar la naturaleza del trabajo infantil en Addis Abeba (Bhalotra, 2003). Asimismo, en el año 2000, a través de las iniciativas de la OIT y IPEC, se estableció una Comisión Nacional para los Niños así como comités de monitoreo especiales en Ghana (Eldring, Nakanyane y Tshoaedi, 2000).

No todos los países han logrado legislar la ilegalidad del trabajo infantil, pero se han logrado generar acuerdos entre trabajadores o organizaciones que explícitamente prohíben el trabajo infantil. Asimismo las organizaciones de trabajadores, organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, han jugado un papel importante en la formulación de iniciativas enmarcadas dentro de la cooperación con instituciones internacionales.

En el caso de Uganda, en el año 2000 el Ministerio de Desarrollo y Trabajo se encontraba en proceso de generar una política de bienestar para los niños, por lo que la Asociación Nacional de Trabajadores Agrícolas (NUPAW) y la Asociación de Té de Uganda establecieron su propia regulación prohibiendo estrictamente el empleo de menores de 18 años de edad. Aunque para el año 2000, aún no había propuestas similares en otros sectores agrícolas; sin embargo, esta experiencia representó una iniciativa local importante (Eldring, Nakanyane, Tshoaedi y 2000).

De forma semejante, en Sudáfrica la Asociación de Agricultores (SAAU), determinó las condiciones y restricciones para el trabajo infantil, tales como: el consentimiento de los padres, limitaciones de tiempo (10 horas por semana en periodo escolar y 25 horas en vacaciones), restricción de labores, regulaciones de seguridad, salarios justos y la prohibición del trabajo de vínculos familiares.²³ En Ghana, el Sindicato de Trabajadores Agrícolas (General Agricultural Workers Unión of TUC, GAWU) ha generado diversas iniciativas interesantes en cooperación con la OIT sobre combate al trabajo infantil (Eldring, Nakanyane, Tshoaedi y 2000).

La Federación de Empleados de Kenia (Federation of Kenya Employers, FKE) provee de asistencia y consultorías a una selección de compañías para la formulación y la implementación de políticas y planes de acción referentes al trabajo infantil. Colaboran con el gobierno y evalúan las condiciones con trabajo de campo. Se discuten planes de acción y comités que se aseguren de la implementación, formulación de estrategias y reportes (Eldring, Nakanyane, Tshoaedi y 2000).

En Mozambique, para el año 2000, el gobierno no había prestado demasiada atención al combate del trabajo infantil más allá del establecimiento de la edad mínima para trabajar a los 15 años. De esta manera la Confederación de Sindicatos de Comercio (OTM por sus siglas en inglés), participó en varias iniciativas para combatir el trabajo infantil, especialmente en las zonas rurales en donde es recurrente. Se desarrollaron seminarios, talleres y proyectos participativos para el diseño de regulaciones en el trabajo infantil que fueron enviados a las instituciones gubernamentales para su aprobación (Eldring, Nakanyane, Tshoaedi y 2000).

Otro de los componentes clave en la articulación de legislaciones regionales, son las leyes y programas que combaten el tráfico de niños, el trabajo forzado y el abuso sexual. Es así como, en 2010 la Declaración de Cotonou fue ratificada por varios países Africanos: Angola, Benín, Burkina Faso, Camerun, la Republica Democrática del Congo, Gabón, Mali, Nigeria, Senegal y Togo, así como la unión de Parlamentos Africanos, y el Parlamento de la Comunidad Económica de los Estados Africanos del Oeste (ECOWAS por sus siglas en ingles), con el propósito de erradicar el tráfico y explotación infantil en el Centro y Éste de África, generando estrategias y planes de acción (Cotonou Declaration, 2010).²⁴

²³ Los vínculos familiares se consideran tanto por relación consanguínea, por conexión con familia política así como por compromisos comunitarios. En África los vínculos familiares son considerados como una de las condiciones donde se experimenta de forma más extrema la explotación laboral.

²⁴ A partir del Tratado de COTONOU ratificado en 2010 por varios países africanos (Angola, Benín, Burkina Faso, Camerun, La Republica democrática de Congo, Gabón, Mali, Nigeria, Senegal, Togo, el Parlamento de Sindicatos Africanos y Parlamento de ECOWAS), se creó un programa de cooperación para erradicar el tráfico y explotación infantil en el centro y el oeste de África.

Por otra parte, las organizaciones internacionales han jugado un papel importante en términos de difusión de información sobre las condiciones de trabajo infantil en los campos de cacao y de tabaco en África. Adicionalmente el cabildeo global ha logrado impulsar un sistema de certificación de los productos agrícolas “libre de trabajo infantil”, cuyo propósito es reconocer el importante papel que tienen los consumidores para mandar señales al mercado y a los productores en relación con las prácticas de contratación laboral de NNA. Estas campañas regionales y globales han logrado concientizar a la comunidad internacional y promover acuerdos en el mercado global (Khan y Murray, 2007). No obstante diversas voces críticas han cuestionado la validez de las certificaciones, siendo que ante la complejidad de las causas del trabajo infantil en África y su relación con el mercado global, no es posible asegurar que los productos que llegan al consumidor sean libres de trabajo infantil (Campbell y Athreya, 2008).

Además de los retos referentes a las condiciones de pobreza y características culturales, África se encuentra en un proceso en donde el marco institucional y legal continúa en proceso de construcción y fortalecimiento. Muchas de las legislaciones fueron establecidas recientemente y los proyectos sólo sirven de base para estructuras institucionales, recomendaciones de política públicas y futuras intervenciones. Asimismo, aún en los casos en donde las leyes han sido establecidas en un período más largo de tiempo, los conflictos internos, las debilidades del tejido social y los problemas de raíz antes mencionados, han obstruido la eficacia o la implementación de los acuerdos y políticas.

2. Recopilación información y Base de Datos

Muchas de las iniciativas en África requieren de la recopilación de información y construcción de bases de datos para diseñar intervenciones, programas y definir las políticas públicas más óptimas. En Tanzania, por ejemplo, Eldring, Nakanyane y Tshoaedi (2000) observan la falta de estadísticas confiables, a pesar de los diferentes estudios que se han establecidos en diversas áreas del país, lo cual obstruye la implementación de programas adecuados. De esta manera, un componente esencial de los programas de IPEC y los gobiernos locales se refiere a la recolección de bases de datos que contabilicen el número de niños que trabajan, las condiciones y causas del trabajo, y el acceso a la escolaridad e infraestructura, entre otros elementos.

En 2004, IPEC desarrolló el Programa de Agricultura Comercial (COMAGRIL por sus siglas en inglés) en cinco países. Se implementaron entrevistas y cuestionarios en donde se identificaron a los niños que trabajaban en las comunidades y sus circunstancias con la finalidad de diseñar un sistema de monitoreo comunitario. El programa no llegó a su segunda fase debido a la falta de financiamiento; sin embargo, tuvo éxito en la recopilación de información a través de una base de datos que podrá ser útil para llevar a cabo el sistema de monitoreo u otros programas (Khan y Murray, 2007).

De forma similar, el Grupo Intersectorial para el Trabajo de los Niños en Sudáfrica (CLIG Child Labor Intersectoral Group), desarrolló una serie de entrevistas y cuestionarios que permitieran la formulación y mejoramiento de estrategias para combatir el trabajo infantil. Los cuestionarios intentaron incorporar

El programa estableció las siguientes estrategias: 1. Abrir sesiones regulares para llevar a cabo la implementación de las estrategias, 2. Dirigir los presupuestos estatales para combatir el tráfico de niños y proveer servicios básicos como orientación psicológica para la reintegración de los niños rescatados, 3. El establecimiento de la estructura institucional, sistema de monitoreo, cuerpos especializados y líneas telefónicas de ayuda y monitoreo para inicio del proceso, 4. Establecimiento de policías locales, 5. Promoción de debates públicos, sensibilización de los ciudadanos para el registro de nacimiento y la inscripción de los recién nacidos en los registros, 6. Establecimiento del marco legal (explicado y escrito en lenguas locales), 7. Combate al tráfico de niños relacionado con las estrategias de reducción a la pobreza.

una estructura inclusiva, que presentara un panorama integral de las circunstancias de los NNA (Eldring, Nakanyane y Tshoaedi, 2000).

Desafortunadamente la recopilación de información requiere tiempo y financiamiento y cuando los programas no llegan a la segunda fase, la información caduca. Sin embargo, las bases de datos pueden servir de antecedente para las intervenciones y proyectos de otras instituciones. La información también puede ser utilizada por los gobiernos o localidades para solicitar apoyos de organizaciones internacionales.

3. *Sistemas de Monitoreo: comités comunitarios y colaboración con las autoridades y policía.*

Los sistemas de monitoreo han sido establecidos en varios países africanos como componentes primordiales en el combate al trabajo infantil. El sistema de monitoreo se presenta en diferentes formas de acuerdo a las circunstancias del país, sin embargo la finalidad es siempre generar cuerpos de protección al abuso infantil, proporcionando un sistema de denuncia y planes de acción correspondientes. Los sectores encargados de la seguridad pueden ser las autoridades, la policía, los maestros, la misma comunidad y en el mejor de los casos la combinación de todos los actores comunitarios.

En Etiopía, por ejemplo, se establecieron *Unidades de Protección* para ayudar a los niños de la calle (Bhalotra, 2003). En Sudáfrica a partir del estudio del Sindicato de Trabajadores Agrícolas Aliados de Sudáfrica (SAAPAWU por sus siglas en inglés) se establecieron sistemas de monitoreo especializado el combate del trabajo infantil (Eldring, Nakanyane y Tshoaedi, 2000). En Uganda dentro del proyecto desarrollado por Youth Development Link (UYDL, 2008-2010), uno de los componentes más importantes fue el entrenamiento y sensibilización de la policía local, para saber cómo identificar, actuar y defender casos de abuso infantil (revisión de leyes, procesos psicológicos y prácticos). El sistema de monitoreo fue articulado de manera en la que las autoridades, la fuerza policiaca y la comunidad estuvieran coordinadas para prevenir el maltrato de los niños. Después de dos años de intensivo entrenamiento para la policía, los padres y los maestros, se logró un significativo avance en términos de concientización del abuso de niños, un incremento en las denuncias por parte de la comunidad y de los mismos niños, así como una mejor atención por parte de la policía.²⁵

Dentro del WAPAC-OIT (West África Cocoa Agricultural Program), también se generaron sistemas de coordinación modular comunitario para el monitoreo del trabajo infantil. Estos fueron organizados a través de comités y monitores comunitarios, funcionarios por distrito y representantes de los ministerios, así como con la participación de agencias internacionales y donadores. Este sistema de monitoreo vinculó diferentes niveles administrativos y generó una red de comunicación para mejorar la capacidad de protección, que a su vez sirvió para la promoción de otras iniciativas para combatir el trabajo infantil. Las intervenciones generaron una sensibilización significativa y se espera que el sistema logre prevenir que los niños que son rescatados de la explotación laboral acudan a otras formas de explotación para su sobrevivencia tras el periodo de intervención; sin embargo no se mencionan los incentivos a largo plazo para que esto ocurra (Khan y Murray, 2007).

Asimismo, tras la firma del tratado de COTONOU en 2010, se generó un programa de monitoreo con cuerpos especializados (policías locales) y líneas telefónicas de ayuda en donde la comunidad pueda transmitir sus denuncias. Este programa fue implementado en los países en donde se ratificó el convenio

²⁵ Para un análisis más detallado del caso, véase *Evaluation of the Child Protection Project in Kampala, Mukono and Kalangala Districts*, (2008-2010).

(Angola, Benín, Burkina Faso, Camerón, República Democrática del Congo, Gabón, Mali, Nigeria, Senegal, Togo) e influyó en el diseño de estrategias de otros países de la región.

4. Talleres de Sensibilización: Maestros, Comunidad, Padres

Los talleres de sensibilización a todos niveles son un componente esencial en los programas para el combate a la explotación infantil. Especialmente debido a que uno de los problemas raíz es la falta de concientización del trabajo infantil como un elemento negativo y que debe combatirse.

De 2002 a 2006 la OIT-IPEC generó el programa WACAP (West Africa Cocoa Agricultural Program) con el objetivo de abatir las peores formas de trabajo infantil. El programa fue llevado a cabo en Camerún, Costa de Marfil, Ghana, Guinea y Nigeria y contó con diversos componentes, tales como la movilización de inversionistas, la construcción de capacidades y la concientización de la comunidad acerca de las peores formas de trabajo infantil. El programa presentó grandes logros en términos de cómo la comunidad puede resolver sus propios problemas y proteger a los niños manteniéndolos fuera del campo laboral (Khan y Murray, 2007).

El proyecto en Ghana fue aplicado en 52 comunidades, en donde el mayor reto encontrado fue la inmersión del trabajo infantil en la cultura y la forma de vida. La metodología utilizada fue un proceso participativo en donde se generaron discusiones a nivel comunitario moderadas por un facilitador y tras la recopilación de información y el trabajo en los talleres se diseñaron herramientas de monitoreo comunitario (Khan & Murray, 2007).

A pesar del corto periodo de tiempo y los retos que representaron las limitaciones de financiamiento, las dificultades de la primera experiencia y las circunstancias de lejanía entre comunidades, la evaluación de los talleres fue bastante positiva ya que permitió el desarrollo de debates importantes, se señalaron los riesgos del trabajo agrícola, y se impulsó la creación de una base de datos, lo cual abrió la posibilidad de futuros programas de ayuda.

Otro interesante ejemplo de sensibilización es el proyecto de la Asociación de Empleados de Tanzania (ATE) quienes, desde 1995, tomaron la iniciativa de combatir el trabajo infantil con talleres de sensibilización, en donde los empleadores y administradores pudieran discutir las condiciones de trabajo de los niños. También en Tanzania, la Red Africana para la Prevención y Protección en contra la negligencia y el abuso de la infancia (ANPPCAN) desarrolló grupos de teatro dramático para sensibilizar a las comunidades rurales acerca de los daños generados por el trabajo infantil. El proceso tuvo resultados positivos en términos de menores incidencias de trabajo infantil en la región y mejoramiento en las tasas de escolaridad. Los líderes de las comunidades instituyeron nuevas normas y regulaciones correspondientes (Eldring, Nakanyane y Tshoaedi, 2000).

El proyecto desarrollado por Youth Development Link (UYDL) anteriormente mencionado, que tuvo lugar en Uganda entre 2008 y 2010, además de la creación del sistema de monitorio tuvo un énfasis sobresaliente en los talleres de sensibilización de temas relacionados con el trabajo infantil, tales como: pobreza, abuso laboral y sexual, así como con niños infectados con VIH/SIDA. Las particularidades del proyecto fueron la implementación de talleres de sensibilización a todos niveles. El entrenamiento de los maestros y el trabajo en las escuelas fue uno de los componentes esenciales. Se generaron foros de discusión, clubes, presentaciones temáticas de teatro, música y danza, así como charlas y foros para trabajar con los niños. Igualmente importante se trabajó con los padres y con todos los miembros de las comunidades, distribuyendo material informativo y sensibilizándolos en cuanto a la identificación y prevención del abuso de los niños.

La organización proporcionó atención psicológica, y de salud a lo largo de la duración del programa así como talleres de mejora de habilidades con los niños para que se desarrollaran su capacidad de toma de decisiones, de reconocimiento del abuso y de la explotación. El objetivo se basó en empoderamiento de los menores para auto combatir la violación de sus derechos. La evaluación del proyecto determinó que pese a la falta de tiempo y de recursos, el involucramiento de los niños y de la comunidad planteada a través de la cooperación y coordinación de los diversos sectores (policía, autoridades, padres e instituciones educativas) fue un éxito y que dicho sistema puede ser utilizado en otras circunstancias. El trabajo directo con los diferentes sectores de la comunidad logró concientizar a los padres, policías y autoridades sobre los temas discutidos. La comunidad expresó una visión positiva y las denuncias de abuso de niños se incrementaron significativamente (Musinguzi, 2010).

5. Educación

Muchos de los programas e intervenciones enfocan su atención en el acceso a la educación y la escolaridad de los niños. Esto se debe a que, en la mayor parte de los países africanos, el trabajo infantil se combina con la escolaridad y las razones por las cuales los niños no asisten a la escuela están relacionadas con cuestiones como la deficiencia en la calidad e infraestructura educativa, la lejanía de las escuelas, la falta de recursos para pagar la matrícula o los materiales educativos, y la incoherencia entre la formación escolar y las oportunidades laborales. El trabajo es considerado un entrenamiento más productivo para la vida que la asistencia a la escuela, y no aprender las labores agrícolas representa una desventaja para los niños en un ámbito rural en donde se reconoce este conocimiento como una capacidad esencial para formar parte de la fuerza de trabajo (Khan y Murray, 2007).

Diversos programas se enfocan en la construcción de infraestructura, la oferta de becas para los alumnos e incentivos para que los maestros vayan a las escuelas rurales. También se han establecido horarios múltiples en las escuelas y la promoción de programas educativos alternativos más óptimos a las condiciones del país. Muchos de los programas que promueven la educación concentran su atención en las niñas ya que presentan un menor índice de escolaridad y mayor propensión al trabajo infantil en la región.

En Ghana, el programa de educación básica universal, gratuita y obligatoria (FCUBE por sus siglas en inglés) fue implementado en 2000. Promueve la mejoría en la calidad de la educación primaria (6 años) y secundaria (3 años) a través de infraestructura y mejora en la calidad educativa. Es sostenido por medio de donaciones y revisado cada dos años (Eldring, Nakanyane y Tshoaedi, 2000).

En Etiopía, la política de promoción para la educación básica inició en 1991, estableciendo la educación gratuita pero no obligatoria y en lenguas locales. En 1999 se dio inicio al programa de desarrollo del sector educativo, para la construcción de escuelas, la producción de libros de texto en lenguas locales y el entrenamiento de maestros en todo el país. Asimismo se establecieron tres horarios de escuela: matutino, vespertino y nocturno, para acomodarse con las labores del campo (Bhalotra, 2003).

En 1998 la Federación de Sindicatos de Comercio de Tanzania, introdujo un programa para establecerse en todo el país. El programa esperaba reincorporar a los niños que trabajaban en los campos agrícolas y reincorporarlos a las escuelas, lo cual representó un gran éxito aumentando la matrícula de 50% a 70%. Se incluyó el establecimiento de un programa de desarrollo empresarial y de pequeños negocios, con apoyos de becas y uniformes y se establecieron comités comunitarios para identificar a las familias que más requieren de apoyo. El Ministerio de Educación promovió la entrada de los niños de familias más necesitadas en la primera infancia para incentivar el interés por aprender. Por otra parte se entrenaron a maestros de primaria para saber cómo identificar y reaccionar ante los problemas que el trabajo infantil

genera en los niños, y se redactó un manual sobre el trabajo infantil para ser utilizado por los maestros y los comités educativos. También se buscó apoyar con materiales escolares e incentivos a maestros, tales como la donación de bicicletas para facilitar el transporte en las zonas rurales. Sin embargo, el número de beneficiarios no logró ser significativo para contrarrestar los problemas y deficiencias educativas (Eldring, Nakanyane y Tshoaedi, 2000).

Las políticas de educación gratuita y apoyo de financiamiento a ciertos estudiantes no han sido tan exitosas en todos los países. Por ejemplo, en Uganda, en 1997, el gobierno introdujo la política de educación gratuita para cuatro niños de cada familia, lo cual aumentó el índice escolar pero no logró sobrepasar los problemas relacionados con la falta de infraestructura y los recursos educativos. En el caso de Zimbabue, el gobierno no pudo sostener la gratuidad educativa establecida en los años noventa, reintroduciendo las cuotas para la educación primaria, lo cual inmediatamente invirtió los logros en la asistencia educativa (Eldring, Nakanyane y Tshoaedi, 2000).

6. *Programas de apoyo, investigación y respuestas al tráfico de niños.*

También existen apoyos y organizaciones dedicadas a la atención de los problemas de NNA más recurrentes en la región. Por una parte, los niños sin familia o niños de la calle, resultado de las múltiples muertes por VIH/SIDA y los conflictos armados entre otras circunstancias; por otra parte los problemas relacionados con el tráfico de niños para su explotación laboral y sexual.

En Ghana, la organización *Jobs for Africa* o *Trabajos para África* (a través del Ministerio de Empleo y del Sistema de Bienestar), creó un Fondo para los niños de la calle y promovió la deducción de impuestos para ONGs que trabajan con niños y sus necesidades. Otras instancias tales como el Programa Nacional para la Reducción de la Pobreza (NPRP por sus siglas en inglés), el Comité técnico de la pobreza y Programa de Innovación y Aprendizaje (LIL, por sus siglas en inglés), trabajan con cuestiones de pobreza y niños de la calle (Eldring, Nakanyane y Tshoaedi, 2000).

Por otra parte, la OIT a través del IPEC estableció un proyecto de tres años para combatir el tráfico de niños para su explotación en el oeste y centro de África (LUTERNA).²⁶ Este proyecto le da seguimiento a un taller financiado por UNICEF y el ya mencionado programa de cooperación, para erradicar el tráfico y la explotación infantil en el centro y oeste de África que se creó tras la firma del tratado de COTONOU en 2010.

Comentarios finales

Las características particulares del caso africano han generado intervenciones y proyectos que esperan combatir las especificidades del trabajo infantil en la región y que difícilmente pueden ser aplicables a otros países. Sin embargo, algunos proyectos mencionados en la revisión de la literatura referente a África pueden ser interesantes experiencias para explorar en el contexto mexicano.

La infraestructura institucional en África subsahariana mantiene grandes deficiencias por lo que el fortalecimiento e implementación del marco legal y la recopilación de información básica, mantienen un nivel primordial en el diseño de programas e intervenciones para el combate al trabajo infantil. La infraestructura y nivel educativo también presenta grandes retos, ocasionando que una gran parte de los

²⁶ Proyecto desarrollado en Benín, Burkina Faso, Togo, Mali, Ghana y Costa de Marfil. Se espera combatir el tráfico de niños a través de comités de vigilancia que identifiquen e intercepten a las víctimas y los traficantes. Asimismo, se espera reintegrar a las víctimas a sus países, a sus familias y a la actividad escolar.

programas se enfoquen en elevar la calidad de la educación y fomentar la asistencia a la escuela por medio de becas e incentivos para los padres, estudiantes y maestros. Asimismo, cuestiones específicas tales como la tasa de muertes relacionadas con el VIH/SIDA, los niños huérfanos, los niños de la calle y el tráfico de NNA en la región, ameritan la atención de los programas internacionales. Todos estos elementos requieren de grandes esfuerzos y a pesar de que México cuenta con problemáticas y deficiencias similares, dista mucho de las características de la experiencia africana.

Sin embargo, los sistemas de monitoreo y los talleres de sensibilización han resultado componentes esenciales en los programas llevados a cabo en la región Subsahariana. Estas estrategias han tenido respuestas positivas a diferentes niveles y podrían servir como referencia para el diseño de políticas en México. A través del proceso participativo, y de concientización comunitaria a todos niveles, que va desde los maestros, los padres, las autoridades, la policía local y los mismos niños, se han logrado estructurar las bases para sistemas de autovigilancia comunitaria, que funciona con un doble propósito: por una parte el de prevención, y por otra el del rescate de los NNA ante la explotación laboral. Tanto los sistemas de monitores como los talleres de sensibilización, incluyen estrategias tales como la difusión de información, los foros de discusión, el entrenamiento de maestros y de la policía, y en términos generales el fortalecimiento del tejido comunitario para que sea la localidad misma quien logre identificar las consecuencias de la explotación infantil, para prevenirla y combatirla. Una revisión de la literatura en este sentido y de su posible implementación en México podría obtener resultados interesantes.

Trabajo infantil en Asia

Como se ha observado en la primera sección de este documento, la Región Asia-Pacífico cuenta con el índice más elevado de trabajo infantil en el mundo, incluyendo un alto porcentaje de niños trabajando bajo las peores formas de explotación, tales como el tráfico de niños, la explotación sexual, el trabajo doméstico, trabajos de alto riesgo, el tráfico de drogas y el reclutamiento en conflictos armados. De acuerdo con las estadísticas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de los 215.2 millones de niños, niñas y adolescentes (NNA) entre 5 y 17 años de edad económicamente activos en el mundo, 113.6 millones se encuentran en la región Asia y Pacífico. Aproximadamente 14.8% del total de los niños en la región ejercen algún tipo de trabajo, con cifras que se elevan hasta 49% para países como Camboya o a 21% en Sri Lanka (OIT, 2010).

Los niveles porcentuales pueden ser muy elevados en ciertos países, sin embargo la incidencia porcentual de la ocupación infantil para NNA entre 5 y 14 años en la región, ha disminuido de 18 a 14.8 por ciento entre 2004 y 2008 (véase Tabla 3), cifra que representa un nivel importante en comparación con el 28.4% de niños que trabajan en África y 9% en América Latina. Por otra parte, la incidencia de trabajo peligroso representa un 2.5% del total comparado con un 4.3% a nivel mundial (Diallo *et al.*, 2011).

En términos de educación, de acuerdo a las últimas estadísticas de la UNESCO, para el 2009 la tasa de asistencia escolar en Asia a nivel primaria era de 84% para los niños y 81% para las niñas, mientras que a nivel secundaria era de 56% y 50% respectivamente, ambas cifras excluyen a China debido a las restricciones para el acceso a la información (UNESCO, 2009).

Mapa 2. Asia Meridional



Es imposible generalizar las características del trabajo infantil en Asia, así como determinar un patrón de estrategias para combatirlo, puesto que Asia cubre un vasto territorio y representa una gran diversidad política, religiosa y de sectores productivos. Cada subregión cuenta con características específicas y los estudios e intervenciones involucran factores muy diversos que incluso podrían analizarse de forma independiente. Asimismo, las estadísticas existentes hasta el momento, se han generado a partir de diferentes parámetros de regionalización, lo que puede resultar en datos e información distinta, haciendo que los datos resulten ambiguos y relativos. De esta manera, a pesar de que los índices de trabajo infantil en esta región han disminuido en los

últimos años, los distintos niveles de desarrollo en la región determinan que en algunos países las políticas para el combate al trabajo infantil sean más eficientes, y que en otros, las estrategias no muestren mejoras significativas. Por otro lado, las características culturales de ciertos países en la región mantienen una gran tolerancia al trabajo infantil, lo que conjugado con los conflictos sociopolíticos aumentan el problema y dificultan la implementación de políticas públicas para combatirlo.

La pobreza, por ejemplo, es considerada un factor determinante para la incidencia de trabajo infantil, y mantiene diferencias de una a otra subregión. De acuerdo a las estadísticas del Banco Mundial para 2005, la tasa de incidencia de pobreza para Asia meridional era de 40.3% en comparación con el 16.8% para Asia Oriental y el Pacífico, tomando como base la línea de pobreza de \$1.25 dólares por día del

Banco Mundial. Si se tomara la línea de pobreza de \$2 USD por día, la cifra sube a 73.9% para Asia Meridional y 38.7% para Asia Oriental y el Pacífico.

Cabe mencionar que si bien la pobreza es un factor determinante, no es la única causa que explica las altas tasas de trabajo infantil en la región. Aldoba, Lozano y Tamangan (2004), en el reporte para las Filipinas, determinan que las razones por las cuales los niños trabajan no son necesariamente por los escasos recursos. Las encuestas utilizadas en su reporte revelaron que los menores ejercen algún tipo de actividad por diversas razones, tales como recibir un ingreso propio, completar el ingreso de la familia, o bien, ganar experiencia laboral.

Mapa 3. Asia Oriental y Pacífico



A diferencia de la región africana, en el caso de la región Asia-Pacífico, el marco legal y la estructura institucional se establecieron desde hace muchos años y se encuentran funcionando. La mayoría de los países asiáticos ha ratificado las convenciones internacionales que prohíben o regulan el trabajo infantil. En especial, la Convención 138 de la Organización Internacional del Trabajo, que establece la edad mínima para trabajar y las restricciones laborales para los niños, ha sido ratificada por los siguientes países: Brunei, Camboya, China, Indonesia, Japón, Kazakstán, Kiribati, República de Corea, Kirgizstan, Laos, Malasia, Mongolia, Nepal, Papúa Nueva Guinea, Filipinas, Samoa, Singapur, Sri Lanka, Tayikistán, Tailandia y Vietnam (OIT, 2011a). Hay una gran incidencia de organismos y donadores internacionales que coordinan numerosas intervenciones junto con grupos de la sociedad civil e

instancias gubernamentales de los distintos países.

Asimismo, a diferencia de la región africana, las estadísticas se encuentran bastante actualizadas, aunque no en todos los casos. Se tiene conocimiento de la cantidad de niños económicamente activos, sus ocupaciones y características. La base legal, institucional y estadística también se puede considerar mucho más sólida que en otras regiones del mundo; sin embargo, no necesariamente se han generado políticas más eficientes con resultados exitosos. Tal es el caso de las Filipinas y la República Popular China, en donde los reportes para ambos países afirman que las leyes e instituciones que existen, varias organizaciones internacionales y domésticas están involucradas en el combate al trabajo infantil y los programas se encuentran activos y funcionando. Sin embargo, la pobreza, la corrupción y los vacíos en el sistema provocan que las medidas no muestren resultados significativos (Aldoba, Lozano y Tamangan, 2004; Kinglun, 2008).

Si bien la diversidad en la región permite observar diferentes estrategias en el combate del trabajo infantil, se pueden distinguir cuatro grandes campos en el diseño de programas y políticas públicas: a) el combate al trabajo infantil por medio de la erradicación de la pobreza, b) campañas de concientización a través de los medios masivos de comunicación, c) programas para remover a los niños del trabajo infantil y reincorporarlos a centros educativos, d) programas en donde los niños son activos participantes para documentar sus condiciones y proponer alternativas.

Entre los casos más representativos y que pueden servir de referencia para la implementación de políticas públicas en México podemos encontrar:

a) Combate al trabajo infantil a través del combate a la pobreza: la India y Pakistán.

A pesar no ser una causa unilateral, la pobreza es un factor determinante para la incidencia de trabajo infantil, razón por la cual, se han generado diversos proyectos que atacan directamente la situación de pobreza de las familias y los niños.

En el caso de Karnataka, en la India, como parte del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), se generó un proyecto con la finalidad de proporcionar entrenamiento vocacional a los miembros de familias cuyos hijos se encuentran trabajando. Los talleres y el entrenamiento se les otorgan especialmente a las madres, puesto que es el trabajo y el ingreso de éstas lo que puede representar un complemento o bien la totalidad del ingreso familiar. Asimismo, el proyecto incentivó la gestión de una Asociación de Cooperación Comunitaria, la cual, por medio de subsidios e inversión de la misma comunidad, asegura el incremento de los salarios, ejerce coerción en las empresas para obtener salarios justos y reivindica el respeto a los derechos de los trabajadores. Teóricamente, bajo este programa la mejora en el ingreso de las familias deberá de tener un efecto directo en la disminución del trabajo infantil. El reporte de la OIT lo considera una de los ejemplos modelo de las buenas prácticas para la erradicación del trabajo infantil, sin embargo el proyecto aún se encuentra funcionando y no presenta evaluaciones finales (IPEC, 2010).

En otra experiencia también en la provincia de Karnataka, se desarrolló un proyecto para combatir las peores formas de trabajo infantil y la explotación económica en adolescentes de los distritos de Chamarajnagar y Bidar entre los años 2005 y 2010. Se involucraron instituciones locales y nacionales, diversos grupos de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales. La población beneficiada se calcula en 7 000 NNA y alrededor de 5 000 miembros de familias. Al igual que el proyecto anterior, el programa esperaba combatir el trabajo infantil mejorando el ingreso de las familias. Se identificaron posibles fuentes de ingreso en los distritos correspondientes y se proporcionaron asesorías para la gestación de negocios. También se llevaron a cabo talleres de entrenamiento vacacional y de habilidades por desarrollar en la familia, especialmente para las madres, pero también entre los adolescentes y adultos jóvenes. Por otra parte se gestionaron instancias y proyectos para el combate al trabajo infantil, identificando y removiendo a los niños de las peores formas de explotación e incorporándolos a centros educativos y de entrenamiento vocacional, cuyas actividades estuvieron a cargo de la Organización Internacional del Trabajo y la UNICEF (OIT-UNICEF, 2009).

De manera similar, en 2005 en Pakistán, como respuesta a un terremoto de gran magnitud que afectó diversas regiones del país, se generó un programa para evitar el trabajo infantil. Además de la rehabilitación de los centros educativos y de la infraestructura económica en general, se buscó identificar a las madres de los niños que potencialmente se incorporarían al trabajo y se les otorgó un entrenamiento vocacional para estabilizar el ingreso de la familia sin las labores de los niños (IPEC, 2010). Este tipo de programas intenta captar a los niños antes de que se vean inmersos en labores que pueden perjudicar su salud o poner en riesgo su asistencia a la escuela.

b) Campañas de concientización y medios masivos de comunicación: Camboya, China y Pakistán.

El caso camboyano es uno de los más complicados en el continente. Aproximadamente 45% de los niños entre 5 y 17 años son económicamente activos y son víctimas de las peores formas de explotación

laboral. Frecuentemente se pueden encontrar casos de tráfico y prostitución infantil, problema generalizado en varios países del sureste asiático.

Existen diversos programas y antecedentes de intervención en Camboya referentes al trabajo infantil; sin embargo, de acuerdo al reporte de la OIT-IPEC, de las mejores prácticas generadas, la campaña de concientización ha tenido repercusiones significativas. La OIT, en colaboración con el gobierno camboyano y los medios de comunicación generaron una campaña a través de la producción y difusión de una telenovela y una película que relataban historias reales acerca de los niños camboyanos víctimas del tráfico infantil, la prostitución y el trabajo forzado. Las historias se mantuvieron acotadas a la realidad y tuvieron una gran aceptación por parte del público. Al ser casos de la vida real, los televidentes se sintieron identificados con los personajes y la problemática, y resultaron altamente populares (IPEC, 2010).

Por otra parte, el trabajo infantil en China es un tema polémico, ya que la falta de estadísticas confiables dificulta el análisis nacional como el comparativo a nivel internacional. En China, el trabajo infantil está prohibido estrictamente y está estipulado que la educación básica es gratuita y obligatoria. Las leyes existen y hay sistemas de inspección rigurosos; no obstante, la corrupción, la tolerancia y la pobreza son factores que mantienen la explotación infantil como una constante en el país. La mayor parte de la explotación de NNA tiene lugar en la industria manufacturera y pasa desapercibida tanto por el gobierno chino como por los intereses de las multinacionales. El trabajo infantil y las peores formas de explotación son un problema latente en el país, pero la falta de datos confiables y el control político no permiten hacer estimaciones o diseñar intervenciones para su disminución.

El tráfico de mujeres y niños en el sur de China y los países del río Mekong, es un problema regional reconocido que ha atraído la atención de organismos internacionales y regionales. Las mujeres jóvenes y los niños son vendidos principalmente para matrimonios forzosos, trabajo forzado y prostitución (*Justice for all*, 2004). En respuesta a este grave problema, el gobierno chino en colaboración con IPEC generó una estrategia que actualmente ha sido también considerada una de las mejores prácticas en el combate al trabajo infantil. El programa se enfoca en la difusión de información a través de medios audiovisuales y de instrumentos de propaganda como cartas y abanicos, que se distribuyen en los trenes y las estaciones durante la época de mayor incidencia de tráfico de personas, el cual es el periodo de primavera. El personal de los trenes ha sido entrenado para poder identificar y auxiliar a las víctimas. Se ha diseñado una campaña nombrada "Lluvia de Primavera", la cual ha sido bien recibida e implementada en otras regiones tales como la India, Zambia y los países alrededor del Mekong. Se espera que con esta campaña de educación y comunicación se genere una red antitráfico en la región (IPEC, 2010).

En Pakistán se desarrolló un Programa llamado: Medios Activos de Comunicación para el Combate de las Peores Formas de Trabajo Infantil, el cual se llevó a cabo entre 2006 y 2010. El gobierno noruego fue el donante para el desarrollo de este programa que impulsó una campaña informativa y de sensibilización para el combate al trabajo infantil a través de diversos medios comunicativos, radio, televisión y publicaciones impresas. Se organizó una campaña masiva en contra del trabajo infantil, promoviendo el tema entre las universidades y los periodistas (OIT-UNICEF, 2009).

Cuando se trata de campañas de difusión es difícil saber cuál es el alcance de la comunicación y de la concientización, pero las evaluaciones de estos programas han sido muy positivas. Utilizar los medios de comunicación e involucrar a las universidades y sistemas de publicidad puede resultar altamente efectivo.

c) Programas para remover a los niños del trabajo infantil y reincorporación a centros educativos: India, Bangladesh, Nepal y Pakistán.

La construcción de centros educativos así como la implementación de programas para remover a los niños de trabajo infantil y reincorporarlos a la escuela son altamente frecuentes en Asia y otras regiones del mundo. La razón por la cual los programas seleccionados pertenecen a una misma subregión se debe a que el sur de Asia o Asia meridional contiene la mayor cantidad de niños que no asisten a la escuela, con una cifra aproximada de 35 millones (OIT-UNICEF, 2009).

En Tamil Nadu, en la India, desde 2008 se han abierto centros educativos especiales para niños trabajadores en donde se espera que los menores se pongan al corriente de acuerdo a su nivel y edad. Asimismo, se han generado campañas para que los padres manden a sus hijos a la escuela. Como incentivo se provee a los niños con comidas y el certificado obtenido tiene como objetivo incorporar a los alumnos a escuelas con sistemas regulares (IPEC, 2010). También en la India se ha desarrollado el programa llamado Convergencia en contra del Trabajo Infantil, Apoyo al modelo Hindú 2008- 2012. Las instancias involucradas son una amplia selección de ministerios nacionales, ONGs y grupos de la sociedad civil. Bajo esta iniciativa, 19 000 niños fueron beneficiados directamente y 29 000 indirectamente. El proyecto se basó en la coordinación de sistemas de monitoreo para identificar y remover a los niños de las peores formas de trabajo infantil y proveer de centros educativos temporales que permitan su posterior incorporación a sistemas regulares y centros vocacionales. Asimismo, se definieron estrategias para la prevención del trabajo infantil bajo el entrenamiento de maestros, padres y autoridades. Se crearon y fortalecieron instancias dedicadas a combatir el trabajo infantil, se generó una campaña de difusión sobre combate al trabajo infantil y se gestionó un sistema de monitoreo, en donde la misma comunidad ayuda a la prevención de la entrada de más niños al campo laboral (OIT-UNICEF, 2009).

En Bangladesh, el programa para la prevención y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, fue iniciado en 2000 y concluido en 2005. El proyecto esperaba remover a 30 887 niños de la explotación laboral de los sectores formal e informal en diferentes locaciones de Bangladesh y a su vez, prevenir la entrada de los niños más pequeños a través de una campaña de difusión. La evaluación del programa fue bastante positiva y el retiro de los niños de las peores formas de trabajo infantil fue parcialmente exitoso, siendo que a pesar de no remover a la totalidad de niños de la explotación laboral, sí se logró reubicar a la mayoría. La estrategia se basó en tres componentes: educación, concientización y desarrollo económico sustentable. Se buscó promover una educación de buena calidad y generar facilidades económicas viables para que todos los niños tuvieran acceso a la escuela. Se establecieron fuertes campañas de información y sensibilización entre los padres, los maestros y la comunidad en general acerca de las consecuencias físicas y mentales que puede tener trabajo infantil, y se trabajó con organizaciones locales y miembros de la sociedad civil con el fin de que dieran continuidad a los proyectos. Asimismo, se buscó fortalecer el marco institucional para asegurar que dichas organizaciones dieran seguimiento al sistema de monitoreo en el largo plazo (IPEC, 2010).

Adicionalmente, en Bangladesh, y como parte del programa Time Bound en colaboración con OIT-IPEC y UNICEF, se implementó un proyecto para la prevención y eliminación de las peores formas de trabajo infantil (PFTI) en el área metropolitana de Dhaka entre 2007- 2011. La estrategia incluyó una variedad importante de organizaciones de la sociedad civil, instancias privadas, instituciones locales e internacionales que esperaban beneficiar a 73 000, personas, 45 000 niños, 29 000 padres y 4 000 empleados. Las estrategias más representativas del programa incluyeron: a) un sistema de monitoreo para identificar y remover a los niños víctimas de las PFTI en el área e incorporarlos a centros de

rehabilitación educativa, o bien centros vocacionales y de entrenamiento de habilidades, b) se incorporaron diversos programas de entrenamiento vocacional y productivo para jóvenes y c) se difundieron programas de trabajo responsable para los padres que no involucraran a sus hijos en las PFTI.

En Nepal, el Programa de Desarrollo Sustentable para el Trabajo Infantil, llegó a su segunda fase entre 2006 y 2010. En colaboración con instancias locales, el gobierno de Nepal y gracias a donaciones norteamericanas, se beneficiaron a 9 600 NNA a través de la gestación de centros educativos cercanos a las comunidades y accesibles para todos los niños en términos de los costos directos e indirectos. Por otra parte el proyecto también implementó el sistema de identificación de niños trabajando bajo las PFTI con la intención de removerlos de las circunstancias de explotación e incorporarlos a los centros educativos. Con el propósito de prevenir la reincorporación de los niños al trabajo o la entrada de otros tantos, se otorgaron talleres de entrenamiento para los padres, maestros y autoridades comunitarias en cuestiones de derecho infantil. Este programa, iniciado en Nepal, se ha implementado en diversos países asiáticos en espera de combatir el trabajo infantil que se genera a partir del vínculo con los padres trabajadores, es decir de los niños que ayudan a sus padres generalmente en el trabajo agrícola (IPEC, 2010).

Finalmente, en Pakistán el *Programa en Combate a las Peores formas de Trabajo Infantil*, que constó de distintas fases y diversos financiamientos, mostró resultados exitosos. La Unión Europea en colaboración con los gobiernos locales, OSCs y la sociedad civil en general, beneficiaron a 6 500 niños retirándolos de la explotación laboral hacia centros educativos. El programa otorgó becas, seguridad médica, impulsó una campaña de difusión en la comunidad, desarrolló un sistema de monitoreo y promovió del fortalecimiento institucional.

También en Pakistán, el Programa para el Combate al Trabajo Infantil por medio de Educación y Entrenamiento (2008-2009, 2009-2011) tuvo alcances significativos. A través de donaciones se benefició aproximadamente a 4 200 niños y maestros en su primera fase, y 6 000 niños y maestros en la segunda. Los niños fueron reubicados en centros educativos y vocacionales, y se capacitó a un total de 3 000 maestros de primaria y secundaria (OIT-UNICEF, 2009).

En todos los casos mencionados el fortalecimiento institucional para el combate al trabajo infantil, las campañas de sensibilización e información, así como la capacitación legal y vocacional para los padres, niños y jóvenes, son componentes complementarios a los programas que promueven la educación. Estas grandes intervenciones han obtenido financiamientos significativos de países desarrollados y organismos internacionales. Algunos han sido concluidos, pero otros se mantienen activos. Las evaluaciones son lo suficientemente positivas en términos del retiro de los niños de las actividades productivas y su incorporación a centros educativos, pero no existen datos específicos referentes a la calidad de los centros educativos, o las implicaciones del retiro de los niños del trabajo infantil para el gasto familiar. Tampoco hay información que permita dar seguimiento del retiro de los NNA de las actividades laborales en el mediano y largo plazo. Las intervenciones son relativamente recientes y los resultados reales serán revelados con el paso del tiempo.

d) Programas en donde los niños son activos participantes para documentar sus condiciones y proponer alternativas: el caso de “Voices of Children” y “A través de sus ojos”.

“Voices of Children” es un proyecto que pretende incorporar las alternativas y opiniones generadas por los niños a través de foros regionales de análisis y discusión. Se han organizado foros nacionales en cada uno de los países con mayor incidencia de trabajo infantil que rodean el delta del río Mekong (Camboya,

China, Laos, Tailandia, Vietnam y Myanmar) y posteriormente se han organizado foros regionales. Los niños y jóvenes son auxiliados por Organizaciones Internacionales y expertos en el tema; treinta representantes de los países involucrados han compartido las diversas experiencias y generado una agenda con un plan de acción que integre todas las recomendaciones de los niños y jóvenes. Hasta el momento dos foros regionales han tenido lugar, el primero en Tailandia en 2004 y el segundo en Beijing en 2007 (IPEC, 2010).

Por otra parte el proyecto “A través de sus ojos” (*Eye to Eye*), es un programa diseñado por la Organización “Save the Children”, el cual dio inicio en 2003 con la finalidad de combatir la explotación laboral y maltrato de los niños palestinos y países vecinos. El proyecto documenta las condiciones de vida y de trabajo que enfrentan los niños a través de su mirada, por medio de la donación de cámaras fotográficas y de video y un proceso de capacitación para su uso. El proyecto se ha extendido a diversas partes del mundo y específicamente en la región de Asia del sur. En Bengala (Bangladesh) especialmente, las actividades del programa en colaboración con el Instituto Jaya Prakash han tenido un éxito significativo en la concientización de los niños y de la comunidad en términos de derecho infantil.

Este tipo de proyectos no son exclusivos de la región asiática; sin embargo, representan buenas estrategias para la sensibilización de las comunidades y países en donde se implementan y han generado una amplia difusión a nivel mundial de las condiciones de vida de los niños víctimas de las peores formas de trabajo infantil.

Comentarios finales

El conjunto de subregiones que integran el continente asiático difícilmente pueden entrar en una sola categoría en términos de las características del trabajo infantil y las políticas gubernamentales para combatirlo. Sin embargo, ciertas estrategias mantienen diseños similares y proporcionan componentes innovadores para la política internacional.

Los programas para la erradicación de la pobreza y de entrenamiento vocacional para las madres puede resultar una buena estrategia que puede ser llevada a cabo en otras regiones en el mundo, siempre y cuando sea una complementaria, debido a que la pobreza no es el único factor que determina el trabajo infantil ni la explotación de niños en trabajos peligrosos.

Las campañas de información y de concientización, en los casos descritos para la región asiática, han resultado altamente efectivos para la difusión masiva de las condiciones de explotación de los niños. Los talleres de sensibilización a nivel comunitario, que se formulan en la mayor parte de los programas integrales para el combate al trabajo infantil, siguen teniendo una importancia significativa, sin embargo, utilizar los medios de información masiva e involucrar a las universidades, a los medios de comunicación y periodistas puede tener un alcance más amplio, atraer nuevas investigaciones, donaciones e incrementar la conciencia internacional sobre el problema en la región.

Los programas e intervenciones en Asia sobre el trabajo infantil se refieren al retiro de los niños del ámbito laboral y su incorporación a centros educativos temporales que esperan normalizar su nivel para promover su posterior incorporación a escuelas regulares. Este tipo de intervenciones se encuentran mayoritariamente en la zona de Asia del sur en donde existe la mayor proporción de niños fuera de la escuela, y las evaluaciones han resultado ser bastante positivas. Los proyectos cuentan con un amplio presupuesto y en la mayoría de los casos han tenido continuidad, circunstancia que no puede compararse con programas en otras regiones del mundo.

Cabe mencionar que estas intervenciones han generado polémica en cuanto a las repercusiones en el largo plazo, la relación con la pobreza en la región y la pérdida de capacidades que se adquieren con el trabajo; sin embargo, la importancia del diseño de estos proyectos se basa en el enfoque de la educación de calidad y el entrenamiento vocacional de los miembros de la familia, así como de los mismos jóvenes. Este doble enfoque puede servir de referencia para el diseño de políticas para combatir las peores formas de trabajo infantil en el caso mexicano.

Trabajo Infantil en América Latina

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo, para 2008, de los 110.5 millones de niños en América Latina y el Caribe entre 5 y 14 años de edad, 9% fueron registrados como económicamente activos (10 millones), y 4.1% desarrollaban algún tipo de trabajo peligroso. Esta cifra representa el menor índice de trabajo infantil de las regiones en desarrollo, comparado con 14.8% en Asia y Pacífico (96,4 millones de niños trabajando) y 28.4% en África Sahariana (58.2 millones de niños trabajando). Asimismo, representa una disminución de 1% en comparación con las estadísticas de 2004 para América Latina (Diallo, *et al.*, 2011).

Si se considera a la población infantil en un rango de 5 a 17 años de edad, para el año 2008 la incidencia del trabajo infantil mostró que de los 141 millones de NNA, 14.1 millones eran económicamente activos, lo cual representa 10% del total. Dentro del mismo rango de edad, la población víctima de trabajo peligroso incrementa a 5.6% (Diallo, *et al.*, 2011).

Tabla 6. Porcentaje total de NNA en América Latina por condición laboral.

Condición laboral	NNA 5 - 14 años	NNA 5 a 17 años
Económicamente activos	9% (10 millones)	10% (14.125)
Trabajo peligroso	4.1%	5.6%

Fuente: (Diallo *et al.*, 2011).

Para ambos grupos de edad, se puede observar que uno de cada diez niños realiza algún tipo de trabajo, mientras que en Asia, la proporción es de uno de cada siete y en África Subsahariana uno de cada cuatro. No obstante, si bien América Latina presenta una menor incidencia de trabajo infantil entre las regiones en vías de desarrollo, esto no quiere decir que las estadísticas no sean graves, ni que los problemas tiendan a desaparecer, aún cuando se lleven a cabo medidas en esa dirección (Diallo *et al.*, 2011).

Por otra parte, de acuerdo a las últimas estimaciones de la UNESCO (2009), la tasa de asistencia escolar en América Latina a nivel primaria es de 92% para los niños y 93% para las niñas, mientras que a nivel secundaria es de 68% y 74%, respectivamente. Estas cifras también resultan las más alentadoras en comparación de las estadísticas para Asia y África Subsahariana, que ya han sido mencionadas anteriormente.

En el estudio regional para América Latina de la OIT para el 2010, se concluyó que en los últimos años la región ha tenido logros significativos en el combate al trabajo infantil gracias, entre otros elementos, al esfuerzo de los programas sociales, tanto nacionales como internacionales, que han tenido lugar a lo largo de casi una década. Esto por supuesto combinado con la mejora de los servicios públicos, el crecimiento económico, los cambios en las estructuras socio económicas en la región y otros elementos específicos de cada país. Mientras que para el año 2000 se registraron 16% de niños económicamente activos en la región, para 2008 la cifra disminuyó a 9%. Esta caída porcentual también representa la estadística más prometedora a comparación de otras regiones en vías de desarrollo (OIT, 2010c).

No obstante, en términos de pobreza, el Banco Mundial registró que en 2005, América Latina y el Caribe mantenían en promedio 8.1% de su población debajo de la línea de pobreza, si se consideran la definición técnica de 1.25 USD por día, y 17.2% considerando 2 USD por día como línea de pobreza (Banco Mundial, 2011). Los países latinoamericanos aún presentan grandes retos derivados de las

desigualdades socioeconómicas y no todas las regiones han logrado impactar las estadísticas en términos de disminución del trabajo infantil. De acuerdo al mismo análisis regional de la OIT, existen diferencias sustanciales dentro de las subregiones de América Latina. Mientras que Brasil y Argentina han registrado una disminución significativa en sus estadísticas, Paraguay ha observado un ligero incremento. Bolivia, Ecuador, Venezuela, Guatemala y Honduras, todos presentaron una mejoría, mientras que de acuerdo a los datos de la OIT, México y Panamá incrementaron el número de niños económicamente activos (OIT, 2010c).

Dentro de América Latina, existen muchas similitudes culturales y lingüísticas que permiten identificar razones comunes que generan el trabajo y la explotación infantil. Las causas más frecuentemente mencionada en los estudios de caso latinoamericanos vinculan la pobreza y la mala calidad de las escuelas públicas como principal motivación del trabajo entre NNA (Brown en López, 2006). Sin embargo, al igual que en los casos de Asia y África Sahariana, la región abarca un vasto territorio geográfico e incluye diversas particularidades económicas, productivas, climatológicas y sociales. La región cuenta con un gran número de países y la mayor parte mantiene formas de trabajo infantil de distinta índole.

En respuesta a los problemas enfrentados, los gobiernos latinoamericanos han colaborado con las organizaciones internacionales y todos los países, han ratificado los convenios internacionales que regulan el trabajo infantil. Con excepción de México, las naciones de América Latina que han ratificado el convenio 138 de la OIT son los siguientes: Antigua y Bermuda, Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (OIT, 2011a).

Asimismo, se han generado numerosas regulaciones a partir de otros convenios internacionales y de iniciativas locales. Las más recientes han gestionado un marco legal que define la edad mínima para trabajar, regulando sus excepciones, y por otra parte se han establecido programas para incentivar el cumplimiento, tanto del límite de edad, como de la asistencia a la escuela. De acuerdo con la literatura sobre las iniciativas de trabajo infantil en América Latina se pueden observar tres grandes grupos: a) Cuestiones relacionadas con la mejora de infraestructura (libros, edificios, capacitación de maestros, etc.); b) Establecimiento de enseñanza extemporánea y calendarios flexibles (escuelas en las tardes o después de la temporada de estudios para atender a la población migrante); e c) Incentivos financieros (alimentos escolares, canastas básicas o estipendios en efectivo). Asimismo, se han gestionado programas de atención para sectores específicos, generalmente localizando a grupos de niños vulnerables o aquellos que ejercen trabajos peligrosos (Brown, D. citada en López, 2006).

La OIT ha registrado estrategias diversas y mejores prácticas a lo largo de los países de América Latina. Desde los programas de transferencia de efectivo, el combate al trabajo infantil a través del sector salud, el mejoramiento del marco jurídico y la transformación de los patrones culturales, entre otros. Debido a

Mapa 4. Región Latinoamerica



la diversidad de programas y formas de intervención en la región, este reporte se limitará a las experiencias más significativas para su comparación con el caso mexicano, enfocándose así, en aquellas políticas públicas que han sido consideradas como exitosas. De la misma manera, debido a la diversidad de estrategias y a diferencia de las secciones para Asia y África Sahariana, no se hará una clasificación de acuerdo a la naturaleza de los programas, sino que se rescatan las experiencias más significativas por país.

a) Brasil: transferencias de efectivo y sector salud.

Las políticas para erradicar el combate infantil en Brasil son consideradas como de las más exitosas en la región. Para 2008, 7% de los niños brasileños entre 7 y 15 años de edad ejercían alguna forma de trabajo, una disminución significativa a comparación con 18% de NNA que trabajaban en 1992. También para 2008, la tasa de asistencia escolar cubría 97% del total de la población en el mismo rango de edad, con sólo un 6% de niños combinando escuela y trabajo (91% únicamente estudiando). Esta cifra también representa una mejora significativa a comparación del 84.7% de niños que asistían a la escuela en 1992 (OIT, 2010b).

Tabla 7. NNA en Brasil por condición laboral y asistencia escolar en años seleccionados.

Condición laboral y asistencia educativa 7-15 años	NNA 5 - 14 años	NNA 5 a 17 años
Económicamente activos	18%	7%
Asistencia a la escuela	84.7%	97%

Fuente: OIT (2010).

Estos datos no significan que el país no tenga grandes retos por resolver. El trabajo infantil aún representa un porcentaje importante de la población infantil y es instigado por las desigualdades socio-económicas, la pobreza, la corrupción y la tolerancia a la explotación. 48% del trabajo infantil en Brasil se presenta en las zonas rurales, tiene un sesgo de género ya que se observa una relación de dos a uno de niños en comparación con las niñas, y 60% trabaja sin recibir un salario, con sus padres o miembros de su familia (OIT, 2010f). La legislación laboral brasileña, permite el trabajo de los adolescentes mayores de 14 años bajo el *Programa de aprendices*, en donde los NNA son entrenados en las faenas de un oficio.²⁷ Asimismo, los NNA mayores de 16 pueden ser empleados siempre y cuando el trabajo no dañe su salud mental o física (OIT, 2009).

La disminución observada en las estadísticas de trabajo infantil es un fenómeno multifactorial y está directamente relacionado con el mejoramiento y acceso a los servicios públicos, la inversión en el sector educativo, el crecimiento económico y la caída en los niveles de pobreza. Mientras el mercado de trabajo infantil se ha deteriorado y limitado, la educación se ha tornado más atractiva por los bajos costos y el rendimiento de la escolaridad (Fernandes y Portela Souza en López, 2006). No obstante, los programas sociales enfocados tanto a la mejora de los servicios básicos como en el combate directo al trabajo infantil, han jugado un papel significativo y han sido considerados exitosos en las evaluaciones

²⁷ El Programa de Aprendices, “Brasil Aprendiz”, ofrece la oportunidad de aprender un oficio a jóvenes que no sean menores de 12 años o mayores de 14. El proyecto está vinculado con instituciones de enseñanza profesional, quienes seleccionan a los estudiantes de acuerdo a su curriculum (independientemente de su desempeño escolar y nivel socioeconómico). Los estudiantes son premiados con descuentos en su matrícula o material didáctico, y están condicionados a no abandonar la escuela y cumplir con un mínimo de 75% de asistencia escolar. El contrato tiene una duración de dos años y se les garantiza un salario mínimo por hora (*Programa de inclusión Brasil Aprendiz*, acceso directo en: <http://www.brasilaprendiz.org/site/?pg=exibe2&id=4>).

nacionales e internacionales. En Brasil, los Programas más importantes en materia de trabajo infantil son: 1) Bolsa Escola (BE) y Familia; 2) Programa para erradicar las peores formas de trabajo infantil (PETI), y 3) Combate al trabajo infantil a través del sector salud.

El programa Bolsa Escola (BE), tiene como antecedente programas gestionados desde la década de los noventa del siglo pasado y adquirió las características actuales en el 2003. Se sustenta en la transferencia de efectivo a las familias más necesitadas, teniendo como criterios de selección la territorialidad y vulnerabilidad. El programa otorga un aproximado de 7 dólares por cada hijo y 21 dólares como apoyo máximo; es complementado con reuniones educativas para los padres y niños (talleres de capacitación) y atención a los niños en situación de riesgo. De la misma forma, se define como requisito, visitas mensuales a los centros de salud para los niños y el programa otorga una atención especial para las madres embarazadas o en periodo de lactancia (OIT, 2011f).²⁸

Bolsa Escola es considerada una de las mejores prácticas para el combate al trabajo infantil en América Latina y es el programa brasileño más importante en el mismo rubro. De acuerdo a la evaluación de la OIT, para 2011 se había beneficiando a una población de 5 millones de familias y aproximadamente 8.6 millones de niños. Asimismo, se enfatiza el éxito del programa en la disminución de las inequidades económicas en el país.

Las transferencias de efectivo así como el mejoramiento del nivel y estructura educativa han permitido que una mayor población infantil asista a la escuela; sin embargo, no necesariamente han repercutido en que los niños dejen de trabajar. Asimismo, el programa ha resultado efectivo en el combate a la pobreza extrema pero no en el combate a la pobreza. Los subsidios tienen impactos limitados y pueden generar desigualdades dentro de las comunidades y entre regiones, lo cual genera un polémico debate entre la cobertura y la intensidad que debería tener el beneficio (OIT, 2011f).

Algunas investigaciones hacen referencia a problemas de logística en relación con la inversión del Programa BE (Brown D. en López, 2006). Por una parte, el monto del subsidio solamente disuadirá el trabajo infantil si este se acerca al ingreso necesario para que el TI empiece a declinar, lo que significa que sólo será eficaz si es mayor o igual a las ganancias acumuladas de los hijos del trabajador desempleado. Sin embargo, si el adulto no está desempleado, quiere decir que el monto necesario para completar el ingreso podría acercarse al subsidio. Por otra parte, el programa también incluye una cuenta de ahorro que es accesible para la familia sólo después de que el niño haya completado con éxito once años de educación. Por lo que esta cuenta de ahorro "no puede servir como una garantía de los préstamos para la educación... ni para pagar los gastos corrientes" (López, 2006: 112).

Si bien la última encuesta se llevó a cabo en 2008, se puede concluir que a pesar de las limitaciones y vacíos en el programa, Bolsa Escola ha tenido repercusiones significativas y que, en combinación con los esfuerzos de varias políticas nacionales, se ha reconocido por parte de diversas organizaciones que ha abatido de manera importante el trabajo infantil (OIT, 2011f).

²⁸ Los criterios de selección de las familias son los siguientes: a. Hijos menores de 15 años; b. nivel de ingreso per cápita de hasta medio salario mínimo (R \$20.73 diarios o R \$622 mensuales, equivalentes a 324 dólares estadounidenses al mes, de acuerdo al decreto oficial del 2012); c. El enfoque se basa en criterios geográficos y de ingreso; d. Se condiciona la continuidad del beneficio con el cumplimiento de 85% de asistencia a la escuela, el monitoreo de la salud de los miembros de la familia y la participación en educación alimentaria; e. Las familias deben firmar un contrato y no existe plazo fijo para su expiración. De acuerdo a la literatura revisada, no se menciona el retiro de los niños del trabajo como una condición para recibir el subsidio.

Otro programa importante en el país ha sido el Programa para Erradicar las Peores formas de Trabajo Infantil (PETI), el cual se basa también en la transferencia de efectivo, pero en este caso, a condición de que los niños asistan a la escuela. Es decir, siempre y cuando se presente una asistencia regular a la escuela, el organismo otorgará una cuota mensual a la familia. Asimismo, el programa brinda diversos servicios de atención social. De acuerdo al portal oficial de gobierno brasileño, el PETI atiende a 820 000 niños en más de 3 500 municipios. El monto del beneficio depende del lugar de residencia de la familia beneficiada y de acuerdo al número de hijos por familia. En términos generales se otorga un monto de 22 reales para niños menores de 15 años, y sólo hasta tres hijos por familia (11.5 USD aproximadamente) y 33 reales (17.3 USD aproximados) para jóvenes de 16 y 17 años. Adicionalmente se otorga un apoyo general para la renta dependiendo del lugar de residencia (MDS, 2011).

Esta estrategia llevada a cabo en otros países latinoamericanos ha ayudado a la disminución de niños explotados en las peores formas de trabajo infantil. Sin embargo, en el caso de Brasil, el PETI no ha repercutido en gran medida en términos de cobertura, sobre todo a comparación con el Programa Bolsa Escola (BE). Mientras que BE incrementó de 24 a 40 por ciento de beneficiarios de 2004 a 2007, el PETI se mantuvo en 3% para esos mismos años (OIT, 2011f).

Por otro lado, el reporte global de la OIT en 2010 consideró, como una de las mejores prácticas la estrategia brasileña del combate al trabajo infantil a través del sector salud. Esta fue una de las estrategias gestionadas por el Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil (IPEC) entre 2004 y 2008, en colaboración con el Ministerio de Salud de Brasil y la Universidad de Rio de Janeiro.

El Programa se basó en el involucramiento del sector salud para identificar, atender y canalizar a los NNA víctimas de daños a la salud ocasionados por el trabajo de diversas índoles. El programa se llevó a cabo a través de distintas instancias e involucró múltiples estrategias. Entre otras, la creación de una red interinstitucional, el entrenamiento del personal médico para la atención del problema, y el diagnóstico de dificultades enfrentadas con la aplicación de cuestionarios en los centros de salud y foros multisectoriales.

Una de las aportaciones más importantes del programa fue la creación de una red intersectorial, la cual trascendió en dos sentidos. Por una parte, la colaboración de diversas instancias gestionó un diagnóstico nacional a partir de los estudios de caso registrados o atendidos en cada institución u organización involucrada. Por otra parte, se creó un sistema virtual en donde dichas instancias pudieran compartir y entrecruzar información para identificar y atender a los NNA víctimas del daño físico o mental ocasionado por las condiciones laborales (OIT, 2009).

Como parte del entrenamiento del personal médico, se implementó un sistema de notificación o monitoreo para facilitar la identificación de heridas y enfermedades relacionadas con el trabajo infantil. Asimismo, se elaboró una guía y estándares técnicos para la identificación de los casos de explotación de niños y una red de sectores institucionales que le pudieran dar seguimiento. Finalmente pero no menos importante, se generó un entrenamiento a distancia de doctores, enfermeras y otros trabajadores del sector salud en las faenas de identificación, notificación, atención y canalización de pacientes. Entre 2004 y 2007, un aproximado de 3 500 profesionales fueron entrenados a lo largo de todo Brasil. De acuerdo a los reportes de evaluación, fue evidente que muchos trabajadores del sector salud no tenían conocimiento de los programas enfocados a la erradicación del trabajo infantil, lo que demuestra que el entrenamiento y la estrategia del involucramiento del sector salud, fueron no sólo útiles sino necesarios (IPEC, 2010).

Dentro de los retos enfrentados por el programa se mencionan: la dificultad para identificar niños en comercio informal, la debilidad de la red interinstitucional, la falta de personal calificado para la identificación y atención de los niños trabajadores y el hecho de que el trabajo infantil es un tema reciente en la agenda pública, por lo que existe una importante falta de conocimiento y experiencia en la implementación de programas y políticas públicas. Sin embargo, a pesar de las dificultades y la necesidad de reforzar el sistema, en términos generales el programa tuvo una evaluación positiva y fue considerado como un gran avance en la implementación de atención médica básica y de emergencia para los niños víctimas de malas condiciones laborales (OIT, 2009).

De los tres programas brasileños mencionados, BE Y PETI son los que se analizaron con frecuencia. Sin embargo, México ha implementado programas similares como el Programa Oportunidades, el cual es una combinación de ambas estrategias y el cual ha resultado tener efectos más eficientes, aunque al igual que en caso de los programas en Brasil, este programa no ha logrado abatir el trabajo infantil. El caso del sector salud, sin embargo, puede ser un ejemplo interesante en el involucramiento de diversos sectores y a diferentes niveles, que puede llevarse a cabo de forma similar en otros países y en especial en México.

b) Colombia: Estrategia para Combatir las Peores Formas de Trabajo Infantil.

Después de cuatro décadas de conflicto civil, en los últimos cinco años Colombia ha mantenido 7% de crecimiento económico. A partir de 2002 la pobreza ha disminuido en 20% y el desempleo en 25%. De acuerdo a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) realizada en 2007, 4% de los niños entre 7 y 14 años se encuentra involucrado en alguna forma de trabajo, lo cual implica una disminución significativa a comparación de 12% registrado en 2001. Asimismo para 2007 se registró que 95% de niños en el mismo rango de edad asiste a la escuela (3% combinando estudios con trabajo) lo cual también implica una mejora a comparación de 92% registrado en 2001. Dentro del rango de jóvenes entre 15 y 17 años, 19% se encuentran trabajando y 74% asisten a la escuela (OIT, 2010b).

Tabla 8. NNA en Colombia por condición laboral y asistencia escolar en años seleccionados.

Condición laboral y asistencia educativa NNA de 7 -14 años	2001	2007
Económicamente activos	12%	4%
Asistencia a la escuela	92%	95%

Fuente: OIT (2010).

En Colombia, al igual que en el resto de los países latinoamericanos el trabajo infantil es un fenómeno mayoritariamente rural, 41% labora en el sector agrícola, 26 y 20 por ciento en sector comercial y de servicios, respectivamente, y 11% en el sector manufacturero. Existen dos veces más niños que niñas trabajando, y la población de niños indígenas trabaja cuatro veces más que los que no tienen un origen indígena (OIT, 2010). Asimismo existe una importante diferencia regional, ya que los niños que viven en la región Atlántico tienen mayores probabilidades de asistir a la escuela en lugar de trabajar, que los que viven en la región Central. Los niños que viven en la región Centro-Pacífico tienen menores probabilidades de trabajar en actividades domésticas que los de la región Central²⁹ (Kimberly Cartwright en López, 2006: 184).

²⁹ Las regiones Central y Atlántico mantienen la mayor concentración de centros urbanos y mejores condiciones económicas; ambas presentan mayores tasas de asistencia a la escuela y el trabajo infantil está relacionado trabajo doméstico. Por otra parte, la

En el caso colombiano, la disminución del trabajo infantil se encuentra íntimamente relacionada con las mejoras en la estructura social y económica, la inversión en los servicios básicos y en el sector educativo. No obstante existen grandes retos por superar, la precariedad económica y la baja calidad educativa continúan siendo un factor que motiva a los menores a trabajar y un número significativo de niños aun son víctimas de la explotación bajo las peores formas de trabajo infantil (véase Tabla 7, arriba).

Paulatinamente la estructura institucional ha ido fortaleciéndose y la implementación de políticas públicas en el rubro de trabajo infantil ha adquirido mayor atención a partir de la década de los noventa del siglo XX. Entre los principales logros en el caso colombiano se pueden observar los siguientes como los más significativos:

- La Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador (2008-2015), se basa en la identificación de la población afectada para su posible retiro del campo laboral y su integración en centros de estudio. El proceso, inicia y se enfoca en la creación de un marco institucional que pueda dar atención a la población afectada, el cual viene acompañado del fortalecimiento del marco legal y una campaña de difusión para el combate al trabajo infantil a través de los medios de comunicación. Se espera primero identificar las instancias ya existentes que pueden ayudar para lograr el objetivo del programa y asimismo, entrenar una planta de trabajadores que logren dar servicio y atención a los niños durante todo el proceso. Esto con el objetivo de tener no sólo personal especializado para las intervenciones sino para dar seguimiento a las mismas y prevenir nuevas incidencias (OIT, 2011e).
- Por otra parte la RED JUNTOS es una estrategia que busca superar la pobreza extrema a partir de los siguientes puntos: a) incentivar logros en la formación y acumulación de capital humano en los hogares; b) apoyar a las familias para que adquieran una perspectiva de agencia para su propio desarrollo; c) adecuar los programas a la demanda familiar, y d) lograr que ningún niño, niña o adolescente menor de 15 esté vinculado al trabajo (OIT, 2011d).

Ambos lineamientos son ampliamente activos en la erradicación del trabajo infantil en Colombia y en el fortalecimiento del tejido social para asegurar el cumplimiento de los derechos de los niños. Sin embargo, la mayor parte de la literatura referente al caso Colombiano, hace énfasis en los problemas y retos por superar, más que en el diseño e implementación de políticas públicas que puedan ser de utilidad para su comparación con el caso mexicano.

c) Chile: Base de Datos de línea.

Una estrategia innovadora que se llevó a cabo por medio del IPEC y el gobierno chileno desde 2003, fue la creación de una base de datos en línea en donde se identificaran y registraran los casos de las peores formas de trabajo Infantil. El Sistema tomó acciones en 2006 a través del entrenamiento de servidores públicos relacionados con las instituciones de salud, la policía y el ministerio del trabajo. Fue a través del cruce de información de estos tres sectores que se logró generar una base de datos lo más completa posible que registra los casos de trabajo infantil identificados a nivel nacional. La base de datos, se generó como una plataforma virtual que facilitó el cruce de información, para que así, las principales instancias gubernamentales pudieran ofrecer atención a los niños víctimas de explotación (IPEC, 2010).

región Centro-Pacífico, con mayor concentración de zonas rurales, presenta una menor tasa de asistencia a la escuela y un mayor índice de actividades relacionadas con el campo.

Para 2009 se lograron reportar 3 046 casos de niños perjudicados por las peores formas de trabajo infantil, dentro de los cuales 33% se encontraban ejerciendo trabajos de alto riesgo; 31.8% eran víctimas de explotación de comercio sexual, y 15.3% estaban involucrados de actividades ilícitas (IPEC, 2010).

De acuerdo al Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil la estrategia chilena es considerada una de las mejores prácticas en América Latina. Es una táctica innovadora que no requiere de muchos recursos y puede generar grandes beneficios en términos de identificación, monitoreo y acceso a la información. La Base de Datos Chilena puede servir como referencia para el diseño de bases de datos en otros países de la región y por supuesto para el caso mexicano.

d) Costa Rica: Código de Conducta en el sector turismo.

En Costa Rica, el programa más significativo y también parte de las mejores prácticas en el combate al trabajo infantil en América Latina, fue el que se diseñó para la erradicación de la explotación sexual que se llevó en el sector del turismo costarricense. Para este programa colaboraron la Organización Mundial del Turismo (OMT), UNICEF y Save the Children, así como otras instancias gubernamentales del país centroamericano.

El Programa fue implementado como respuesta a los casos de explotación sexual de menores en el país y en Centroamérica, cuya frecuencia no sólo es un agravante de los derechos humanos y seguridad de los NNA, sino que dañaba la imagen del país y de la industria turística. De esta forma el gobierno de Costa Rica y la colaboración de las organizaciones mencionadas, unieron sus esfuerzos para gestionar un Código de Conducta para ser implementado por todas las asociaciones involucradas en el sector de turismo del país, tanto nacionales como internacionales.

Por una parte se entrenó al personal hotelero, restaurantero y de servicios turísticos en la prevención, identificación y reporte de casos de explotación sexual de niños. Por otra parte se adoptaron medidas de seguridad especializada y se colocaron señalizaciones que evidenciaran la prohibición de la explotación de menores y enfatizaron su práctica como un delito. Se esperaba que los símbolos de prohibición no sólo que sirvieran como para la prevención de abusos, sino también como campaña de difusión.

Para 2007, 6 000 trabajadores y 300 compañías habían recibido el entrenamiento y a la fecha el Código de Conducta ha sido incorporado en del Plan Nacional para el Combate a la Explotación infantil. Esta práctica debería incorporarse en todas las regiones en las que la explotación sexual de menores es llevada a cabo (IPEC, 2010).

e) Ecuador: Foro Social

En el caso de Ecuador, la evaluación de la OIT consideró como una de las mejores prácticas para el combate al trabajo infantil en América Latina, la experiencia del Foro Social de los Productores de Flores. Esta estrategia se basó en el dialogo social entre todos los sectores relacionados con el sector floricultor: las empresas, los trabajadores y las instituciones gubernamentales. El punto de partida fue que la violación de los derechos de los niños es resultado de la falta de trabajos decentes.

El Foro logró un gran nivel de consenso en un periodo relativamente corto de tiempo por medio de la negociación entre sectores. Se acordó iniciar una campaña de concientización, un proceso de identificación del trabajo infantil y finalmente la implementación de leyes que regularan el trabajo de los niños, reduciendo las horas de 60 a 30 por semana (IPEC, 2010).

Foro Social es un caso relevante en cuanto a la disposición de todos los sectores para la negociación de las condiciones de trabajo. Sus logros deben de ser referidos y elogiados; no obstante, es un caso puntual y esfuerzos similares en otras condiciones difícilmente pueden tener resultados semejantes.

f) El Salvador: IPEC en el sector azucarero.

El proyecto implementado en El Salvador a través del Programa IPEC entre 2002 y 2009, incluyó todas las estrategias que se han desarrollado en los proyectos y programas alrededor del mundo. La intervención inició como una encuesta para identificar y registrar a los niños víctimas de las peores formas de trabajo infantil, y fue seguida de una campaña de concientización y un diseño de intervención directa en las áreas de mayor incidencia (IPEC, 2010).

Se adoptó un Código de Conducta a nivel nacional, así como dentro de los países del CAFTA (Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica). También se creó un sistema de monitoreo y un sistema de inspección, y finalmente se invirtió en la mejora de servicios comunitarios, tales como el sistema educativo, facilidades recreativas y talleres de entrenamiento vocacional. Se intentaron abarcar todos los niveles de atención, siendo que para el diseño de intervención se consideró que el trabajo infantil es un problema en cadena que debe ser atacado desde diversos ángulos.

El proyecto logró retirar a aproximadamente 7 000 NNA del trabajo infantil entre 2003 y 2009, reduciendo el número de 12 380 a 1 559 niños (IPEC, 2010). Por lo tanto los resultados han sido considerados como grandes logros para el país y para las iniciativas del IPEC. Asimismo, cabe mencionar que la conjugación de todas las estrategias en un lapso de tiempo relativamente largo de tiempo representan un importante esfuerzo. No obstante, la implementación de proyectos similares en México a nivel nacional probablemente requiera de mayores recursos y el involucramiento de un gran número de sectores.

g) Paraguay: Movilización Social.

La importancia e innovación de este proyecto se basa en el combate al trabajo infantil mediante el cambio de actitudes sociales y culturales, que son frecuentemente una de las causas directas de la explotación de los niños, siendo que el abuso infantil es tolerado y por lo tanto, pasado por alto.

De esta manera, el gobierno paraguayo en colaboración con el IPEC llevo a cabo su programa utilizando la siguiente metodología. Primero, se realizaron entrevistas a los supervisores, técnicos y directores de los centros educativos para diseñar el proceso de intervención. En seguida, se implementaron talleres de entrenamiento para los maestros, cuya metodología y aprendizaje debía ser utilizado con sus estudiantes a nivel superior. En tercer lugar, se condujeron debates en las escuelas y se impulsó que los estudiantes contactaran a las instituciones y agentes involucrados en el combate al trabajo infantil: autoridades comunitarias, centros de salud, directores de empresas, servicios comunitarios y medios de comunicación.

Asimismo se implementó una campaña de difusión de información por medio de los mismos estudiantes, cubriendo todos los medios posibles: a través de artículos, periódicos locales, murales y foros de discusión (IPEC, 2010).

El involucramiento de los medios de comunicación es un elemento trascendente para la difusión de información y la concientización social, pero el involucramiento de las Universidades y centros de

enseñanza superior es una estrategia innovadora que puede servir de referencia para los planes de estudio y de política pública en otros países de la región.

Comentarios finales

El trabajo infantil en América Latina presenta la menor tasa de incidencia en comparación con la región asiática y de África Subsahariana, no sólo por el relativo crecimiento económico y mejoría en los servicios básicos de muchos países de la región, sino también gracias a la implementación de políticas públicas y programas que han combatido la explotación infantil en la última década.

La región latinoamericana aún cuenta con grandes retos por resolver y existe un porcentaje significativo de niños trabajando bajo las peores formas de trabajo infantil. No todos los programas han sido completamente exitosos y se deben implementar nuevas estrategias para erradicar la explotación de los niños en la región.

No obstante, las estrategias en América Latina presentan una mayor diversidad que en otras regiones del mundo. Los principales lineamientos planteados por la OIT- IPEC y otros organismos internacionales han sido implementados: intervenciones relacionadas con registro e identificación del trabajo infantil, la creación de sistemas monitoreo comunitario, intervenciones de retiro de los niños del campo laboral y su incorporación a centros educativos, las campañas de difusión y otros tantos proyectos que se presentan en las diferentes regiones. Sin embargo, en el caso latinoamericano se han llevado a cabo estrategias consideradas como las mejores prácticas y que pueden resultar innovadoras y pertinentes para su aplicación en otros países o regiones del mundo.

Los programas de transferencias de efectivo han encabezado la política de trabajo infantil en Brasil y en México, y son los más significativos en términos de beneficiarios y resultados cuantificables (véase Tabla 9). No obstante, los programas alternativos que han tenido lugar a lo largo de la región no deben dejarse de lado, sobre todo porque no se ha logrado acabar con el trabajo infantil en ninguno de estos dos países. El involucramiento del sector salud en caso de Brasil, del sector de turismo en Costa Rica son puentes importantes para la colaboración con diversas industrias o instancias involucradas. La negociación y discusión de diferentes sectores, incluyendo las empresas y organizaciones internacionales en los casos de Salvador y Ecuador, resultan verdaderamente interesantes, siendo que de hecho, existe un efecto en cadena de causas y consecuencias que se encuentran interrelacionadas y deben de ser socavadas desde distintos ángulos y con la participación de todos los sectores. Asimismo, debe prestarse especial atención al caso de Paraguay, en donde se combate a la explotación infantil intentando cambiar las actitudes sociales y culturales, no sólo de las comunidades afectadas, sino en todo el país.

Tabla 9. Evaluación de programas de transferencias públicas y su repercusión en la incidencia del TI en países seleccionados.³⁰

País	Programa	Objetivo	Elegibilidad	Estrategia	Resultados TI	Definición/indicadores de TI para evaluar resultados
Brasil ³¹	Bolsa Escola Federal	Incrementar la matriculación escolar	Familias con niños en edad escolar (6-15 años) con ingreso mensual per cápita menor a 43 USD	• Enfoque en municipalidades y hogares elegibles. • Transferencia de 7 USD por niño (hasta 3 niños) en hogar bajo condición de un 85% de asistencia a la escuela	Efecto positivo en la matriculación escolar y negativo en el trabajo laboral sobre todo en áreas rurales. Incremento en la participación laboral de padres y madres	Incidencia de TI en actividades económicas remuneradas o no remuneradas para niños entre 6 y 15 años
Colombia ³²	Familias en Acción	Disminuir la pobreza y promover la construcción del capital humano de niños viviendo de hogares indigentes	Familias registradas con el indicador de indigencia SISBEN1; familias en situación de indigencia	• Enfoque en municipalidades con acceso a educación, clínicas de salud, bancos y con menos de 100 mil habitantes. • Transferencia de 6.15 USD y 12.30 USD para niños que asisten a primaria y secundaria respectivamente, por lo menos el 80% del tiempo requerido. • Componente nutricional monetario y seguimiento médico a niños como a las madres	La participación en actividades remuneradas no mostró ningún cambio. El trabajo doméstico disminuyó en un 13% y 10% para niños hasta 13 años y entre 14-17 años respectivamente. Se observaron aumentos entre el 5 y 7% de la matriculación entre jóvenes de 14 a 17 años y un porcentaje de entre 1.3 y 2.8% para niños más pequeños. El tiempo dedicado a la escuela también aumentó de forma importante sobre todo en áreas urbanas (hasta 4.5 horas al día) a diferencia de las zonas rurales (hasta 2.5 horas para los niños más pequeños). Los resultados muestran que el subsidio no está reemplazando el ingreso de los hijos y que más bien los padres reducen el tiempo de otras actividades (como el juego) para aumentar las horas de asistencia a la escuela	Incidencia de TI en actividades económicas remuneradas y en trabajo doméstico; horas trabajadas en cada actividad para NNA entre 10 y 13 años y 14 y 17 años. Matriculación y horas de asistencia a la escuela para niños entre 8-13 años y 14-17 años
Cambodia ³³	Programa de Becas (CSP)	Reducción de pobreza en los hogares	Niños transitando de la primaria a la secundaria	• Focalización de escuelas secundarias con altos índices de pobreza, bajos niveles de matriculación y no participación en otros programas de becas. • Identificación de escuelas primarias que mandan niños a secundarias seleccionadas. • Llenado de una forma para identificar a los niños de hogares pobres. • Otorgamiento de becas a los niños con mayores índice de pobreza para los tres años de secundaria.	Los becarios mostraron una probabilidad del 20% mayor de estar inscritos en una escuela secundaria y 10% menos de estar insertos en una actividad remunerada. Sin embargo, la tasa de matriculación o trabajo para los hermanos no elegidos no mostró ningún cambio ante el programa (efecto de sustitución y de desplazamiento de otros hermanos en favor del becario)	Incidencia de TI en actividades económicas remuneradas o no remuneradas y horas trabajadas en cada actividad en los últimos 7 días
México ³⁴	Oportunidades--Desarrollo Humano	Incrementar la inversión de los hogares en educación, salud y nutrición	Familias debajo de un índice de marginación (nivel educativo, vivienda y bienes)	• Transferencia económica por cada niño y adolescente que atienden la escuela entre 3o de primaria y 3o de preparatoria y que asistieron por lo menos el 85% del tiempo. • El subsidio aumenta con el nivel educativo y es ligeramente más elevado para mujeres. • Tiene un componente de nutrición y asistencia a check-ups y pláticas de salud para toda la familia obligatorias.	Los becarios mostraron una probabilidad del 20% mayor de estar inscritos en una escuela secundaria y 10% menos de estar insertos en una actividad remunerada. Sin embargo, la tasa de matriculación o trabajo para los hermanos no elegidos no mostró ningún cambio ante el programa (efecto de sustitución y de desplazamiento de otros hermanos en favor del becario). Se observa un impacto positivo para ambos géneros en la asistencia a la escuela, la matriculación y el tiempo dedicado a labores del hogar. Para los niños disminuyó la inserción en actividades remuneradas entre el 8 y el 14%. Para las mujeres, el programa no parece afectar el número de ellas que trabajan.	Incidencia de TI en actividades económicas remuneradas o no remuneradas y horas trabajadas en cada actividad en los últimos 7 días. Años cursados, matriculación educativa, trabajo en tareas domésticas, número de horas en tareas domésticas para NNA entre 6 y 20 años.
Nicaragua ³⁵	Atención a Crisis (de sequía)	Programa implementado entre 2005-2006 ante una sequía para ayudar a los hogares a enfrentar efectos adversos y para mejorar el capital humano de los miembros del hogar.	Basado en una prueba proxy a partir del Censo	• Un primer apoyo público a condición de la asistencia de los niños a la escuela y al servicio médico de forma periódica. • Un segundo apoyo para la creación de una micro empresa o una actividad productiva a partir de un plan de negocios con asesoría técnica. Los subsidios representaban entre 25% y 45% del ingreso anual de una familia.	Se observa una disminución en el número de horas trabajadas por los niños para todas las actividades seleccionadas, especialmente con el apoyo educativo. En el caso del apoyo al negocio familiar, se observa un aumento de una hora en el trabajo remunerado a diferencia de sólo el apoyo educativo en donde no se observa ningún cambio.	Núm. de horas laboradas por los NNA una semana previo a la encuesta. Número de días en que algún trabajo se realizó por parte de los niños en los últimos 12 meses previo a la encuesta. Tipo de actividades realizadas: trabajo doméstico, trabajo agrícola, y trabajo remunerado.

³⁰ Fuente: http://www.ucw-project.org/Pages/country_reports.aspx?Country=216.
³¹Fuente: http://www.ucw-project.org/Pages/country_reports.aspx?Country=216.
³²Ferro A.R., Ana Lucia Kassouf, and Levison, D., “The Impact of Conditional Cash Transfer programmes on Household Work Decisions in Brazil”, Chapter 7 in Akee, Edmonds and Tatisamos, eds., Research in Labour Economics, Volume 31: Child labour and the Transition between School and Work, 2010.
³³Attanasio O., Emla Fitzsimons, Ana Gomez, Martha Isabel Gutiérrez, Costas Meghir, Alice Mesnard "Children's Schooling and Work in the presence of a conditional cash transfer programme in Rural Colombia", Economic Development and Cultural Change, 2010.
Ferreira F. H. G., Deon Filmer, and Norbert Schady “Own and Sibling Effects of Conditional Cash Transfer Programmes, Theory and Evidence from Cambodia”, Policy Research Working Paper 5001, Impact Evaluation Series ún. 36, The World Bank, 2009.
³⁴Behrman, J. R., J. Gallardo-García, S. W. Parker, P. E. Todd and V. Vélez-Grajales, “How Conditional Cash Transfers Impact Schooling and Work for Children and Youth in Urban Mexico”, Working Paper, 2010.
³⁵Del Carpio, Ximena V. and Norman V. Loayza (2012). “The Impact of Wealth on the Amount and Quality of Child Labor”, World Bank Policy Research Working Paper 5959.

V. El trabajo infantil agrícola en México

Diversas investigaciones han comprobado que existe una fuerte correlación entre la pobreza y la persistencia del trabajo infantil aunque no necesariamente resultan directamente proporcionales (Chandrasekhar, 1997; Kabeer, 2001; OIT 2008: 2009). Esto obliga a observar el entorno y las situaciones de vulnerabilidad que generan una mayor probabilidad de inserción de la mano de obra infantil. Los estudios recientemente elaborados en México, igualmente confirman que existen otras variables que promueven una mayor inserción en el trabajo infantil y que están relacionadas al cultivo, el género, el origen étnico, la marginalidad regional e incluso la preferencia religiosa, la cual puede estar asociada a una mayor cantidad de miembros en los hogares (ENJO, 2009).

En México, la población rural perdió 0.4 % con respecto a la población total al pasar de 23.5% en 2005 a 23.1% en 2010, básicamente por la falta de políticas públicas efectivas orientadas al desarrollo local, el aumentar la producción, generar alternativas remunerativas y disminuir los niveles de pobreza, los cuales se han mantenido en los mismos porcentajes a lo largo de los últimos 15 años, con un ligero aumento a partir de 2006 (INEGI, 2005 y 2010).³¹ Según los datos del CONEVAL, en 2008 alrededor de 62.4% de la población rural –15.9 millones de personas– estaban en situación de pobreza, de los cuales 26.2%, 6.7 millones de personas, estaban en pobreza extrema (CONEVAL, 2012).

Para 2010, el porcentaje de población en situación de pobreza aumentó a 64.9%, es decir 17 millones de personas, aunque la pobreza extrema disminuyó ligeramente a 23.9%, alrededor de 6.3 millones de personas. En comparación, la población en zonas urbanas en situación de pobreza en 2008 era de 39.1% de la población, alrededor de 32.9 millones de personas, de las cuales sólo 5.9% se encontraba en pobreza extrema, unos 5 millones de personas. Para 2010, la pobreza general aumentó ligeramente de forma porcentual a 40.5%, aunque esto significó un aumento de casi dos millones de personas para situarse en los 35 millones de personas. En relación con la pobreza extrema urbana, ésta también observa un repunte para pasar a 6.3%, lo que significó que 5.5 millones de persona estaban en esta situación (véase Tabla 10).

³¹ Los datos corresponden a la definición de población rural del INEGI, el cual se refiere a aquella población que habita en localidades con menos de 2 500 habitantes.

Tabla 10. Indicadores de pobreza seleccionados para población en zonas rurales o urbanas en México.

Indicadores Pobreza	Rural Porcentaje		Millones de personas		Urbano Porcentaje		Millones de personas	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Población en situación de pobreza	62.4	64.9	15.9	17.0	39.1	40.5	32.9	35.0
Población en situación de pobreza moderada	36.2	40.9	9.2	10.7	33.2	34.2	27.9	29.6
Población en situación de pobreza extrema	26.2	23.9	6.7	6.3	5.9	6.3	5.0	5.5
Indicadores de carencia social								
Rezago educativo	6.3	33.9	9.2	8.9	17.6	16.6	14.8	14.4
Acceso a servicios de salud	48.2	32.2	12.3	8.4	38.6	31.6	32.5	27.3
Acceso a la seguridad social	86.2	81.9	21.9	21.4	58.6	54.3	49.3	46.9
Calidad y espacios de la vivienda	35.9	29.2	9.1	7.6	12.2	11.0	10.3	9.5
Acceso a servicios básicos en la vivienda	51.7	46.6	13.2	12.2	9.4	7.3	7.9	6.3
Acceso a la alimentación	32.6	33.6	8.3	8.8	18.5	22.2	15.6	19.2
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	32.8	35.0	8.4	9.1	11.9	14.7	10.0	12.7
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	63.1	66.0	16.1	17.3	44.8	47.7	37.7	41.3

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

NOTA: las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

Los datos relativos al nivel de pobreza en zonas rurales respecto a las zonas urbanas, se coteja al observar el nivel de ingresos que se percibe para la población económicamente activa para cada zona, ya que es el sector agrícola el que ha tenido un menor aumento, con un ingreso actual promedio de 127 pesos por día de trabajo. La falta de canales de comercialización, así como el bajo costo de los productos agrícolas en los mercados regionales, hace que la pobreza generalizada de la población rural sólo pueda atenuarse levemente a partir de una combinación de transferencias públicas, el envío de remesas nacionales e internacionales y la migración temporal (Aguilar, 2009).

Esta combinación de estrategias de sobrevivencia y capitalización ha hecho que la vida de muchas familias rurales se divida entre la actividad productiva de autoconsumo de sus parcelas y el trabajo como jornaleros agrícolas, que se contrata cerca de sus localidades de origen o en regiones remotas localizadas en zonas de mayor desarrollo agropecuario y mayor conectividad con mercados nacionales e internacionales. Entre muchos de los problemas que aquejan a la población jornalera, el trabajo infantil emerge como una de las características más importantes.

Según la ENJO 2009, existen en el país cerca de 2 millones de jornaleros agrícolas, de los cuales 23.3% son migrantes (SEDESOL, 2010; INEGI, 2009). Es la población jornalera migrante la que guarda un nivel más elevado de vulnerabilidad en todos los aspectos. En el ámbito laboral, se enfrentan la falta de información sobre la oferta y demanda del mercado laboral y contrataciones informales y sin ninguna protección legal, malas condiciones y acondicionamiento de vivienda temporal, violación de derechos humanos y laborales, coacción de libertades básicas de movimiento y de elección; desde el ámbito social, la pobreza familiar, la falta de desarrollo local de comunidades de origen, la falta de capital social y capacidades organizativas, alta vulnerabilidad y riesgos asociados al trabajo, a la movilidad y a las condiciones de vida en zonas de trabajo, así como la alta incidencia de trabajo infantil. Todos los miembros de la familia venden su fuerza de trabajo para conseguir medios para subsistir, ante la anuencia del sector productivo, la falta de supervisión de los responsables institucionales y la existencia de condiciones políticas y jurídicas que permiten e incentivan el trabajo infantil.

El trabajo infantil en nuestro país es uno de los problemas más importantes que afecta a por lo menos 10.7 % del total de la población infantil en todo el país. Como se puede observar en la Tabla 11, esto representa, según los datos aportados por la ENOE-MTI 2009, 3 millones de niños, niñas y adolescentes, de los cuales más de 900 000 niños y niñas se encuentran por debajo de la edad legal para trabajar (entre 5 y 13 años de edad). Es en el sector agrícola donde se concentra el mayor porcentaje de menores que trabajan, ya que 30% de los NNA se encuentran ocupados en actividades del campo (INEGI/STPS, 2009). Según los resultados de la ENJO 2009 entre los hogares de jornaleros agrícolas existen por lo menos 3 603 238 personas menores de 18 años de las cuales, 711 688 trabajan en alguna actividad laboral remunerada o no; de estos, 433 516 ganan un salario como jornaleros agrícolas, 59 970 desempeñan otras actividades remuneradas y 218 203 no remuneradas (actividades domésticas) (ENJO, 2009).

Los efectos del trabajo infantil de la población jornalera tanto en su condición física, mental como emocional se manifiestan de diversas formas y no necesariamente todas sus manifestaciones son de corto o mediano plazo. Por lo general, las condicionantes estructurales de las familias jornaleras –o con niñas, niños y adolescentes en riesgo de trabajo infantil agrícola– tienen que ver con la privación de diversos bienes y servicios que afectan la condición física y la madurez emocional y mental de los menores. Esta situación se ve recrudecida en el ciclo migratorio y por la inserción laboral temprana, generando la continuidad en las condiciones de precariedad y trabajo extenuante, tanto en comunidades de origen como en lugares de destino. De esta forma, un diagnóstico de desnutrición en una comunidad de origen, es probable que se mantenga e incluso se acentúe ante la intensificación del trabajo físico en los campos agrícolas. Éste como muchos otros aspectos, resultan agravantes de la condición humana de los menores jornaleros, acrecientan la desigualdad social en términos absolutos, y menoscaban las oportunidades para decidir y construir un proyecto futuro de vida.

Tabla 11. Indicadores básicos sobre trabajo infantil en México

Indicador	Población Nacional	Hombres	Mujeres
Población nacional entre 5 y 17 años	28,247,936	14,331,752	13,916,184
Población nacional entre 5 y 9 años	10,533,535	5,324,733	5,208,802
Población nacional entre 10 y 13 años	8,694,711	4,477,614	4,217,097
Población nacional entre 14 y 17 años	9,019,690	4,529,405	4,490,285
Población infantil que no asiste a la escuela	2,678,570 (9.48%)	1,407,139 (9.81%)	1,271,431 (9.13%)
Razones de no asistencia			
Inseguridad, discriminación o distancia	122,308 (4.5%)	57,412 (4.08%)	64,896 (5.1%)
Falta de interés o aptitud	1,240,238 (46.30%)	749,795 (53.28%)	490,443 (38.57%)
Falta de recursos económicos	755,718 (28.21%)	382,329 (27.17%)	373,389 (29.36%)
Motivos familiares	208,992 (7.8%)	30,043 (2.13%)	178,949 (14.07%)
Enfermedad, accidente, discapacidad	116,968 (4.36%)	68,519 (4.86%)	48,449 (3.81%)
Otras razones	234,346 (8.74%)	119,041 (8.45%)	115,305 (9.06%)
Tipo de Actividad			
Sólo ocupados	424,229	402,093	22,136
Ocupados y hogar	771,515	441,436	330,076
Ocupados y estudio	494,599	408,935	85,664
Ocupados, hogar, estudio	1,324,457	764,424	560,033
Sólo estudio	8,053,875	4,553,960	3,499,915
Sólo Hogar	1,243,591	391,431	852,160
Hogar y estudio	15,689,755	7,192,229	8,497,526
Otras	245,915	177,244	68,671
Población ocupada	3,014,800	2,016,888	997,912
5 a 9 años	181,773	108,384	73,389
10 a 13 años	674,350	453,640	220,710
14 a 17 años	2,158,677	1,454,864	703,813
Pob. ocupada / remuneración			
Trabajadores remunerados	1,480,208	1,003,426	476,782
Trabajadores por cuenta propia	108,439	65,730	42,709
Trabajadores no remunerados	1,424,473	946,308	478,165
Otros	1,680	1,424	256
Pob. ocupada/ sector			
Agropecuario	893,599	783,373	110,226
Industria manufacturera, extractiva, electricidad, etc.	391,483	236,184	155,299
Construcción	151,787	151,360	427
Comercio	803,515	408,056	395,459
Servicios	718,588	396,411	322,177
No especificado	55,828	41,504	14,324
Pob ocupada / Ingresos			
No recibe ingresos	1,426,931	948,766	478,165
Hasta un salario mínimo	758,585	475,774	282,811
Más de uno y hasta dos S.M	546,995	374,716	172,279
Más de dos y hasta tres S.M	178,644	143,850	34,794
Más de 3 S.M	55,804	43,713	12,091

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE y el MTI 2009 (INEGI/ STPS, 2009).

La problemática del trabajo infantil agrícola se relaciona no sólo con el trabajo remunerado, sino también con el no remunerado. 47% de los menores que laboran en actividades agrícolas no reciben algún salario, lo que confirma la importancia de la participación infantil en la reproducción social de la familia.

Existe una división clara de género respecto al tipo de actividad realizada: dos de cada tres menores insertos en actividades agrícolas remuneradas son varones, mientras que siete de cada diez menores en actividades domésticas son mujeres. Si bien la edad de inserción ha aumentado en los últimos años, aún un alto porcentaje de niñas y niños inician a partir de los 10 años (30%) abandonando la escuela o cayendo en situación de rezago educativo. Esto genera que 50% de los niños y niñas de 14 años miembros de hogares jornaleros, no asistan a la escuela (SEDESOL, 2012b). Un niño que se inserte a trabajar antes de los 10 años de edad probablemente seguirá siendo jornalero toda su vida. Esto nos permite resaltar la estrecha relación que existe entre la inserción temprana al trabajo y la deserción escolar. Según los resultados de la ENJO 2009, la mayor inserción de trabajo infantil agrícola se da en los cultivos de chile, melón, tomate rojo, tomate verde, uva, calabaza, caña, café, manzana y durazno.

Las investigaciones cualitativas muestran que 60% de los menores trabajan más de ocho horas diarias y que 45% lo hace siete días a la semana. En promedio el ingreso diario de los niños jornaleros es de dos salarios mínimos, aunque las jornadas largas les permiten llegar hasta un ingreso de 3 500 pesos mensuales. Si comparamos los contrapesos otorgados por algunos programas públicos en forma de becas escolares con transferencias de alrededor de 300 pesos mensuales, es evidente que estos incentivos tendrán poco peso para revertir la inserción laboral de los menores.³² Lo anterior, aunado al poco interés que levantan las propuestas educativas orientadas a la población jornalera agrícola, difícilmente ha logrado modificar el costo de oportunidad que representa para las familias jornaleras el retirar a los niños del trabajo remunerado.

Los resultados de la ENJO 2009 también muestran que 12%³³ de los menores de 18 años que se levantaron con la cédula familiar, declaró migrar junto con su familia, lo que representa 409 483 menores en campos jornaleros. Si tratamos de observar cómo se divide este sector en grupos de edad en estado migratorio, tenemos una población de 182 743 menores entre 6 y 13 años; 115 515 menores de 5 años, y 111 133 jóvenes entre 14 y 17.³⁴ Otro dato importante de la ENJO 2009 que nos da cuenta de la intensidad del trabajo infantil real de los niños jornaleros, nos muestra que 21% del total de los menores declararon estar ocupados como actividad principal mientras que 26% estaban ocupados como actividad principal y secundaria.³⁵ Sólo 28% de la población infantil recibe algún tipo de apoyo, lo que explica en gran medida la situación de trabajo y un porcentaje importante considera que seguirá siendo jornalero el resto de su vida y sólo un pequeño porcentaje se visualiza haciendo alguna carrera profesional (SEDESOL, 2012b).

³² Si bien existen algunos apoyos en especie, éstos no resultan significativos en hogares en extrema pobreza con necesidad de ingresos monetarios o en hogares con necesidades emergentes donde se requiere un aumento rápido del ingreso.

³³ La tasa total es de 11.61% (ENJO 2009).

³⁴ La población infantil entre los 14 y 17 años, ocupada en actividades agrícolas, representa 67% en zonas menos urbanizadas mientras que entre los 10 y 13 años es de 26.5%. Aproximadamente, 30.72% (325 050) de los niños jornaleros agrícolas trabaja más de 35 horas a la semana con un ingreso promedio de entre 1 y 3 salarios mínimos. Este ingreso puede representar hasta 50% del ingreso familiar (Ramírez, Palacios y Velazco, 2006; INEGI/STPS, 2007); aproximadamente 68.4% de los menores ocupados lo hacen para cubrir alguna necesidad económica dentro de la familia, ya sea para ayudar al gasto corriente, para la educación o emergencias (INEGI/STPS, 2007).

³⁵ Por actividad principal se entiende la actividad que requiere del mayor tiempo por parte del menor; es probable que puedan estudiar pero el tiempo dedicado a esta actividad difícilmente les permitirá tener un cumplimiento del programa educativo en el tiempo requerido. Por actividad secundaria se entiende que el menor pueda estar trabajando algunas horas a la semana pero la actividad principal podría ser la escuela, por ejemplo.

La población infantil jornalera agrícola es el sector de la población con mayor tasa de deserción y rezago escolar a nivel nacional. Al comparar el porcentaje de inasistencia a la escuela de niños y niñas entre 6 y 14 años hijos de jornaleros con los promedios nacionales, los resultados resultan alarmantes. Para el rango de los 6 años, el porcentaje nacional se mantiene en alrededor de 4.37%, pero para la población jornalera este porcentaje se eleva al 37.94%, casi cuatro veces superior al de uno de los estados más marginados en el país, Guerrero. Para los rangos de edad entre los 7 y los 13 años, los porcentajes siguen comportamientos similares, cuadruplicándose en el caso de la población jornalera. El dato más drástico es aquel correspondiente a la población de 14 años, edad legal para el trabajo agrícola remunerado, en donde casi 50% de la población jornalera está fuera de la escuela. Dado que los 14 años es una edad a la que no se ha terminado la educación básica obligatoria, no resulta inútil la demanda tanto de organismos internacionales como de grupos civiles en nuestro país de pugnar porque la edad legal de trabajo se eleve a los dieciséis años con el fin de hacer frente al cumplimiento del derecho a la educación de todos los niños y niñas. Al observar los datos en materia de rezago escolar, los índices son igual de importantes. En el caso de la población jornalera agrícola, el rezago educativo está alrededor de 50% en niños de 7 años y hasta 73% en niños de 14 años, lo cual excede en dos o tres veces, respectivamente, los datos a nivel nacional (INEGI 2005; Aguilar 2008).

Estos datos son indicativos de la enorme brecha en materia educativa que padecen los niños jornaleros respecto a otros niños en edades similares y representa una violación de sus derechos básicos por parte de las instituciones del Estado, de los contratistas, de los productores agrícolas e incluso de los padres. Para hacer frente a esta situación, en colaboración con los productores de algunos campos agrícolas, el gobierno federal ha impulsado la instalación de escuelas temporales, guarderías y estancias infantiles, con el fin de disminuir la presencia infantil en los surcos de trabajo. Sin embargo, un estudio realizado en Estados Unidos determinó que incluso en aquellos campos con lugares de cuidado para los niños, la presencia física de éstos en el mismo lugar de reclutamiento laboral, hace que sea fácil su contratación temporal e intermitente sin que esto sea percibido por las autoridades. Por otro lado, su presencia en el campo representa un peligro para su salud, ya que su cercanía con los terrenos cultivados los expone a productos químicos que los afectan de manera directa (OIT, 2006³⁶). Éste y otros estudios que han observado el efecto de los plaguicidas en niños pequeños demuestran con claridad los peligros a que se exponen los niños, niñas y adolescentes al trabajar en los campos.³⁷

³⁶ El documento al que se refiere el estudio de la OIT es Natural Resources Defense Council: Trouble on the Farm: Growing Up with Pesticides in Agricultural Communities (Washington, D.C., 1998), Ch. 3, p. 2.

³⁷ Son pocos los estudios de toxicología desarrollados entre la población jornalera agrícola y menos aún entre niños y niñas. Aunque es un estudio de hace más de 15 años, en el Valle del Yaqui, Sonora, se midieron diferentes marcadores de plaguicidas OF y Cb entre niños de 4 a 5 años, expuestos de manera crónica y múltiple y se compararon con niños de la sierra no expuestos. Los resultados arrojaron efectos neurológicos negativos entre los niños expuestos. Aunque no se encontraron diferencias en el crecimiento, sí se encontraron graves deficiencias en fuerza y vigor; en la coordinación fina de ojos y manos; dificultades en la memoria de 30 minutos y la habilidad de dibujar a una persona, entre los expuestos a plaguicidas. Los 33 niños estudiados habían estado expuestos a plaguicidas, incluyendo complejas mezclas de organofosforados, organoclorados y piretroides (Guillette et al. 1998 citado en Salinas, 2008).

Caracterización de los hogares migrantes de niños insertos en trabajo infantil agrícola

Existen diversas interpretaciones sobre las implicaciones que puede tener la transmisión intergeneracional de la experiencia migratoria. Para algunos autores, es fundamental el tiempo en el que generaciones anteriores se han mantenido insertas en un ciclo migratorio el cual construye redes sociales y vínculos económicos que se perpetúan hacia las nuevas generaciones. Por otro lado, el tiempo de inserción en la experiencia migratoria, también refleja necesidades personales y familiares no satisfechas en el mediano y largo plazo que requieren de un ingreso adicional, refleja también la falta de movilidad social o de oportunidades remunerativas en el ámbito local.

Los resultados de la ENJO en este sentido resultan contrastantes. Podemos observar dos puntos máximos importantes, uno alrededor de los dos años y una segunda elevación alrededor de los diez años. Esto significa que 45.0% de los representantes de hogares jornaleros (encuestados) declararon tener 5 o menos años migrando para trabajar; mientras que 29% lleva entre 5 y 10 años migrando. El segmento menos cuantioso aunque significativo del 26% tiene más de 10 años migrando para trabajar. Éstas cifras son indicativas de que una alta concentración de migraciones son recientes, probablemente debido a la incorporación de una nueva generación de jóvenes jornaleros, probablemente hijos de jornaleros migrantes que en los últimos años han decidido salir a trabajar, ya sea para ayudar en los gastos del hogar o generar un patrimonio personal para iniciar una familia.

El tiempo de inserción en actividades laborales remuneradas en el caso de los progenitores, es un factor importante que en ocasiones marca el inicio de actividades de los hijos. En el caso de la cultura campesina que basa su reproducción en la transmisión de conocimiento intrageneracional a partir del aprendizaje empírico y vivencial, la edad de inicio de actividades del tutor, resulta importante para entender el comportamiento en torno al trabajo infantil. El trabajo infantil desde la perspectiva campesina, es entendido como un proceso de formación de capacidades que le son útiles al menor para vivir en el ámbito social y cultural en el que vive. Sin aprender estas herramientas, difícilmente podrá sobrevivir en sus comunidades de origen.

Ésta es la gran discusión que se presenta respecto a la obligatoriedad de la escuela a partir de programas curriculares que están desvinculados de la formación de capacidades locales. Según lo declarado por los jornaleros agrícolas migrantes, la curva de edad para iniciar actividades laborales remuneradas experimenta un primer pico a los 10 años de edad (8.8%) para después descender y luego nuevamente encontrar su punto máximo a los 12 años de edad (14.5%). Es de notarse que casi 50% (47.6%) de los jornaleros agrícolas migrantes declararon haber iniciado sus labores como jornaleros en una edad considerada como "ilegal" (abajo de los 14 años).

Otra de las variables asociadas con el rezago educativo o la deserción escolar, tiene que ver con el nivel de escolaridad de los padres. Por lo general, un adulto que no haya cursado una educación formal, soslayará la importancia de la educación. En algunas ocasiones, el nivel educativo superior de los hijos puede causar serios problemas de autoestima para los padres, aunque las dificultades económicas para apoyar a los hijos a lo largo de sus estudios, ya sea económicamente o apoyando directamente en el aprendizaje temático. Esto puede observarse claramente en los datos de analfabetismo que guarda la población jornalera migrante, el cual se eleva a 25.1%, porcentaje que triplica la media nacional.³⁸ Asimismo, el nivel de escolaridad de aquellos que han cursado la escuela, difícilmente alcanza los seis años de estudio. Aunque resalta que existe un porcentaje significativo (13.5%) de jornaleros que tienen 9 años de escolarización, e incluso un porcentaje marginal que logró concluir con el nivel medio superior.

³⁸ El porcentaje nacional es de 8.4%. INEGI (2005). Censo Nacional de Población, www.inegi.gob.mx

Tabla 12. Población Jornalera Agrícola por número de años escolares

Total de años cursados		Total de años cursados	
0	19.6	7	1.8
1	3.4	8	3.6
2	8.8	9	13.5
3	9.5	10	0.7
4	5.9	11	0.9
5	5.6	12	3.3
6	23.4		

Fuente: ENJO 2009.

La escolaridad de los jornaleros no necesariamente guarda una relación directamente proporcional con la escasez de bienes patrimoniales, como es común asociar los niveles bajos de ingresos y de escolaridad. Por el contrario, el porcentaje de propiedad sobre la vivienda es más elevado que en otros sectores de la población. Entre los jornaleros agrícolas migrantes existe una titularidad de la propiedad en 74.2%, lo cual se encuentra por encima del promedio por ejemplo, en zonas urbanas.

A pesar de ello, los indicadores en torno a las características de la vivienda son indicativos del nivel de pobreza y marginación en la que se encuentra la población jornalera agrícola migrante. Casi 60% de la población jornalera migrante en su comunidad de origen, habita en viviendas con sólo dos cuartos, cifra que incluye la cocina. Esto quiere decir que la vida familiar (convivencia, social, descanso, de recreación, etc.) se lleva a cabo en una sola recámara en donde por lo general duermen los adultos con los menores, evitando la posibilidad de una vida íntima o privada compartiéndola con los menores. Es bien sabido que el hacinamiento y la falta de espacio tanto para los adultos como para los menores, pueden ser un factor importante tanto para la violencia intrafamiliar como para cuestiones de abuso sexual a los menores o exposición a situaciones poco adecuadas para los niños.

Por otro lado, la situación de ubicación lejana tanto de los centros de abasto como de los educativos y de salud, también son condicionantes que merman los derechos de los menores, dado que implican un costo adicional por el traslado para la familia, como también pueden ser determinantes para la asistencia o no a un centro educativo. Por lo que se observa en el caso de los jornaleros migrantes, 35% de la población se encuentra a más de 30 minutos de un centro de abasto, entre los cuales, 18% está a más de una hora. En el caso de los centros educativos, lo que corresponde a los niveles de preescolar y primaria, el porcentaje de población a más de 30 minutos es menor comparado con otros indicadores, ya que menos de 12% de la población se encuentra a más de este rango de tiempo. Sin embargo, estos porcentajes se modifican de forma sustancial para el caso de la secundaria y de la preparatoria, con 20% y 30%, respectivamente, se encuentran a más de 30 minutos de un plantel educativo. Esto claramente marca el ingreso en el ámbito laboral, lo cual se muestra en los picos de edad para el ingreso laboral que se mostró arriba.

En lo correspondiente al centro de salud, el porcentaje de población a más de 30 minutos también resulta ser muy elevado (30%), lo cual merma de manera importante el derecho de los NNA a tener una atención oportuna ante una emergencia o enfermedad.

La Tabla 13 muestra algunos indicadores en torno a la propiedad de la tierra de la población jornalera, de la cual el 71% declaró depender del uso de esta para autoconsumo. Así también se muestran algunos indicadores sobre propiedad y acceso a enseres domésticos y servicios públicos.

Tabla 13. Jornaleros agrícolas migrantes por características de género y origen étnico y por condiciones sociales, activos productivos e infraestructura.

Indicador			Género				Origen			
	General		Masculino		Femenino		Indígena		No indígena	
	Tiene	No tiene	Tiene	No tiene	Tiene	No tiene	Tiene	No tiene	Tiene	No tiene
Alfabetización	75.4	24.6	76.5	23.5	70.5	29.5	65.4	34.6	81.9	18.1
Primaria terminada	46.0	54.0	47.9	52.1	37.1	62.9	35.0	65.0	53.2	46.8
Trabaja tierra en localidad	50.2	49.8	53.7	46.3	33.3	66.7	64.6	35.4	40.8	59.2
Tierra propia	33.6	16.6	35.6	18.1	23.8	9.5	52.7	11.8	21.1	19.7
Vivienda propia	72.9	27.1	74.0	26.0	67.6	32.4	81.9	18.1	67.1	32.9
Electricidad	84.2	15.8	84.5	15.5	82.9	17.1	73.4	26.6	91.2	8.8
Drenaje	30.7	69.3	31.2	68.8	28.6	71.4	19.4	80.6	38.1	61.9
Teléfono	14.8	85.2	15.3	84.7	12.4	87.6	6.3	93.7	20.3	79.7
Refrigerador	39.5	60.5	40.8	59.2	33.3	66.7	21.5	78.5	51.2	48.8
Televisión	69.4	30.6	69.8	30.2	67.6	32.4	55.3	44.7	78.6	21.4
Teléfono celular	32.2	67.8	32.2	67.8	32.4	67.6	21.9	78.1	38.9	61.1
Estufa de gas	47.3	52.7	48.3	51.7	42.9	57.1	21.5	78.5	64.1	35.9
Lavadora de ropa	24.8	75.2	25.8	74.2	20.0	80.0	8.4	91.6	35.3	64.7

602 Jornaleros. Los porcentajes suman 100% por fila para cada categoría de los segmentos de población. Para la variable "Trabajar tierra en la localidad" se consideró a los que no contestaron como "No tiene". La variable "Tierra propia" agrupa a: prestada, rentada, ajena, no sabe y no contestó en la opción "No tiene" y en total suma 302 jornaleros que son los que declararon trabajar la tierra. La variable "Vivienda propia" agrupa a: rentada, prestada, compartida, otro, no sabe y no contestó en la opción "No tiene".

Fuente: ENJO 2009.

Existe una discusión desde hace mucho tiempo sobre la cantidad de tiempo que los jornaleros agrícolas permanecen fuera de sus comunidades de origen. Para muchos autores, el tiempo de permanencia fuera de la comunidad es relevante en torno a cuestiones que se pueden reflejar en debilidad de capacidades de poder, ruptura del tejido social y de las capacidades organizativas en el ámbito local, la legitimidad de posesión de la tierra –sobre todo en zonas de uso común y principalmente en la participación activa de las decisiones significativas en el ámbito local.

Según la ENJO 2009, el tiempo de permanencia en los lugares de trabajo se concentra en dos periodos: 35% de la población declaró permanecer entre 2 y 5 meses del año fuera de sus lugares de origen, lo cual significa que probablemente mantienen una presencia en sus comunidades que les permite seguir relacionados con organizaciones y decisiones locales; sin embargo, existe un porcentaje muy importante de casi 50% de la población jornalera que se mantiene fuera de su ámbito comunitario por entre 5 y 12 meses al año.³⁹ Esto significa que la mitad de los jornaleros tienen una residencia más prolongada en sus lugares de trabajo que de origen. Esta situación toma una relevancia específica cuando lo observamos desde la perspectiva de los niños, niñas y adolescentes y aún más, a la luz de las condiciones de vida y alojamiento en la que habitan los jornaleros durante el periodo de tiempo que pasan fuera de su hogar de origen. El desplazamiento físico, la falta de estabilidad en el ámbito escolar o de cuidados durante la primera infancia, la situación de descuido durante las largas horas de trabajo de los padres, todas son circunstancias que merman las capacidades básicas de los niños así como su posibilidad de desarrollar capacidades más complejas en la edad adulta.

El tiempo de desplazamiento también involucra otra serie de problemas que deben de ser atendidos.

a) El acceso a los diferentes servicios que son esenciales para el cuidado de la salud (médico, dentistas, especialistas diversos, medicamentos, seguimiento, etc.), para el aprendizaje, para la socialización, para la construcción identitaria, para el esparcimiento y la recreación, entre otros.

b) Los apoyos y el seguimiento interinstitucional; la procuración del bienestar del niño, la intervención oportuna ante casos de violencia o abuso, el acceso a la procuración de justicia, la explotación laboral, etcétera.

c) El desarraigo, la exclusión o reincorporación dentro del ámbito comunitario de origen y de destino, cuestiones relacionadas con la discriminación, la incorporación de estudios realizados en diversos lugares, la apropiación y transmisión de la cultura nativa,

d) El abandono o la ruptura familiar por separación prolongada, las cargas adicionales de trabajo productivo doméstico o de cuidado de familiares por sustitución del tiempo de los adultos, la falta de participación e inclusión de necesidades personales por parte de los adultos, la falta de reconocimiento del espacio lúdico y recreativo de los niños, etcétera.

En el ámbito de los derechos humanos se defiende sobre todas las cosas el "interés primordial" del niño, como bien lo establece la Convención de los Derechos del Niño por todos los actores encargados de velar por su bienestar. Sin embargo, el bienestar del niño puede observarse desde perspectivas muy diferentes.

En lo que corresponde a la población jornalera migrante, el interés primordial del niño es directamente proporcional a la posibilidad de sobrevivencia del mismo, y por lo tanto, el ingreso funge como el factor determinante para decidir el lugar de trabajo al que se dirige la familia. Sin embargo, si es de notar que existen otras variables que también resultan determinantes, aunque aquellas relacionadas con la infraestructura orientada a satisfacer las necesidades de los niños no se encuentran en los primeros lugares.

³⁹ Los porcentajes respectivos son 34.1% para el rango de cinco a nueve meses, mientras que el porcentaje relativo a más de nueve meses es de 15.1. Véase ENJO 2009.

Esto se puede observar en tanto que el porcentaje relativo a la preferencia del lugar de trabajo está encabezada por el salario que se paga (32.6%), seguida por las relaciones obrero-patronales establecidas con anterioridad (14.8%), por las ofertas que existían en el momento (13.8%), por las redes sociales (conocidos) 11.9% y posteriormente, por las instalaciones o la infraestructura con la que cuenta el lugar de trabajo con 6.7%. Esto significa que menos del 10% de la población jornalera prioriza los espacios a los llega a trabajar en relación con otras vertientes. Esto significa que la continuidad de estudios para los niños o el aseguramiento de buenas condiciones de alojamiento para la familia, no se encuentran entre las necesidades más sentidas de la población. Sin duda esto se expresa igualmente en la falta de demandas del mejoramiento de las instalaciones por parte de los jornaleros ante los productores, lo cual resulta cómodo para ellos. Asimismo, da pie a que desde el ámbito institucional como por parte de los productores no exista un criterio de calidad en el momento de generar proyectos de infraestructura que atiendan y cumplan con las normatividades, la dignidad y los derechos de los jornaleros.

Otra lectura, claro está, tiene que ver con el sentimiento de no permanencia en el lugar temporal en el que se albergan los jornaleros y que puede dar una reflexión particular de poder "aguantar" las circunstancias en las que se viven, siempre y cuando exista un beneficio específico que se pueda disfrutar de regreso en la comunidad de origen. Sin embargo, según las declaraciones de los propios jornaleros, el "beneficio" buscado, en tanto generar un ingreso para sobrevivir durante el tiempo fuera así como un ahorro para regresar al hogar, no es del todo claro. Sólo el 40% de las familias jornaleras migrantes logra ahorrar algo de los recursos que genera fuera. El otro 60% regresa en las mismas condiciones como se fue. Aún más, un porcentaje importante indicó que el ahorro simplemente le sirve para seguir sobreviviendo los meses que regresa a su comunidad de origen a través de la compra de alimentos (29.6%). Para algunos cuantos (18.2%), el ahorro alcanza para hacer algunos arreglos en su vivienda, para comprar medicinas (13.8%), para financiar las actividades productivas de su parcela (12.6%)⁴⁰, para migrar (6.5%), para pagar deudas (5.7%) y hasta el último, para pagar gastos asociados con la escuela (5.3%).⁴¹

Este dato corrobora que los gastos de escolaridad, así como la existencia de infraestructura escolar, no se encuentran entre las prioridades de los jornaleros agrícolas. Sin embargo, este porcentaje también puede responder a la existencia de los apoyos gubernamental para becas educativas (Oportunidades) los cuales son un recursos que muchas investigaciones ya han puntualizado que se desvía de forma marginal para otros gastos. Sin embargo, también es preciso mencionar que el apoyo de Oportunidades tiene poca presencia entre los jornaleros agrícolas migrantes, ya que menos de 30% de la población tiene este recurso (28.3%), aunque por lo menos es el más elevado entre otros programas cuya presencia entre la población no rebasa 15 por ciento.

⁴⁰ Este porcentaje se sumó por ser rubros de la misma categoría, pero una parte corresponde para la compra de insumos para el trabajo (7.3%) y la otra parte corresponde propiamente dicho a las actividades agropecuarias (5.1%).

⁴¹ Antes de los gastos asociados a la escuela existe un porcentaje que se refiere a otros usos del ahorro que se eleva a 8.7% pero que no toma en cuenta por ser un agregado de diversas opciones.

Tabla 14. Porcentaje de titularidad de Programas de Gobierno

Programa	% de Jornaleros beneficiarios por programa
Oportunidades	28.3%
Jornaleros Agrícola (PAJA)	11.8%
PROCAMPO	14.6%
LICONSA	2.8%
Seguro Popular	10.8%
IMSS-Oportunidades	1.4%
PET	1.9%
Piso Firme	9.0%
Otro	19.3%

Fuente: ENJO 2009.

Esto nos permite percibir un escaso interés por parte de los hogares jornaleros en financiar actividades escolares en tanto que existen otro tipo de urgencias en el hogar. Por otro lado, esto también se puede entender desde el funcionamiento del hogar jornaleros. El costo de oportunidad de no estudiar es visto como una pérdida individual, mientras que el costo de oportunidad de no que el niño/joven no trabaje es visto como una pérdida del bienestar de todo el hogar. Este criterio de selección de los costos y beneficios dentro del hogar, resulta indispensable para entender, desde la intervención institucional, cómo balancear las pérdidas percibidas por los miembros del hogar que toman las decisiones, en este caso por lo general los padres.

Los datos arriba mencionados se corroboran en tanto que 74% de los jornaleros migrantes declararon tener un ingreso insuficiente para satisfacer necesidades básicas de alimentación (45.3%), vestimenta (23.4%), arreglos de su vivienda (9.4%) y la compra de medicamentos ante una enfermedad de los miembros del hogar (8%). Nuevamente los gastos asociados a la educación sólo aparecen de forma marginal en el acceso a servicios (1.4%) y en relación al porcentaje agregado de la variable "Otro" que aparece en la Tabla 14 (8.4%).

A pesar de los esfuerzos de coordinación y de discusión de alto nivel institucional, los resultados no han logrado permear la vida de la mayoría de los niños, niñas y adolescentes insertos en actividades agrícolas por diversas razones. Entre las más importantes cabe señalar la fragmentación y sectorialización de los apoyos ofertados por las instituciones, la falta de coordinación operativa efectiva, las dificultades para integrar un solo padrón interinstitucional, rigidez y falta de participación social en reglas de operación, la falta de presupuesto, el desconocimiento o desinterés de los tomadores de decisiones, entre otros.

El diagnóstico que aquí se presenta tiene como objetivo hacer mapas de las dimensiones de vulnerabilidad entre los niños, niñas y adolescentes insertos en actividades agrícolas remuneradas. Esto resulta de importancia ya que permite a los agentes institucionales de campo que tienen contacto directo con ellos, identificar las posibilidades que existen para modificar estas condiciones desde sus causas. Por lo general todas estas dimensiones se interrelacionan de forma tal en que generan una espiral que no permite que los niños, niñas y adolescentes expandan sus oportunidades de vida.

El Diagrama 1 identifica las dimensiones que aumentan la vulnerabilidad en la vida de NNA que trabajan en actividades agrícolas y que son los ámbitos de intervención que tendría que tomar en cuenta un modelo que tenga como expectativa ayudar a disminuir el trabajo infantil agrícola. El Diagrama 2 presenta las dimensiones hacia donde se tendría que orientar cualquier intervención que busque

generar las condiciones para disminuir el trabajo infantil agrícola (Aguilar, 2006; Ramírez, S.; Palacios D. y Velazco, D. 2006; INEGI/STPS, 2009; SEDESOL, 2008; SEDESOL 2012a; SEDESOL 2012b).

Como se puede observar, ambos diagramas son complementarios ya que uno presenta la problemática de la población infantil y el segundo la condición de bienestar necesaria para resolver esa problemática específica. Dado que las condiciones y circunstancias de cada hogar inserto en trabajo infantil son únicas, estos diagramas, más que presentar indicadores particulares pretende generar una ruta crítica de los ámbitos de la vida de los niños, niñas y adolescentes que hay que considerar mejorar a partir de un instrumento diagnóstico que contemple cada una de estas dimensiones. Las propuestas de intervención, sistematización y seguimiento que está implementando la OIT en cuatro estados del país, también busca generar instrumentos que permitan generar líneas de base de la situación de cada uno de los niños y niñas que forman parte de las intervenciones y de esta forma poder medir los avances que se logren.

Sin duda esto es un avance importante que permitirá no sólo avanzar en la construcción de instrumentos cuantitativos, sino también poner a prueba instrumentos que puedan ser retomados desde las propias instituciones estatales y federales para generar objetivos específicos frente al bienestar de cada uno de los y las niñas en hogares con trabajo infantil.

Diagrama 1. Ruta de vulnerabilidades relacionadas con el trabajo infantil.

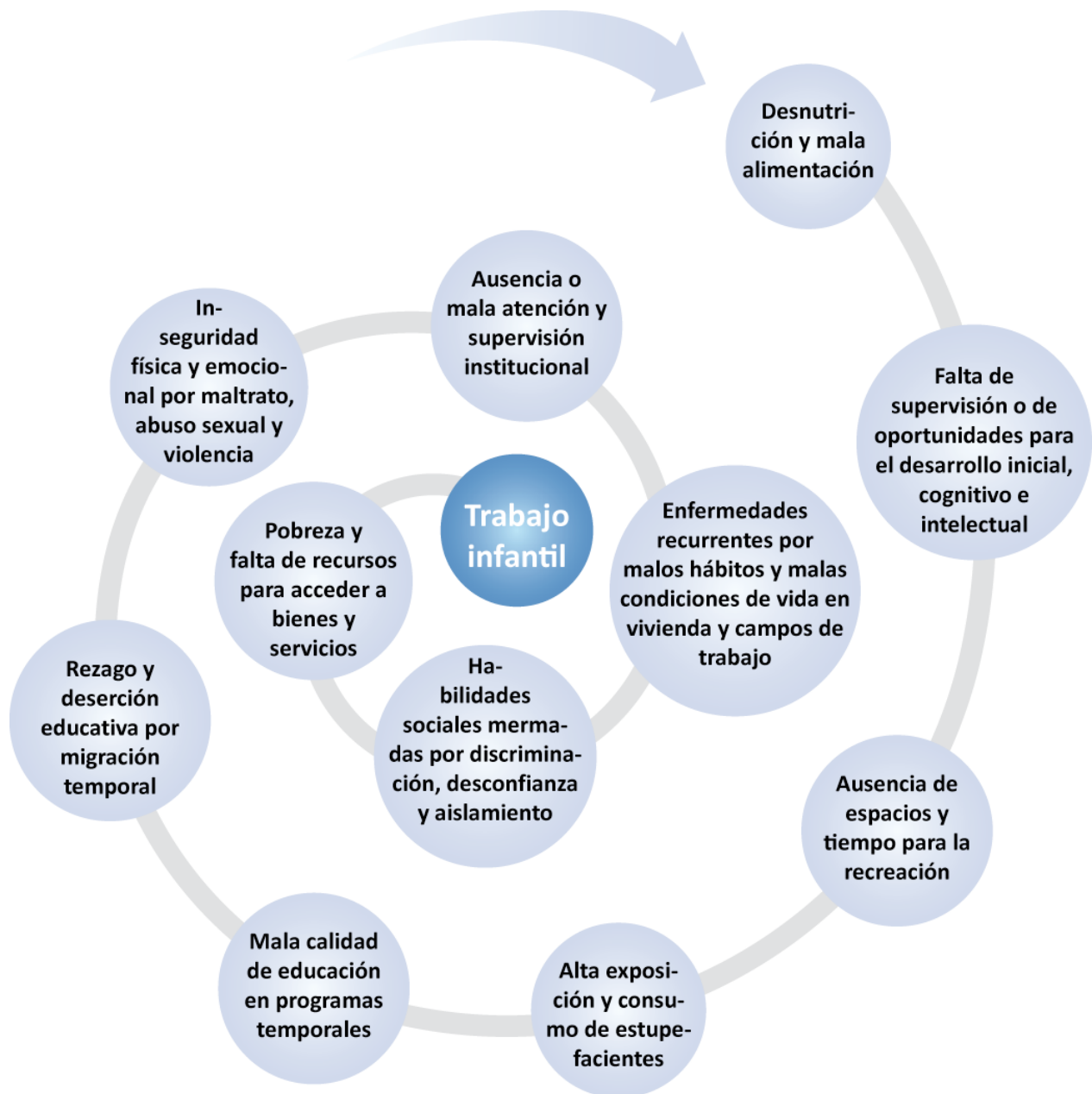


Diagrama 2. Dimensiones de bienestar y oportunidad para NNA en condición de vulnerabilidad y trabajo infantil



El Marco Jurídico Nacional e Internacional que protege los derechos de niños, niñas y adolescentes en materia de trabajo infantil en México.

El marco jurídico tanto nacional como internacional es vasto y ha dotado de importantes instrumentos a los defensores de los derechos de los niños, niñas y adolescentes para buscar mejorar sus condiciones de vida así como hacer valer sus derechos ante violaciones importantes.

Aquí presentamos los principales instrumentos que son el marco para actuar tanto desde la perspectiva social como institucional, el cual obliga a todas las instituciones del Estado a generar las acciones necesarias para asegurar el bienestar de los NNA y sobre todo protegerlo de situaciones que puedan vulnerar sus derechos más esenciales.

La **Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)**, firmada el 10 de diciembre de 1948, es el instrumento internacional fundamental para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ya que sostiene la igualdad, la libertad y la fraternidad de todo ser humano como persona y comunidad, ante las instituciones y el sistema jurídico, sostiene el derecho a vivir una vida plena moral, física, ideológica e intelectualmente, a contar con lo necesario para asegurar el bienestar propio y de la familia, a tener seguridad social y tener asistencia especial en caso de necesitarla, a ser respetado en su vida privada, a vivir sin discriminaciones de ninguna índole, a expresar libremente sus ideas, a organizarse para defender sus derechos, a la representación y la participación política, al trabajo y a la remuneración justa, a la cultura, a tener acceso a la educación gratuita, al esparcimiento y a que todos sus derechos se hagan efectivos plenamente.

Asimismo, la **Convención de los Derechos del Niño (CDN)**, elaborada y ratificada por nuestro país en 1990 también otorga un marco para la defensa de los menores de edad de todo trabajo y protege el derecho a cuidados y asistencia especiales. En su artículo 32, numeral 1, el Convenio señala que “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.” Asimismo, en su numeral 2 el citado artículo abunda en que “los Estados adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del artículo... y en particular: a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar; b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo y c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.”

Los convenios firmados en el marco de la **Organización Internacional del Trabajo** han significado un importante precedente para la defensa y seguimiento de violaciones a los derechos humanos y laborales de la población infantil, en aquellos países donde la legislación nacional resulta débil, poco clara e incluso arbitraria. El **Convenio 138** de la OIT elaborado en 1973 (**OIT-138**), si bien no ha sido ratificado por México, si es una instrumento internacional que otorga un parámetro sobre la edad mínima de admisión al empleo. Este límite mínimo se ha determinado a los 15 años (la edad de terminación de la escolaridad obligatoria) y sólo en el caso de países en desarrollo se ha permitido que sea a los 14 años. Asimismo, se admite la incorporación al trabajo “ligero” para niños entre 13 y 15 años (12 y 14 para países en desarrollo) siempre y cuando no ponga en riesgo su salud ni sus proyectos de vida. Aunado a este convenio, la **recomendación 146 (OIT-R-146)** en torno a esta convención exhorta a los Estados ratificantes a impulsar el desarrollo de programas y políticas para satisfacer las necesidades de niños y jóvenes en materia educativa, de capacitación vocacional y laboral, disminución de la pobreza, eliminación de la discriminación, desarrollo integral, etc. de forma tal que permita la asistencia escolar hasta término de este sector. Asimismo, la recomendación promueve que todo estado cuyo límite de

edad laboral sea menor de 15 años, deberá de motivar los cambios necesarios para elevar ese límite, así como asegurarse de que los derechos en materia de laboral, de riesgos de salud y de percepciones salariales sean cumplidos por las partes contratantes.

Por otro lado, el **Convenio 182 (OIT-182)** de la OIT "Sobre las Peores Formas de Trabajo infantil", ratificado por México en 2000, en su artículo 2 define como niño a toda persona menor de 18 años y considera en su artículo 3 entre las peores formas de trabajo infantil: a) todas las formas de esclavismo, tráfico, pago por deudas o trabajos forzados, incluyendo el reclutamiento de menores para conflictos armados; b) el uso, procuración u oferta de prostitución infantil, para la producción de pornografía infantil o actuaciones pornográficas; c) el uso, procuración u oferta de menores para actividades ilícitas, en particular para la producción o tráfico de drogas como se define en los tratados internacionales relevantes; d) El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. Asimismo, continúa el artículo 3 sobre las condiciones peligrosas que deben de ser prohibidas como: a) aquel trabajo que expone a los menores a abusos físicos, psicológicos o sexuales; b) el trabajo subterráneo, bajo el agua, a alturas peligrosas o en espacios confinados; c) el trabajo con uso de maquinaria peligrosa, herramientas o equipos que involucre el manejo manual o transporte de cargas pesadas; d) cualquier ambiente que pueda exponer a los menores a sustancias, agentes o procesos peligrosos, o a temperaturas, niveles de sonido o vibraciones que resulten dañinas para su salud; e) trabajo bajo condiciones difíciles como son largas horas, en horas nocturnas o trabajos donde los menores se encuentren confinados en la premisas del empleador.

El citado Convenio, en su artículo 5, también determina que los gobiernos, en consulta con las organizaciones patronales y de trabajadores, deberá establecer los mecanismos idóneos para vigilar la aplicación de las disposiciones del Convenio. Asimismo, los Estados están obligados a elaborar y poner en práctica programas de acción para eliminar las peores formas de trabajo infantil (art. 6), así como garantizar su aplicación a partir de la determinación de los mecanismos para hacerla cumplir⁴² y el establecimiento de sanciones penales (art. 7).

La **Recomendación 190 (OIT-R-190)** de la OIT regula las acciones con carácter de urgente para dar validez al Convenio 182, así como urge a los estados firmantes a identificar las peores formas del trabajo infantil en sus respectivos países y a legislar en torno a su prohibición. Adicionalmente, marca lineamientos para rescatar a los niños de situaciones indignantes, a partir del involucramiento de diversos sectores sociales, gubernamentales, organizaciones de empleadores y trabajadores, así como de medios de comunicación, para diseñar sistemas de protección, rehabilitación, reinserción y sensibilización orientados para los menores, así como para la sociedad en general. Por otro lado, el **Convenio 81 (OIT-81)** de la OIT sobre inspección del trabajo, regula los sistemas nacionales de inspección en el trabajo, determina las facultades que estos pueden y deben tener, en especial con lo que se refiere a la inspección relacionada con el trabajo infantil y con las peores formas de trabajo infantil. El **Convenio 129 (OIT-129)** de la OIT abarca todas las actividades agrícolas y señala que el principal deber de los inspectores del trabajo es velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas al empleo de menores (OIT, 2003).

Por último, la **Convención 184 sobre Seguridad y Salud en la Agricultura (OIT-184)** firmada en 2001, es consistente con las Convenciones 138 y 182, en cuyo artículo 16 se señala que la edad mínima para realizar aquellos trabajos en la agricultura que por su naturaleza puedan dañar la salud y la seguridad de las personas jóvenes no deberá ser menor de 18 años; sólo se podrá permitir reducir esa edad a 16 años,

⁴² En este ámbito la Convención observa la importancia de legislar en torno a la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, determinar los servicios de inspección o policía e identificar las sanciones para cada violación. Asimismo, señala la importancia de asegurar el acceso a la justicia y la protección de testigos ante los procesos penales.

previa consulta de los gobiernos con los contratistas y con la capacitación adecuada para cumplir con las regulaciones de salud y seguridad de los trabajadores jóvenes.

Por otro lado, la población indígena es generalmente la más vulnerable en materia de trabajo infantil, dadas las condiciones sociales, históricas y políticas desiguales en las que comúnmente se desarrollan. En este sentido, la **Declaración de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas** ratificada en 2007, especialmente en su artículo 17 protege a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso, interferir en su educación o desarrollo integral.

La **Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CIPTMF)**, establece derechos a los trabajadores migrantes como a sus familias entre los que se encuentran el derecho a la libertad de circulación en el territorio; la participación en los asuntos públicos de su Estado de origen; el acceso a la educación, servicios sociales, vivienda, salud, cooperativas, participación en la vida cultural; protección de su unidad familiar, derecho a la reunificación familiar; a estar exentos de pago de impuestos y otras obligaciones aduaneras en los distintos momentos del proceso migratorio; el derecho de los familiares a permanecer en el Estado en el caso de muerte o disolución del matrimonio del trabajador migratorio; a que no se retire su autorización de residencia por cesación de su contrato; a elegir libremente su empleo; a recibir igualdad de trato que los nacionales en situaciones de despido. Todas estas prerrogativas tienen como objetivo garantizar la máxima protección de los derechos de los trabajadores migratorios documentados, en condiciones de dignidad e igualdad en comparación con los nacionales. Además, se insta a los Estados a la formulación de políticas sobre migración.

El **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCYP)**, declarado en 1966 y cuya adhesión fue firmada por México en 1981, también es un instrumento internacional que en el ámbito migratorio es un antecedente para la redacción posterior de la Convención de los Derechos del Niño. En su artículo 24, en específico, el Pacto suscribe el derecho de los menores a "todas las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado" sin discriminación alguna; así también protege el derecho a la identidad y la nacionalidad del menor.

En el caso de nuestro país, existe un importante precedente de protección a los derechos de la población infantil en la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)** así como en la Ley Federal del Trabajo. En la Constitución, específicamente el artículo 1º que otorga el derecho a todos los ciudadanos de gozar de las garantías otorgadas por la constitución sin menoscabo de su condición de género, origen étnico, edad, condición social, religión, etc.; el artículo 3º que sostiene el derecho de todo individuo a recibir educación laica, democrática, gratuita y determina con educación básica obligatoria la educación primaria y secundaria; el 4º constitucional que asume la igualdad ante la ley tanto de hombres como mujeres, el derecho a la libre determinación de la prole, el derecho a la protección en salud, a un medio ambiente adecuado para su desarrollo, el derecho a una vivienda digna y decorosa, a la satisfacción de necesidades de alimentación, salud, educación y esparcimiento de niños y niñas, además de delimitar el deber de padres y del estado de defender los derechos de la niñez. El artículo 18 hace referencia a la creación de un sistema integral de justicia aplicable a las personas entre doce y dieciocho años. El artículo 22 prohíbe cualquier maltrato físico, tortura, intimidación, multas excesivas o infamia, muy relacionado con la explotación laboral de los niños. Y en materia de distribución de la riqueza, el artículo 25 constitucional el estado mexicano garantice una justa distribución del ingreso y la riqueza para todos los mexicanos.

Por otro lado, el artículo 123 fracción III, prohíbe a las empresas el empleo de personas menores a 14 años y determina una jornada máxima de 6 horas para personas entre 14 y 16 años. Además, los

trabajadores de 14 y 15 años no pueden emplearse en tiempo de trabajo extraordinario. El artículo 133 reconoce la relación vinculatoria con todas las leyes, los tratados y los convenios nacionales e internacionales que emanen del Congreso de la Unión y firmados por el presidente de la república, lo que da sustento a los acuerdos internacionales en material de derechos de la infancia.

En lo que respecta a la **Ley Federal del Trabajo**, el artículo 5 sostiene la inviolabilidad de los derechos laborales para niños trabajadores menores de 14 años; el 8 define al trabajador como toda aquella persona que realiza un trabajo personal subordinado; el 10 define la figura del patrón, el artículo 20 define la relación de trabajo como el intercambio entre un trabajo personal subordinado a cambio de un salario por contratación; el 21 que asume la relación contractual exista o no contrato, el 22 que prohíbe la contratación de menores de 14 y de mayores de 14 y menores de 16 que no hayan concluido su educación básica obligatoria, salvedad de que los estudios sean compatibles con el trabajo, el 23 que requiere de la autorización de los tutores para prestar servicios. El artículo 25, que determina las especificaciones de la contratación laboral, en especial en lo referente a menores en su título V bis, así como los artículos 173 al 180 que se refieren a los mecanismos de vigilancia para los menores de edad a través de inspectores de trabajo (173), el requerimiento de certificados médicos y los artículos (174), la prohibición del trabajo de menores de dieciséis en a) expendios de bebidas embriagantes; b) trabajos en contra de su moralidad; c) trabajos ambulantes; d) trabajos subterráneos o submarinos; e) trabajos extenuantes físicamente que retrasen su desarrollo físico; f) labores peligrosas o insalubres; g) en horarios después de la 10 de la noche. Por último, los artículos 992, 995 y 997.

La **Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LPDNA)**, establece en su artículo 1, que esta ley garantizará a los niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, siendo sujetos de la ley, como lo establece el artículo 2, las personas menores de 18 años. El artículo 3 de la Ley dispone que la protección de los derechos de los menores de edad, tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad, situación que no es alcanzada en una gran mayoría de casos por los jornaleros agrícolas menores de edad. El Artículo anteriormente referido, establece los principios rectores de la protección de los derechos de niños y adolescentes, a saber: a) El del interés superior de la infancia; b) la no discriminación por ninguna razón, ni circunstancia; c) la igualdad sin distinción de raza, edad, sexo, religión, idioma o lengua, opinión política o de cualquier otra índole, origen étnico, nacional o social, posición económica, discapacidad, circunstancias de nacimiento o cualquiera otra condición suya o de sus ascendientes, tutores o representantes legales; d) el de vivir en familia, como espacio primordial de desarrollo; e) el de tener una vida libre de violencia; f) el de corresponsabilidad de los miembros de la familia, Estado y sociedad; g) el de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales.

Vinculado con los principios enunciados anteriormente, el artículo 11 establece las obligaciones de los padres y de las personas que tengan a su cuidado a niños y adolescentes:

- a) Proporcionarles una vida digna, garantizarles la satisfacción de alimentación, así como el pleno y armónico desarrollo de su personalidad en el seno de la familia, la escuela, la sociedad y las instituciones, de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo.
- b) Protegerlos contra toda forma de maltrato, prejuicio, daño, agresión, abuso, trata y explotación.

Lo anterior implica que la facultad que tienen quienes ejercen la patria potestad o la custodia de niñas, niños y adolescentes no podrán, al ejercerla, atentar contra su integridad física o mental ni actuar en menoscabo de su desarrollo. Las normas dispondrán lo necesario para garantizar el cumplimiento de los

deberes antes señalados. En todo caso, se preverán los procedimientos y la asistencia jurídica necesaria para asegurar que ascendientes, padres, tutores y responsables de niñas, niños y adolescentes cumplan con su deber de dar alimentos. Se establecerá en las leyes respectivas la responsabilidad penal para quienes incurran en abandono injustificado. El artículo 42, a su vez, señala el derecho de NNA a reunirse y asociarse. Las leyes deben disponer lo necesario para que puedan ejercerlo sin más límites que los que establece la Constitución.

Experiencias para disminuir del TI en México: las tabacaleras de Nayarit, los horticultores de Sinaloa y los azucareros de Veracruz.

En México, existen pocas experiencias de disminución del trabajo infantil agrícola. Si bien es un tema que se ha mantenido en la agenda pública y legislativa desde hace algún tiempo, es sólo desde hace menos de una década que el tema ha adquirido mayor relevancia pública. Desde los orígenes del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) se reconoció la importancia de otorgar servicios educativos a la población jornalera migrante, sobre todo a raíz del trabajo infantil que se observaba en los campos agrícolas. El programa nunca avanzó en generar indicadores ni metas de atención en materia de trabajo infantil, no obstante la creación de ludotecas, guarderías, aulas escolares, becas y apoyos en especie para apoyar la matriculación se consideraron como elementos que incidían de manera indirecta en el trabajo infantil agrícola.

Este cúmulo de apoyos, aunado al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades el cual atiende sobre todo a población en lugares de origen y los programas educativos que atienden a la población migrante, PRONIM y CONAFE, han sido los instrumentos del gobierno mexicano para incidir en la matriculación escolar de los niños e impactar el trabajo infantil. No obstante, como lo hemos observado, la población en trabajo infantil agrícola aun representa un importante porcentaje para la población infantil menor de 15 años, especialmente en zonas rurales. Según el Censo 2010 (INEGI, 2010), la población infantil menor de 15 años para ese año era de 5 888 488 niños. Si le sumamos la población entre 15 y 17 años, que era de alrededor de 1.5 millones,⁴³ esto significa que la población infantil entre 5 y 17 en zonas rurales para 2010 era de casi 7.4 millones. Si tomamos en consideración el dato sobre trabajo infantil agrícola aportado por la ENOE/MTI 2009 (INEGI/STPS, 2010) el cual señala que 893 600 niños, niñas y adolescentes trabajaban en actividades agrícolas, esto significa que alrededor de 12 % de la población infantil en zonas rurales estaba ocupada laboralmente, porcentaje más elevado que el que corresponde para la población infantil ocupada de forma global (Tabla 15).

Estos datos son el resultado de la falta de una política específica que logre impactar la contratación laboral de los NNA y para mejorar los salarios de los adultos en las zonas rurales. Por lo general, las propuestas para reducir la contratación o presencia de los niños en los campos agrícolas han sido implementadas de forma local, a partir de la iniciativa de organizaciones civiles, procesos políticos coyunturales u organizaciones internacionales sensibles al problema. Hasta ahora en sólo tres estados se ha logrado incorporar la participación de los productores, Sinaloa, Veracruz y Nayarit, y sólo en cultivos específicos, como son las hortalizas, la caña de azúcar y el tabaco, respectivamente. No obstante, no se ha logrado avanzar en generar proyectos específicos para cada uno de los cultivos en donde se observa una mayor contratación de mano de obra infantil.

⁴³ El dato no es exacto dado que el Censo Nacional de Población presenta sus resultados por grupos quinquenales.

Tabla 15. Población infantil ocupada a nivel nacional, tasa por entidad federativa y porcentaje de ocupación en el sector primario, 2009

Población Infantil (PI) entre 5 y 17 años								
Entidad Federativa	Total	Ocupada	% PI Ocupada/ Población Nacional	Lugar nacional	% PI Ocupada/ población en entidad	Lugar	Población Ocupada en sector primario	% PI en sector primario /Población ocupada en entidad federativa
Nacional	28 247 936	3 014 800			10.67		893 599	29.64
Aguascalientes	316 240	25 455	0.84	30°	8.04	25°	3 382	13.28
Baja California	785 931	44 580	1.47	21°	5.67	30°	5 789	12.98
Baja California Sur	139 476	11 608	0.38	32°	8.32	24°	1 764	15.19
Campeche	209 246	28 396	0.94	28°	13.57	11°	12 245	43.12
Coahuila de Zaragoza	665 287	51 848	1.71	19°	7.79	26°	5 975	11.52
Colima	149 061	23 586	0.78	31°	15.82	4°	4 826	20.46
Chiapas	1 391 719	199 696	6.62	5°	14.34	9°	115 593	57.88
Chihuahua	821 358	27 586	0.91	29°	3.35	32°	8 118	29.42
Distrito Federal	1 783 192	94 333	3.12	11°	5.29	31°	803	0.85
Durango	445 820	40 009	1.32	24°	8.97	22°	13 199	32.99
Guanajuato	1 406 349	182 134	6.04	6°	12.95	12°	37 798	20.75
Guerrero	963 911	169 212	5.61	7°	17.55	1°	106 417	62.88
Hidalgo	658 682	66 715	2.21	15°	10.12	17°	29 741	44.57
Jalisco	1 857 213	240 059	7.96	3°	12.92	13°	41 990	17.49
México	3 882 725	287 123	9.52	1°	7.39	27°	42 472	14.79
Michoacán de Ocampo	1 090 589	160 235	5.31	8°	14.69	7°	45 951	28.67
Morelos	418 972	39 090	1.29	25°	9.32	20°	9 932	25.40
Nayarit	242 398	40 469	1.34	23°	16.69	2°	12 625	31.19
Nuevo León	1 025 637	86 890	2.88	12°	8.47	23°	5 170	5.95
Oaxaca	1 068 236	158 340	5.25	9°	14.82	6°	75 782	47.86
Puebla	1 622 061	245 138	8.13	2°	15.11	5°	97 052	39.59
Querétaro	475 641	34 435	1.14	26°	7.23	28°	7 542	21.90
Quintana Roo	336 418	46 053	1.52	20°	13.68	10°	5 231	11.35
San Luis Potosí	684 049	68 260	2.26	14°	9.97	18°	21 038	30.82
Sinaloa	691 839	101 424	3.36	10°	14.66	8°	29 832	29.41
Sonora	652 152	42 428	1.40	22°	6.50	29°	5 902	13.91
Tabasco	556 990	64 388	2.13	16°	11.55	15°	22 311	34.65
Tamaulipas	830 319	76 469	2.53	13°	9.20	21°	11 656	15.24
Tlaxcala	317 666	30 689	1.01	27°	9.66	19°	9 422	30.70
Veracruz de Ignacio de la Llave	1 916 360	208 889	6.92	4°	10.90	16°	59 378	28.42
Yucatán	472 373	59 010	1.95	18°	12.49	14°	13 805	23.39
Zacatecas	370 026	60 253	1.99	17°	16.28	3°	30 858	51.21

Fuente: Elaboración propia con los datos del Módulo de Trabajo Infantil 2009 (INEGI/STPS, 2009).

Como podemos observar en la Tabla 15, las entidades que aportan mayor población infantil ocupada en nuestro país son el Estado de México, Puebla y Jalisco, lo cual resulta de su mayor aportación de población infantil entre 5 y 17 años a nivel nacional. Sin embargo, cuando observamos la mayor participación de población infantil ocupada en relación con la población infantil por cada entidad federativa, es evidente las diez entidades que tienen la mayor ocupación infantil son en primer lugar Guerrero (17.5%), seguido de Nayarit (16.6%), Zacatecas (16.3%), Colima (15.8%), Puebla (15.1%), Oaxaca (14.8%), Michoacán (14.7%), Sinaloa (14.6%), Chiapas (14.3%) y Quintana Roo (13.7%). Por el contrario, las entidades federativas que menor ocupación infantil tienen respecto a su población infantil total son el Distrito Federal, Chihuahua, Baja California, Sonora, Querétaro, el Estado de México y Coahuila.

Las altas tasas de ocupación laboral en las entidades federativas tienen una relación directamente proporcional con la población que realiza actividades en el sector primario. Es así como podemos observar que el estado de Guerrero tiene la más alta participación laboral infantil en el sector primario (63%), seguida de Chiapas (58%), Zacatecas (51.2%), Oaxaca (48%), Hidalgo (44.5%), Campeche (43%), Puebla (39.5%), Tabasco (34.6%), Durango (33%) y Nayarit (31%); las identidades con menos participación infantil en el sector agrícola son el Distrito Federal (0.8%), Nuevo León (6%), Quintana Roo (11.3%), Coahuila (11.5%), Baja California (13%), Aguascalientes (13.2%) y Sonora (14%).

Como se puede observar, hay coincidencias importantes entre las entidades federativas que tienen mayor tasa de ocupación infantil con aquellas donde el sector primario es el principal sector de ocupación, especialmente en el caso de Guerrero, Zacatecas, Oaxaca y Chiapas. También es de notar que las experiencias que hasta ahora se han desarrollado no representan necesariamente a los estados que tienen una mayor participación infantil en el sector agrícola, probablemente porque los datos del Módulo Infantil no alcanzaron a identificar a la población infantil migrante o temporal. Sin embargo, no cabe duda que el hecho de que existan estas experiencias son un gran avance y que hay lecciones que se pueden aprender de cada una. Por lo general, podemos observar elementos comunes a todas ellas que recaen en una combinación de coyunturas políticas, actores productivos, organizaciones internacionales y funcionarios de instituciones gubernamentales motivados y sensibilizados. A continuación se presentan de forma resumida algunas experiencias que se han llevado a cabo, para pasar después al análisis más profundo sobre el caso de Michoacán a partir de los elementos recogidos durante la investigación de campo.

Nayarit

El estado de Nayarit es actualmente la segunda entidad con mayor participación en el ámbito estatal de la mano de obra infantil, ya que 16.69% de la población infantil en el estado se encuentra ocupada (INEGI/STPS, 2009) una disminución de sólo 0.6% con el dato de 2007; de los NNA que se encuentran ocupados, 31.19% lo está en el sector primario, lo que significa más de 12 500 menores de edad. A diferencia de lo que se observa en otros estados, la población infantil inserta en actividades agrícolas ha tendido a aumentar en vez de disminuir ya que en 2007 la ocupación en este sector era de 26% (INEGI/STPS, 2007). Es muy probable que esto se deba a la pauperización que han sufrido los hogares indígenas que habitan en la región Sierra que comprende a los municipios de Huajicori, El Nayar y La Yesca que albergan las territorios ancestrales de los pueblos indígenas nayeeri (coras), wirrárika (huicholes), o'dam (tepehuanos) y mexicaneros que hablan náhuatl.

Probablemente una de las primeras experiencias documentadas para retirar a NNA de los campos agrícolas, aunque no necesariamente del trabajo infantil, son los Centros Florece en el estado de Nayarit a cargo de la British American Tobacco Company. Nayarit es el principal productor de tabaco en México.

Su cultivo se concentra en el municipio de Santiago Ixcuintla y es dirigido principalmente por dos empresas tabacaleras: la British American Tobacco y Tabacos Desvenados S.A. (TADESA), empresa perteneciente a CIGATAM, asociada a Philip Morris International, para la comercialización de los cigarros (Díaz & Salinas, 2009). Desde principios de la década de los noventa, diversos activistas y grupos de la sociedad civil nacional e internacional, iniciaron un fuerte movimiento denunciando las terribles condiciones de vida y de trabajo de miles de jornaleros indígenas de los pueblos wixárika, nayari y o'dam ñi'ok que se contratan principalmente en el cultivo del tabaco. Entre las principales denuncias se encontraban que, la elevada exposición a los plaguicidas utilizados por las empresas estaba generando fuertes daños neurológicos y malformaciones genéticas entre los y las trabajadoras así como los recién nacidos, además de una elevada incidencia de trabajo infantil.

Después de muchos años de defensa por parte de las tabacaleras, ante las evidencias de los graves efectos de los químicos agrícolas y la presencia de niños trabajadores (Díaz & Salinas, 2002), en diciembre de 2001 las tabacaleras anunciaron la apertura de dos escuelas-albergues bajo el nombre de Florece donde los hijos de jornaleros recibirían atención, educación y alimentos mientras sus padres trabajaran en el campo.⁴⁴ A partir de 2006 la organización Jalisco Desarrollo y Fomento A.C. (JADEFO AC) toma bajo su responsabilidad la dirección de los centros Florece y en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, promueven estos centros como una iniciativa para sacar a niños y niñas del trabajo en los campos tabacaleros. Desde su origen, las escuelas Florece han atendido en promedio un aproximado de 900 niños y niñas entre 1.5 y 14 años por cada año desde que se inició su operación. Cuentan con programas educativos para la primera infancia, preescolar y primaria a cargo del PRONIM y la Secretaría de Educación del Estado, otorgan atención en salud a través de la Secretaría de Salud, desayunos y comidas con el apoyo del DIF así como actividades recreativas. También buscan modificar comportamientos entre la población adulta a partir de un programa de talleres para padres de los niños.

Actualmente cuenta con cuatro centros: a) La Presa, b) Amapa, c) El Corte, y d) El Tamarindo, los cuales han ido disminuyendo el número de niños que atienden de forma importante a partir de 2007.⁴⁵ Probablemente esta disminución se relacione con la reducción que se ha observado en el cultivo de tabaco en México en los últimos 10 años, lo cual también ha impactado el número de indígenas que trabajan en las tabacaleras. No obstante, todavía por los menos 45 000 jornaleros en su mayoría indígenas se movilizan para contratarse en el tabaco, de los cuales alrededor de 9 300 son niños menores de 14 años.⁴⁶ Esto significa que un alto porcentaje de niños, niñas y adolescentes no está siendo atendida por las escuelas Florece.

Si bien los Centros Florece se han consolidado como una iniciativa regional, no ha logrado solucionar del todo el problema del trabajo infantil y no queda claro que pasará al momento en que las tabacaleras reduzcan al máximo la producción. Tanto el gobierno estatal como el federal se mantienen al margen de llevar a cabo otras acciones que permitan monitorear y dar seguimiento a los niños y niñas Florece y sobre todo de realmente modificar las causas del trabajo infantil entre la población indígena del estado que mantiene niveles de pobreza similares desde hace muchos años. La Secretaría de Desarrollo Social ha continuado el apoyo y la articulación con las escuelas Florece, pero no ha abierto nuevas instalaciones

⁴⁴ Véase la nota del Periódico *La Jornada* del 21 de diciembre de 2001, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2001/12/21/047n1est.html>.

⁴⁵ El año de mayor atención de niños y niñas fue 2004 con un aproximado de 1 182; para el año 2009 se atendió un total de 905 niños, lo que significa una disminución de 23.5% para el periodo. Véase diapositiva de British American Tobacco, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2001/12/21/047n1est.html>.

⁴⁶ A falta de cifras oficiales se tomaron en cuenta los datos publicados por el periódico *Mileno* el 20 de agosto de 2008 respecto a la mano de obra infantil en los cultivos de caña, café y tabaco. En relación con el número de jornaleros se tomaron los datos hechos públicos por la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado.

que logren aumentar el número de niños atendidos y tampoco se cuenta con información sobre los logros de los niños y niñas que estuvieron en Florece, por lo que no se conoce el impacto en el mediano y largo plazo que estos centros ha tenido. Tampoco se tiene información sobre otras estrategias que logren conjuntar esfuerzos para abarcar el resto de la población infantil que hasta ahora no ha logrado ser intervenida. No obstante, la importancia de estos centros está en que fue la primera experiencia en que los productores de un cultivo deciden impulsar un proyecto con estas características y en conjuntar a diversas organizaciones e instituciones. De alguna manera, estos centros se convirtieron en uno de los modelos a partir de los cuales se concibe la atención a la población en situación de riesgo o trabajo infantil.

Sinaloa

El estado de Sinaloa es uno de los más ricos en materia agrícola por lo cual lleva el sobrenombre del "semillero de México" y se calcula que llegan al estado entre 100 000 y 150 000 trabajadores cada año a contratarse como jornaleros agrícolas. La gran mayoría de los que arriban al valle de Culiacán provienen de los estados más pobres del país, principalmente de Guerrero, Oaxaca, Zacatecas, Guanajuato, Michoacán, Veracruz, Durango y Puebla. Por lo general estos trabajadores se contratan en algún campo cuyo dueño es miembro de la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (CAADES). Familias enteras se albergan en las instalaciones que ofrecen en los campos agrícolas. Los contratantes han privilegiado la contratación de hombres y mujeres con familias, como una estrategia de asegurar la estancia y permanencia de sus trabajadores contratados y también mantener los costos de mano de obra bajos. Esto ha dado lugar al crecimiento de la inserción temprana en el trabajo remunerado, cuestionado desde diversos frentes. Los productores agrícolas no siempre lo reconocen e insisten que su preferencia de familias es para asegurar la permanencia de sus trabajadores y tener un mejor nivel de convivencia social en los albergues.

La creciente atención en la última década en la opinión pública nacional en torno al trabajo infantil así como la presión de los consumidores y mercados internacionales por asegurar condiciones dignas de trabajo en los productos que llegan al mercado global, han empujado a muchos productores a buscar mejorar las condiciones de trabajo de sus jornaleros así como a eliminar el trabajo infantil dentro de sus campos. Esta realidad llevó a los productores afiliados bajo CAADES así como al gobierno del estado, con el apoyo de UNICEF y otros actores sociales locales a firmar un acuerdo de erradicación del trabajo infantil en todas las unidades productivas de sus miembros en marzo de 2007. Según los datos que recogió el MTI 2007, la población infantil en el estado era de 742 110 NNA de los cuales 15% se encontraba ocupado y 31.7% –35 339 menores– lo estaba en actividades del sector primario. Para 2009, el estado de Sinaloa contaba con una población infantil de 691 839 NNA entre 5 y 17 años de los cuales 14.66% (101 424) se encontraban ocupados; 29.41% lo estaba en actividades agrícolas, lo que significa que casi 29 000 niños trabajaban en los campos agrícolas. Si bien los datos muestran un leve descenso en la población infantil ocupada en la agricultura, la disminución no es tan significativa como para considerar que el acuerdo firmado en 2007 logró ser exitoso.

Por otro lado, para el ciclo 2009-2010, una investigación de campo realizada por SEDESOL y la Universidad de Chapingo, documentó que la presencia de niños, niñas y adolescentes menores de 16 años en los campos agrícolas en Sinaloa había disminuido aunque no se había erradicado. No obstante, por lo general, aquellos adolescentes que no estaban participando de las actividades laborales remuneradas, no regresaron al sector educativo. Por el contrario, en el caso de las mujeres por ejemplo, generalmente sustituyeron el lugar de la jefa de familia en las actividades domésticas, mientras que los adolescentes, se encontraban realizando actividades que les procuraran algo de dinero, ya sea por

medios legales, pero también ilegales. En mucho de los campos de Sinaloa, se vuelven especialmente susceptibles a ser contratados por los grupos organizados relacionados con el narcotráfico, lo cual también es fomentado a partir de una cultura que admira a las figuras del narco. La coordinación interinstitucional no ha logrado responder con mayor iniciativa para darle oportunidades a los jóvenes menores de 16 años que dejan de laborar en el campo.

En el caso de aquellos campos donde aún se observó el trabajo de NNA, los productores por lo general argumentan que son los padres de familia los que manipulan con abandonar el trabajo en caso de que no contraten a sus hijos y por lo tanto no tienen opciones. Asimismo, han manifestado la falta o insuficiencia de apoyos económicos por parte del gobierno para desincentivar el trabajo infantil y la carga que implica para ellos el tener que resolver las carencias de origen del desarrollo y del acceso a servicios básicos de las familias jornaleras.

Para 2010, de los 160 productores grandes, el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas en el estado había consolidado la colaboración con alrededor de 50 de ellos. En estos campos se pueden observar las obras financiadas con dinero federal que contribuyen a mejorar la estancia de la población jornalera en los campos y que tienen un uso de entre seis y ocho meses al año. En los mejores casos, guarderías equipadas, aulas educativas con material didáctico, cuartos mal ventilados y mal iluminados con piso de cemento que albergan hasta a ocho personas, clínicas de salud y servicio médico particular. Realidad que contrasta muchas veces con la falta de servicio en las comunidades de origen, pero que aún no se perciben como condiciones adecuadas de vida para ninguna familia.

Adicionalmente, según los datos obtenidos en el Diagnóstico 2006 de la SEDESOL, en el caso de Sinaloa, resulta mayor la incidencia de trabajo infantil en localidades con jornaleros asentados que incluso en los albergues. Esto puede resultar lógico en tanto que existe menos vigilancia por parte de los productores, que en el caso de los albergues, ya que es una población cautiva. Sin embargo, en materia de trabajo infantil, uno de los problemas a los que se enfrentará la focalización de las inversiones para erradicarlo o desincentivarlo es la negación del fenómeno por parte de los productores, la falta de información vertida por parte de los instrumentos de las instituciones y sobre todo la falta de monitoreo del personal de campo, entre otros.

Los productores esperan los recursos provenientes de los programas sociales, especialmente de SEDESOL para generar infraestructura, y otorgan algunos apoyos en especie a la población que contratan, pero no necesariamente se ha logrado terminar con la contratación.

En 2010, la organización Save the Children con el apoyo de la OIT dio inicio a un proceso de intervención para disminuir el trabajo infantil en el estado. El proyecto contempla la vinculación de acciones, programas, proyectos y recursos de los distintos actores con el objetivo de retirar del trabajo a o 2 850 niños, niñas y adolescentes (NNA) a partir de una estrategia que combina la sensibilización de actores estratégicos, la elaboración de información que permita medir los avances del proceso así como la vinculación y gestión de recursos.

El elemento interesante de este proyecto es que identifica a un actor social como agente mediador y coordinador de las acciones entre los actores estratégicos. Sin embargo, uno de los posibles obstáculos a los que se puede enfrentar este agente es que se vea rebasado por los tiempos y las dinámicas institucionales y debido a que la ingeniería institucional no está hecha para la coordinación con agentes externos, sobre todo con relación a la aplicación de recursos públicos. En este sentido habrá que esperar

los primeros resultados que logre obtener este proyecto para valorar la oportunidad de que agentes sociales puedan convertirse en los actores coordinadores de este tipo de iniciativas.

Veracruz de Ignacio de la Llave

Una parte importante de la actividad agrícola del estado de Veracruz se concentra en el cultivo de café y la caña de azúcar, aunque también es importante la producción de cítricos y cultivos frutales, principalmente la piña. Según el SIAP, para el año 2010 se sembraron en el estado 273 000 hectáreas de caña de azúcar y 153 300 hectáreas de café cereza (SIAP, 2012). El valor de la producción de la caña de azúcar representó más de 11 000 millones de pesos en ese mismo año, lo que coloca a la industria azucarera en el cultivo agrícola más importante para la economía del estado.

La cosecha de caña requiere de la participación de mano de obra asalariada, la cual se calcula entre 50 y 60 mil jornaleros a lo largo de la temporada más fuerte que es de noviembre a junio. El resto del año se realizan actividades de preparación del terreno, siembra, fertilización, control de plagas y malezas, entre otras. Si bien existe maquinaria para la cosecha de la caña, ésta se realiza de modo manual, dadas las características de los terrenos. Los trabajadores que realizan estos trabajos son personas con bajos niveles de escolaridad que provienen del medio rural de las regiones aledañas o de la migración de otros estados del sureste del país e incluso de Centroamérica. El trabajo infantil relacionado con el sector azucarero por lo general se observa en niños a partir de los 10 años, principalmente en las tareas de corte y transporte de la caña como ayudantes de sus padres, a quienes se les paga el salario de sus hijos evitando así el reconocimiento legal de la relación laboral con la empresa (Falcón, 2010 citada en OIT, 2011c).⁴⁷

Para 2009, el porcentaje de población infantil ocupada entre 5 y 17 años en el estado ascendía a 10.9%, lo que significa más de 208 000 NNA; de éstos, 28.42% realizaba actividades en el sector primario, lo que representa más de 59 000 menores (véase tabla 15). A diferencia de Nayarit, la tasa de trabajo infantil entre 2007 y 2009 disminuyó, aunque marginalmente, al pasar de 11 a 10.9 por ciento; no obstante, si observamos el porcentaje relativo a la población infantil inmersa en actividades agrícolas, se puede notar una baja sustancial al pasar de 34.1% en 2007 a 28.42% para 2009 (INEGI/STPS, 2009). Esto puede deberse a muchas cuestiones, que no necesariamente implican un retiro de los NNA de las actividades laborales, sino que puede significar un cambio hacia otros sectores de la economía, el abandono de las actividades productivas familiares en sus comunidades de origen o la migración rural-urbana.

Desde el 2010, la organización civil Desarrollo Autogestionario A.C. (AUGE AC), en coordinación con la oficina IPEC México y otros actores locales, han buscado generar un proyecto piloto que permita disminuir el trabajo infantil e impactar por lo menos a 1 550 niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años así como a sus familias. Se ha buscado implementar una estrategia de sensibilización entre actores, involucrando a diversas instancias gubernamentales, organizaciones de empleadores y trabajadores, productores y organizaciones de la sociedad civil vinculadas al agro, así como la identificación de acciones para asegurar el retiro laboral de los niños (apoyos económicos, en especie, en mejora de ingresos familiares, acceso a programas públicos, etc.). Hasta el momento no se han logrado resultados claros, pero se espera que a partir de 2013 se pueda contar con algunos elementos para valorar las posibilidades de extender el proyecto con otros cultivos o incluso replicarlo en otros estados.

⁴⁷ Para conocer el diagnóstico completo véase Falcón, M. (2010), “Caracterización de la problemática del trabajo infantil en los campos cañeros de Veracruz”, documento de trabajo, México, OIT/IPEC.

El estado de Michoacán, es preámbulo para la investigación de campo que se llevó a cabo como parte del proyecto del cual este trabajo es uno de sus resultados. Esta sección recoge diversos testimonios compartidos por parte de los diversos funcionarios en el estado, así como de actores sociales que estuvieron involucrados en el proceso que impulsó la OIT para generar una estrategia de coordinación interinstitucional. Se han omitido los nombres de las personas que vertieron sus testimonios tanto entre los actores federales como los estatales para despersonalizarlos y avanzar en el entendimiento de cómo se vivió el proceso y cuáles pueden ser las oportunidades para mejorarlo.

Se seleccionó el caso de Michoacán dadas las características del trabajo infantil así como del proceso político y migratorio que se ha desarrollado en el estado a lo largo de la última década. Ambos procesos han permitido hacer visible la problemática, lo cual generó un proceso de sensibilización de actores institucionales que en su primera etapa culminó en el año 2007, con la promulgación del Programa Estatal Concurrente para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (PEETI). Como lo observó la funcionaria al frente de la Secretaría del Migrante, "hace diez años el tema de la migración interna, no era contemplado por esta Secretaría; el tema de la migración interna ha ido en aumento. Hemos visto cómo en los últimos años Michoacán, que no era parte de la ruta para llegar al norte, se hizo entidad de migración de otras entidades y cada vez con más presencia en una mayor cantidad de municipios en el estado."

El proceso para elaborar el PEETI, trajo consigo un proceso de articulación que reunió tanto a las instituciones principales del gobierno estatal de Michoacán como a otros actores sociales, económicos y políticos, que lograron llegar a un pacto institucional más no acciones ni presupuestos específicos. Lo anterior, aunado al cambio de administración ese mismo año, generó que el Programa nunca se operara. Como lo explicó uno de los dirigentes de una organización civil en el estado:

... el momento que se trató de construir una política pública no fue el ideal. Fue a la salida del gobierno anterior. Se trabajó [en el PEETI], pero hasta el último año. Yo creo que se debió hacer desde un inicio. Son cuestiones políticas que se tienen que manejar; incluso con compromisos de los candidatos, también compromisos para los legisladores. En el caso de Michoacán se polarizó mucho la política pública. Hubo mucho enfrentamiento entre el gobierno federal y el gobierno del estado y muchos programas no lograron el impacto que deberían porque no hubo voluntad. Desgraciadamente la más perjudicada es la población.

Al término de la administración de Cárdenas Batel, el nuevo gobierno del Estado así como la sensibilización de muchos actores generada en torno a la publicación del PEETI, se mostró en torno a una expectativa generalizada respecto a lo que se podría lograr con este instrumento. Los funcionarios de las diferentes instituciones estatales se enfrentaron a los resultados arrojados por el Módulo de Trabajo Infantil 2007, el cual colocaba al estado de Michoacán como una de las entidades con la tasa más elevada en materia de trabajo infantil con 18.1%, de los cuales 32.2% de la población entre 5 y 17 años estaba inserta en actividades agrícolas (INEGI/STPS, 2007).

Como primera acción se comenzó con un trabajo interinstitucional para llevar a cabo un diagnóstico, cuyos primeros resultados señalaban que por lo menos en 50 de los 113 municipios había población jornalera migrante y una alta inserción en el trabajo infantil agrícola, aunque después la cifra aumentó a 82 municipios con los diagnósticos generados por SEDESOL. El PRONIM, otro actor importante que acompañó este diagnóstico, mapeó las zonas más importantes en donde no sólo arribaban jornaleros

agrícolas, sino también niños y niñas en edad escolar que requerían de servicios de educación básica. Es así como los municipios de Huetamo, San Lucas, Yurécuaro, Tanhuato, Apatzingán, Coahuayana, Antunes, Tepalcaltepec y Los Reyes emergieron como focos rojos en donde menos de la mitad de la población infantil tenía acceso a la educación y una gran mayoría se encuentra inserta en actividades laborales. La Secretaría del Migrante generó diversos procesos de coadyuvancia con otras institucionales a nivel estatal, así como con SEDESOL para tratar de acercar diversos apoyos y servicios a la población jornalera, pero sin lograr una política de coordinación entre todos los actores a nivel estatal, lo que generó un fenómeno de coladera haciendo que los apoyos se diluyeran entre la gran población que los necesitaba.

Cuadro 1. Principales elementos de la Declaratoria del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil en Michoacán.

En su artículo 9 el PEETI señala que el Programa operará con los recursos que "coordinadamente las Dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado destinen a acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil", sin embargo estos los recursos nunca fueron destinados por parte de ninguno de los programas del estado.

Por otro lado, el decreto señala que el PEETI contará con un Comité "encargado de coordinar, concertar, proponer, promover, dar seguimiento y evaluar las acciones diseñadas e instrumentadas por las dependencias y entidades para la prevención y erradicación del trabajo infantil en el Estado".

Para garantizar el cumplimiento de los objetivos de este Programa, al Comité se le asignan las facultades y los recursos materiales y humanos necesarios para realizar una coordinación institucional eficaz, para el monitoreo y evaluación de las acciones orientadas a la prevención y erradicación del trabajo infantil, la concertación de acciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, y la vinculación y concertación de acciones con los empleadores, sindicatos, organizaciones campesinas y padres de familia.

La figura de "Comité" no es adecuada ni por sus alcances ni por los miembros que lo representan. Lo que es necesario es concentrar las facultades descritas en el documento jurídico en una instancia autónoma, rectora, con recursos propios.

Para 2009 el Módulo de Trabajo Infantil (MTI), señaló que la población infantil ocupada superaba la cifra de 160 000 NNA, representando 14.7% del total de la población infantil en el estado, 3.5 puntos menos que en el MTI 2007; también se observó un leve descenso en el porcentaje de población infantil inserta en actividades agrícolas ya que pasó de 32.2 a 28.7 por ciento, lo que significó que casi 46 000 niños, niñas y adolescentes participaban laboralmente en la agricultura (véase Tabla 15) (INEGI/STPS, 2009). A pesar de la disminución en ambos indicadores, el estado de Michoacán se mantiene aún como la entidad número siete con mayor trabajo infantil.

Como lo comentó un funcionario del PRONIM en el estado con relación a la población infantil jornalera:

"Todos los niños en algún momento trabajan. Los sábados, por ejemplo, si no van a la escuela, se los llevan a trabajar los papás. Tenemos el caso de una niña, que se va a los campos agrícolas por que trabaja de cuidadora de niños en los campos. Le pagan 50 pesos por niño que cuida. Si cuida 4 niños son 200 pesos que [los apoyos para] la escuela no se los da. Llega a las 5 de la tarde al albergue en Tanhuato y va a la escuela, pero llega cansada, su rendimiento no es el adecuado y sus posibilidades no son muchas...Está el otro [grupo] que se van a 'tardear' al segundo corte, de menor calidad; son muy pocos los que se salvan. Tenemos una cédula [que se levanta] a los padres en el momento en que se inscriben [a la escuela y se les pregunta] ¿Cuántas horas trabaja su hijo?; generalmente responden entre 3 y 6 horas diarias, de lunes a sábado. Entonces es generalizado."

Los esfuerzos de la OIT para implementar una estrategia de coordinación interinstitucional

Es en este contexto en donde se dan los primeros acercamientos de la OIT con el gobierno del estado de Michoacán para llevar a cabo un proyecto piloto para retirar del trabajo infantil agrícola cuando menos a 3 000 NNA. Dado que se contaba con un antecedente normativo como el PEETI, que había sensibilizado a los diferentes sectores así como a las instituciones del estado, la OIT consideró que esto permitiría avanzar de manera más fácil con la estrategia IPEC. Se llevaron a cabo entrevistas con diferentes actores así como un taller de planificación estratégica con el respaldo de las autoridades locales. Asimismo, se realizaron una serie de talleres para sensibilizar y lograr homologar las visiones institucionales en torno al trabajo infantil en el estado y así avanzar hacia definir el lugar para implementar la intervención. Como lo observó una funcionaria de PRONIM estatal,

"Lo que planteó la OIT no sólo es para México, sino que pega en otros países donde hay trabajo infantil. Creo que su planteamiento, fundamento y metodología están muy bien sustentados desde el punto de vista que no podemos erradicar el trabajo infantil si no entran todos los órdenes del gobierno y si no entran todos los implicados; hablamos de empleadores, de enganchadores, de las comunidades de origen, de las de destino. Esta visión integral es la que debe de ser."

Es así como para 2010 se logra formalizar un acuerdo con el gobierno estatal, y son las propias instancias del estado las que deciden dejar la coordinación interinstitucional bajo la responsabilidad del DIF estatal. Sin embargo, al momento de decidir las regiones en donde se llevará a cabo el proyecto, es en este momento en donde empieza a percibirse un desacuerdo entre los diferentes actores a nivel del estado y los criterios de selección establecido por parte de la estrategia de la OIT. A decir de uno de los actores del estado: "...vimos que Coahuayana era la prioridad más importante del gobierno de la entidad y se trató de darle prioridad al interés del estado".

Desde la perspectiva de la OIT y algunos actores, la intervención en Coahuayana representaba ciertos riesgos y falta de infraestructura institucional que dificultaban la movilización y elevaba los costos del proyecto. Entre las opciones consideradas en los talleres de planeación tanto Tepalcatepec como Los Reyes también emergieron. Se consideró llevar el proceso hacia el municipio de Los Reyes, importante productor de caña de azúcar, el cual permitía generar procesos análogos con el proyecto a implementarse con los productores cañeros en el estado de Veracruz. Si bien no presentaba condiciones tan vulnerables como el municipio de Coahuayana, Los Reyes contaba con productores cañeros y autoridades del ayuntamiento interesados en participar, con el beneplácito de SEDESOL a nivel federal y con una población infantil inserta en la cosecha de frutillas.

La decisión de optar por el municipio de los Reyes genera inconformidad entre algunos actores estatales que deciden mantenerse al margen del proceso principalmente por no tener injerencia institucional en la población seleccionada. Una de estas instituciones es PRONIM, quien recibió la iniciativa de la OIT con gran expectativa, pero se alejó del proceso al no tener cobertura en el municipio seleccionado. En lo general, entre los actores del estado se percibe un sentimiento de que la visión del gobierno federal se impuso a los diagnósticos y preferencias del gobierno estatal.

Por otro lado, la selección de los municipios responde al análisis de los actores reunidos en torno a los talleres implementados por la OIT, mas no a un diagnóstico técnico de la situación sobre el trabajo infantil en el municipio. A decir de uno de los actores:

“Nunca hubo el acercamiento a los municipios y con los actores más importantes. Si nos hubiéramos dado una semana para evaluar, las cosas se podrían haber cambiado y estaríamos haciendo otras actividades...Los Reyes es difícil porque de repente están muy consolidadas las dos empresas grandes que son los frutilleros y cañeros y sus enfrentamientos. Se tuvieron siete reuniones con ellos y la OIT, pero siempre ha habido un espíritu de confrontación porque cada uno busca su propio beneficio. Esto nos ha costado mucho, porque el beneficio de los productores ha impedido las posibilidades para dar una respuesta institucional a los jornaleros.”

El acercamiento de la OIT fue visto en un primer momento como una oportunidad para destrabar el proceso trunco que dejó el PEETI. No obstante, la OIT llegó en un momento donde se dificultaba el flujo de los recursos, ya que no estaban programados en los POAs de cada una de las instituciones, y sobre todo porque no logró romper las dinámicas de competencia o de búsqueda de liderazgo por parte del conjunto de instituciones en el estado. Adicionalmente, los actores reconocen que la falta de capacidades institucionales para abordar la problemática del trabajo infantil y asumir las responsabilidades logísticas que esta implicaba, sobrepasó todas las consideraciones iniciales. Como bien lo señala uno de los asesores que acompañaron el proceso:

"El problema es que no todos manejábamos, en la normativa de las dependencias, la erradicación del trabajo infantil. Nos habíamos quedado en la atención a jornaleros agrícolas y sus familias. Cuando llegaron los niños, niñas y adolescentes, incluso el DIF no tuvo la capacidad de responder con su política social. No supo o no quiso entrar. Se diluyó la gran oportunidad que había porque no hubo la coordinación necesaria. Cada uno de los actores con los que platicamos, difiere mucho de su interpretación de los acuerdos logrados con OIT. Cada dependencia e individuo provocó que se creara un vacío y definición de qué se tenía que hacer por lo menos en Los Reyes."

Por otro lado, se presentó una confusión con respecto a los 300 000 dólares que se aportarían por parte de la OIT para impulsar el proceso. El dinero en principio se canalizaría a través del DIF estatal para financiar la convocatoria a los actores institucionales así como para cuestiones de asesoría y capacitación. Muchos actores esperaban que el apoyo de la OIT, se tradujera en recursos para llevar programas inmediatos a los jornaleros agrícolas, y hubo un "desencantamiento" cuando quedó claro que era para asesoría y de capacitación. Además, al momento de querer operar el diagnóstico con el que se contaba ya estaba desfasado, faltaba actualizar y consolidar más la intervención.

En efecto, lo que los actores institucionales no alcanzaron a entender era que la intervención de la OIT venía a "complementar" un proceso que en principio era del interés del propio gobierno del estado y que por lo tanto, los recursos para financiar acciones puntuales en relación con los gastos corriente de cada una de las instituciones, tendrían que salir de las propias arcas del gobierno del estado. Así mismo, la comunicación respecto a la formalización de los recursos a través de actores gubernamentales también generó cierto desasosiego entre algunos actores sociales, quienes mostraron su desconfianza respecto a su buen uso. Como comentó uno de los funcionarios del gobierno estatal:

"La apreciación de los funcionarios y de los involucrados, fue que la OIT dejó de dar seguimiento. De repente las visitas fueron muy esporádicas, generaron muchas dudas y confrontación. Los cañeros siguen ofendidos porque pensaban que iban a ser los depositarios en Los Reyes de todo el proceso de IPEC y resulta que es el ayuntamiento y entre ellos no se llevan y además esto provoca problemas con los de la frutilla. Si ninguno de los tres se lleva, es más complicado y ha generado que se diluya todo este esfuerzo tanto institucional como de la gente que ha querido participar como los cañeros."

En realidad lo que las instituciones estaban esperando era que la OIT se encargara del proceso de coordinación y de orientación de las acciones a emprender como parte de la estrategia para erradicar el trabajo infantil y que de alguna manera moderara el proceso interinstitucional que estaba generando algunas fricciones. No hubo un cabal entendimiento de que el rol de la OIT se limitaba a la asesoría y acompañamiento de un proceso en donde el gobierno, sus instituciones así como los actores sociales tenían que apropiarse y responsabilizarse de su operación y resultados. Por otro lado, la OIT reconoce que parte de los problemas de articulación de la estrategia se debieron también a la gran promoción que se hizo para que intervinieran y opinaran todos los actores, lo que se reflejó en el alargamiento del proceso, y lo llevó a coincidir con el inicio de los procesos electorales en el estado.

La investigación de campo realizada en el municipio de Los Reyes aporta datos adicionales sobre los problemas que se presentan en el ámbito local para lograr articular estrategias para el desarrollo social y en especial para erradicar el trabajo infantil. A continuación se presentan algunos de los elementos principales que se recogieron de los testimonios de los actores municipales.

Cuadro 2. La Organización Internacional del Trabajo y su mandato para disminuir el trabajo infantil en México.

La OIT es un organismo internacional cuyo principal mandato es desarrollar normas internacionales de trabajo como parte del derecho internacional y cuenta con 189 convenios internacionales relacionados con los temas de trabajo, en su mayoría vigentes. La organización tiene el mandato normativo y está integrada por 183 países y 183 organizaciones de empleadores y trabajadores, que en igualdad de condiciones participan en la toma de decisiones en la asamblea de la OIT.

La oficina de la OIT en los diferentes países actúa como un brazo operativo de la Secretaría Ejecutiva de la OIT, la cual es responsable de contribuir con asistencia técnica a los países. Sin embargo, las oficinas regionales no se encargan de darle seguimiento a los compromisos de los estados miembros frente a la OIT. En el marco de los instrumentos de derechos humanos, una vez ratificados los convenios, los países tienen la obligación de informar periódicamente sobre el cumplimiento de estos instrumentos internacionales. La OIT cuenta con ocho convenios fundamentales para los derechos de quienes trabajan, que son convenios que se consideran como acuerdos mínimos de respeto a la dignidad laboral que todo Estado Miembro independientemente de su nivel de desarrollo debe resguardar; estos convenios se refieren a la libertad sindical (Convenios 87 y 98 de la libertad sindical, la protección de sindicación y la negociación colectiva), a la abolición del trabajo forzoso (Convenios 29 y 105 sobre el trabajo forzoso y la abolición del trabajo forzoso), a la igualdad (Convenios 100 y 111, sobre la igualdad de remuneración y la discriminación en el empleo respectivamente) y sobre la eliminación del trabajo infantil (Convenios 138 y 182 sobre la edad mínima y las peores formas de trabajo infantil). Estos convenios están inscritos en la *Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo* a partir de la cual los países adquieren responsabilidades, incluso sin haberlos ratificado.

Como ejemplo podemos citar a México, el único país de América Latina que no ha ratificado el convenio 138 de la OIT; no obstante, en agosto de 2011, el estado mexicano presentó la memoria sobre el cumplimiento de este convenio, ya que es su obligación. El Comité de Expertos de la OIT, da seguimiento a las memorias presentadas por cada uno de los países y también se encarga de procurar que se den respuestas claras a las observaciones generadas por el Comité. Las memorias de los convenios fundamentales se tienen que presentar cada dos años y en el caso de los demás convenios cada 4 años. Allí se puede dar un proceso de seguimiento de los países, solicitar información adicional por parte del comité de expertos o incluso se puede llamar a un Estado a rendir cuentas. En algún momento Costa Rica, por ejemplo, fue llamado para hablar de libertad sindical. Esta es una situación a la que ningún país quiere llegar.

Como muchas de las normas del derecho internacional, es poco probable que se generen sanciones, aunque éstas sean reconocidas como instrumentos de presión. Con algunos instrumentos de derechos humanos se ha logrado; mecanismos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Corte de Crímenes de Lesa Humanidad han logrado definir sanciones, sin embargo estas requieren procesos extremadamente largos. También existen otro tipo de sanciones como las morales, que pueden generar sanciones económicas. Pero ningún convenio de la OIT ha logrado avanzar en esta dirección ya que el proceso de validación de las sanciones resulta muy complicado, tomando en cuenta la pluralidad en el desarrollo social y económico de los países y sobre todo la diversidad cultural. En el caso de la OIT, el seguimiento se reduce a las memorias, las cuales pueden o no ser ciertas. Y ciertamente no se ha logrado que grupos de la sociedad civil o la población en general, pueden participar en validar o poner en cuestionamiento las memorias enviadas por sus respectivos países, a diferencia de lo que ha sucedido con los pueblos indígenas y el Convenio 169 de la OIT, el cual ha logrado que las organizaciones indígenas y las organizaciones sindicales presenten ante el comité de expertos sus observaciones y quejas a diversas medidas.

Respecto al convenio 182, la OIT ha hecho una solicitud expresa al gobierno de México para que se legisle. México ha afirmado que tiene disposiciones a nivel legal sobre prohibiciones expresas para el trabajo en adolescentes. Y efectivamente existen. Algunas están en la Ley Federal del Trabajo, y en otros instrumentos, pero la OIT sigue haciendo el señalamiento de que al ratificar el Convenio 182, México no sólo se compromete a hacer frente al trabajo infantil peligroso, sino a hacerlo de determinada manera. El convenio establece toda una guía respecto a la consulta tripartita, la cual no ha sido llevada cabalmente. Por otro lado, México, siempre ha señalado que el listado actual está dirigido a los menores entre los 14 y 16 años, y el convenio 182 propone como límite de edad para la niñez hasta los 18 años. Por lo mismo, sino se legisla en este sentido, hace falta un ámbito de protección y es por ello que el comité de expertos continuamente ha mencionado que los mecanismos de protección deberían ampliarse hasta los 17 años. Es por esto que la OIT ha estado trabajando con el gobierno mexicano contribuyendo con información y con asistencia técnica a Organizaciones de la Sociedad Civil, a organizaciones de empleadores, con trabajadores y con las instituciones que se han querido sentar en los diferentes foros para definir de manera conjunta cuáles son los trabajos que ni siquiera los adolescentes de 16 o 17 años deberían de hacer.

Actualmente estamos emprendiendo un nuevo proyecto de acercamiento con el estado mexicano, a partir del programa IPEC, el cual nace en 1992 en Brasil con el objetivo de otorgar asistencia técnica en relación al tema del trabajo infantil. La única intervención que había hecho IPEC en México había sido en materia de explotación sexual comercial del 2002 al 2007. Esto se ha reflejado en el aumento de información que México ha generado en torno a la explotación sexual comercial, se llevado a cabo reformas penales así como capacitación de funcionarios. Sin embargo. Desde hace algunos años el gobierno de México pidió asistencia técnica específicamente en materia de trabajo infantil en la agricultura, el cual es visto como un gran reto. De esta manera, la OIT inicia la búsqueda de asistencia financiera para lograrla implementación del IPEC en el país y se logra con el apoyo del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos. El proyecto tiene una duración de cuatro años, por lo que en 2013 estaremos haciendo la evaluación de sus resultados.

Entrevista realizada a Victoria Cruz,
Coordinadora del Proyecto IPEC-México
Para mayor información ver www.ilo.org

El municipio de Los Reyes Salgado.

El municipio Los Reyes de Salgado se localiza en la parte noroccidental de la entidad, y colinda con el estado de Jalisco. Se encuentra en la región hidrológica del Balsas (RH 18), en la cuenca del río Tepalcatepec y el Itzúcaro, lo que hace a la región rica en recursos hídricos, propicia para la agricultura. Para el año 2010, la población total de Los Reyes era de 64 141 personas de las cuales aproximadamente 13% son de origen indígena en su mayoría p'urhépechas y en menor medida nahuas (INEGI, 2011). En los últimos años, la población de la región ha aumentado sobre todo a raíz de la diversificación agrícola, la cual, al establecer cultivos más intensivos como el aguacate y las frutillas (fresa, zarzamora, frambuesa y otras), ha provocado una migración importante de las zonas rurales del municipio.

Mapa 1. Ubicación geográfica del municipio de Los Reyes, Michoacán



Fuente: *Enciclopedia de los municipios*, 2011.

El municipio está dividido en tres regiones geográficas: la región del valle cuya población es predominantemente mestiza; la zona de la meseta p'urhépecha, en la parte alta, donde se realiza la práctica forestal, la ganadería de pastoreo, y la elaboración de artesanías y se encuentra habitada principalmente por población indígena; y la zona suroeste la cual cuenta con tierras similares a las encontradas en la región de tierra caliente. Es en la región del Valle donde se genera la actividad más intensa de agricultura y la región de la meseta p'urhépecha la que básicamente es proveedora de mano de obra para su cultivo y cosecha.

La agricultura en el municipio de Los Reyes, es principalmente de temporal ya que de las más de 16 000 hectáreas cultivadas en 2009, 8 372 correspondieron a cultivos de temporal, 4 200 al cultivo de maíz y el resto para granos forrajeros (INEGI, 2011). Entre los cultivos de temporal, la industria azucarera todavía provee 20 % del total de la actividad económica, aunque la zarzamora así como el cultivo de diferentes frutillas, ha comenzado a abarcar gran parte de la mano de obra de las partes altas de la meseta p'urhépecha así como de la población migrante que llega de diferentes lugares del país, en especial de los estados de Nayarit, Oaxaca, Chiapas y Veracruz. Según las autoridades locales, el cultivo de la zarzamora abarca actualmente más de 4 300 hectáreas, que se cosechan entre octubre y mayo, movilizand a más de 18 000 trabajadores temporales entre hombre, mujeres y niños, lo que convierte al municipio en el primer productor de Zarzamora en el estado de Michoacán (SIAP, 2012).

La mayor parte de los cultivos de zarzamor as y frutillas del municipio están organizadas en torno a la Asociación Nacional de Empresas Exportadoras de Berries, las cuales producen también en Jalisco y Nayarit y son propiedad de inversionistas norteamericanos, chilenos y mexicanos. Actualmente se

calcula que hay alrededor de 1 300 agricultores de zarzamora produciendo para las empresas exportadoras.

La cosecha de la zarzamora así como de otras frutillas se ha convertido en uno de los mercados laborales más importantes para la contratación de niños, niñas y adolescentes. Según autoridades locales la tasa de trabajo infantil se encuentra al alrededor de 10%, aunque según los datos recogidos por PRONIM a través del SINACEM la tasa se coloca en alrededor de 13% estatal, lo que coloca al municipio en el umbral que sobrepasa la tasa promedio de 10.7% nacional (INEGI-STPS, 2010). Esta falta de claridad por parte de las autoridades locales, es una de las cuestiones importantes que deben de ser retomadas para priorizar el levantamiento de información municipal, el nivel territorial donde se concreta la problemática que resulta en la inserción temprana.

Tabla 16. Cultivos principales del municipio de Los Reyes para el año 2010 por superficie cultivada, producción y valor de la producción.

Cultivo	Superficie cultivada 2010 (Ha)	Producción 2010 (Ton)	Valor de la producción 2010 (Miles de Pesos)
Aguacate	3,385 Ha	32,450	519,200
Zarzamora	4,340 Ha	26,000	676,000
Caña de Azúcar	2,315 Ha	191,056.40	124,186.66
Durazno	300 Ha	1,800	10,554

Fuente: SIAP, www.siap.gob.mx

El otro cultivo que históricamente ha sido de gran importancia en el municipio es la caña de azúcar, la cual anteriormente contaba con 13 000 hectáreas y hoy en día se ha reducido a poco más de 2 300 hectáreas (véase Tabla 16); no obstante, la producción de azúcar en el municipio lo sigue colocando en el segundo lugar a nivel estatal, sólo después del municipio de Tacámbaro (SIAP, 2012). Es el cultivo de la zafra el que atrae mayormente a la población migrante de otros estados que llegan al municipio, principalmente de los estados de Oaxaca, Chiapas y Guerrero además de algunos cortadores regionales de la zona de Pajacuarán, cerca de Jiquilpan. Cada cosecha de zafra requiere entre 600 y 700 cortadores y dado que localmente no hay oferta de mano de obra, los productores de azúcar entran en una dinámica anual de buscar cortadores calificados y no calificados.

Los productores de caña del municipio están agremiados en torno a la Confederación Nacional Campesina (CNC), la cual aglutina a 1 384 afiliados en el municipio, a 785 afiliados del ingenio de Santa Clara y 65 en el de San Sebastián.⁴⁸ La cosecha de caña de azúcar es un trabajo físico muy importante, el cual requiere también llevar a cabo la quema del cultivo para poder sacarlo, es por ello que el trabajo infantil no es tan recurrente como en otros cultivos. Sin embargo, es posible encontrar hombres jóvenes que participan mano a mano con sus padres en el corte y ensarte de la caña.

Entre 2009 y 2010, después de un proceso de consulta en el estado por parte de la OIT, se decidió intervenir en el municipio de los Reyes con una estrategia de erradicación del trabajo infantil. El grupo de productores al que se acercó la OIT, fue el grupo de productores de caña de azúcar agremiados en torno a la CNC cuyo líder carismático se ha ganado el apoyo de su gente. Los productores de caña, después de varias reuniones y talleres de sensibilización acordaron participar junto con la OIT en la estrategia. No obstante, a decir tanto de los productores de caña de azúcar como de otros actores institucionales en el

⁴⁸ Entrevista realizada al presidente de la Unión Local de Productores de Caña de Azúcar, de la CNC del Ingenio Santa Clara, Michoacán, en sus oficinas, el 21 de diciembre de 2011.

estado, la incidencia de trabajo infantil en el cultivo no era significativa en comparación con otros sectores como el de la zarzamora o de otros municipios como el de Huetamo o Coahuayana en la costa de Michoacán.

Sin embargo, el proceso de la OIT ha dado algunos frutos, según el líder gremial. Actualmente los ingenios no permiten la participación de menores de 18 años, lo que también modificó los comportamientos migratorios de los jornaleros que llegaron al municipio, que si bien antes lo hacían con todos los miembros de su familia, para la cosecha de 2011 el número de niños en los albergues pertenecientes a la CNC disminuyó de 137 a 37 niños. El líder gremial asegura que esta drástica disminución responde a las nuevas políticas adoptadas por los productores a partir de la intervención de la OIT, a pesar que desde su perspectiva, esta no ha cumplido con el compromiso de arreglar el albergue como se había previsto.⁴⁹

La coordinación interinstitucional y los apoyos presupuestales

La visión municipal respecto a la coordinación y colaboración con otros actores institucionales, tanto del estado como de la federación, no resulta positiva ni alentadora respecto a la posibilidad de seguir empujando una estrategia encaminada a disminuir el trabajo infantil en el municipio. A decir del Secretario del Ayuntamiento por ejemplo, tanto la falta de recursos para generar y sistematizar información acerca de los productores (no. de productores, hectáreas de producción, modificación de usos del suelo, etc.), la falta de personal capacitado para vigilar y dar seguimiento, la falta de una buena organización para tener instalaciones adecuadas que permitan planear y operar adecuadamente y sobre todo la asignación presupuestal desde la federación que toma en cuenta indicadores con los que no están de acuerdo las autoridades municipales, evitan la posibilidad de vislumbrar la posibilidad de acompañar proyectos nuevos, no sólo vinculados con el trabajo infantil, sino a cualquier otro.

Desde los actores productivos, la falta de apoyo por parte del municipio, dificulta la posibilidad de modificar de raíz muchos de los problemas y las consecuencias que abren la oportunidad al trabajo infantil. Según el dirigente de los azucareros, ninguno de los municipios en donde se encuentran los ingenios han apoyado con recursos monetarios ni en especie para solventar los problemas de desnutrición evidentes con los que llegan niños y niñas hijos de cortaderos de caña. Ha sido el DIF la única institucional estatal y federal que apoyó con la entrega de despensas a los niños:

"Se solicitaron las despensas y el único que está cooperando es el DIF estatal con comida para los albergues. Traen despensas como para 600 familias. Son los únicos que nos han apoyado. Todo depende de los productores, de los cañeros, ninguna otra dependencia ha apoyado."⁵⁰

Esta situación se repite prácticamente en todos los municipios del país donde llega población jornalera migrante. Por lo general, las autoridades municipales no consideran que tienen la responsabilidad de atender a la población migrante de otros estados y que esta responsabilidad corresponde a los productores que son los responsables de la contratación de los trabajadores y a la federación. No obstante, los gobiernos municipales se benefician indirectamente de la riqueza generada por los productores y por la mano de obra jornalera, entre la que se encuentra la mano de obra infantil.

Los productores también se enfrentan a las reglas de operación de los programas federales. Como lo comentaron los productores de zarzamora, dado que sus trabajadores no son población migrante de otros estados, no recibieron los apoyos de SEDESOL para construir albergues ni para poner un centro

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Idem.*

educativo que permitiera que los niños que bajan de la meseta P'urhépecha continuaran sus estudios. Ante la falta de un programa estatal para apoyar a la población jornalera del estado, tuvieron que poner una guardería propia que poco tiempo después decidieron cerrar por los problemas que ocasionaba. Esto hizo que la población de la meseta P'urhépecha que baja a trabajar a la zarzamora decidiera trasladarse diariamente dejando a los niños en sus comunidades de origen. Sin embargo, los niños en los pueblos no tienen a nadie que los supervise y muchas veces los maestros no dan clases por lo que se quedan sin actividad. En la visión de los productores los apoyos de la SEDESOL se deberían de enfocar más a las comunidades en donde viven los jornaleros que a dotar los albergues:

Se requiere más atención en las comunidades de donde vienen los jornaleros. Apoyarlos más en los centros de donde vienen y... atender a los niños *in situ*. No hacer guarderías como las de SEDESOL, porque aquí no hay albergues. En los lugares de origen es necesaria una guardería. A los niños de primaria, que fuera como un internado para que por lo menos les dieran de comer el tiempo que están los padres trabajando.

Por otro lado, la falta de coordinación entre las instituciones, también se refleja en los instrumentos de la política pública orientada a fomentar y mejorar la producción agrícola a nivel municipal. Por lo observado durante la investigación estas políticas tampoco consideran acciones claras para desincentivar la inserción laboral de niños, niñas y adolescentes. Ejemplo de ello, es que después de revisar las estrategias y los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), se observó que ninguno de estos genera mecanismos de política o instrumentos condicionados que permitan incidir progresivamente en el retiro laboral de los menores. Esto se entiende ya que desde la perspectiva de la SAGARPA, los problemas que atiende y las políticas que diseña son de carácter técnico para promover la producción y organización productiva, y no para resolver los problemas asociados a esta. Desde la SAGARPA se entiende el trabajo infantil como un aspecto que debe de ser revisado desde el ámbito social y cultural y que por lo tanto, corresponde a otras instancias institucionales generar estos mecanismos. Esta misma forma de visualizar el trabajo infantil, es la que se puede observar entre las autoridades municipales:

[Sobre el trabajo infantil] Nosotros creemos que les atañe a las familias; no ha llegado a ser para nosotros un problema, incluso desde mi perspectiva personal, no es un problema social. No llega a ser tanto así. han surgido de nosotros medidas [en tanto] que necesitamos que los agricultores tomen medidas de buenas prácticas agrícolas para cuidar de los residuos por algunos insumos agrícolas que pueden causar un problema a los consumidores y a ellos. En eso hemos incidido.

En la misma dirección la capacitación, así como la normatividad dirigida hacia los productores, no toman en cuenta ningún criterio o lineamiento para contrarrestar el trabajo infantil en los diferentes cultivos. En cuestión de normatividad del trabajo infantil, el ayuntamiento observa que:

[En relación con la facultad de inspección o vigilancia sobre estos productores, están] las normas oficiales mexicanas, las propias leyes de la entidad, de las normas del cuidado ambiental y los recursos naturales. Hay por todos lados una serie de normatividad, pero no contamos con gente especializada y no tenemos presupuesto para tener una buena organización para tener instalaciones adecuadas para resolver toda la problemática... Los productores por normatividad tienen como meta cuidar los recursos naturales, no contaminarlos. Cuidar las plantas, utilizar insumos orgánicos y evitar efectos residuales. En buenas prácticas agrícolas, le enseñan a la gente cómo es que tienen que hacer su trabajo. Esas son buenas prácticas de manejo del producto. Tienen que mantener sus manos limpias, su pelo recogido o cortado, uñas bien cortadas, no estar expuestos a la fruta. Es totalmente un trabajo de mucha higiene, por que el producto va totalmente a la planta y después al transporte. Pero en materia de trabajo infantil no hay mucho...

La normatividad federal o estatal que incide en el ámbito municipal, evidentemente no genera límites al trabajo infantil. Esto hace que en el ámbito más cercano en donde se presenta el fenómeno, que es en el nivel municipal, en donde está la oportunidad de hacerlo, no sólo las limitaciones presupuestales o la falta de recursos técnicos y humanos, no permiten avanzar en ello, sino que tampoco normativamente se encuentran inhabilitadas para hacerlo: no existe desde el municipio la posibilidad de otorgar o no permiso a diversos productores o inversionistas que operan en su territorio, ya que básicamente los permisos los expide la SAGARPA. El municipio se encarga únicamente de lineamientos relacionados con la exportación de los productos y otorga una licencia por ser un agro-negocio. Pero en relación con qué cultivo se va a cultivar y cuáles son las prácticas laborales que estos manejen, son más bien responsabilidades observadas como "técnicas" con la SAGARPA y la STPS.

La edad mínima para empezar a trabajar.

La visión local respecto al trabajo infantil, también muestra divergencias entre los actores. En el caso de las autoridades locales, el trabajo infantil plantea una opción para niños y jóvenes de mantenerse "ocupados" y de ayudar a solventar la precaria situación económica de sus familias. En palabras del secretario municipal:

Son gente muy humilde, familias enteras que tienen que trabajar...; además, las tareas que desempeñan no podríamos decir que es de explotación sino que es [un trabajo] relativamente cómodo. La cosecha de la zarzamora se hace de pie, sin ningún problema. Una sesión dura de las siete de la mañana a la una de la tarde, En épocas de la cosecha, se da la tardeada. Es algo benéfico por que preferimos que estén trabajando a que sean víctimas de otras actividades no propias.

Las autoridades locales no consideran el trabajo infantil como un problema que se deba de resolver sino por el contrario, una opción que permite orientar a niños y jóvenes a una actividad laboral. No obstante no se alcanza a observar un cuestionamiento en relación al costo de oportunidad de la decisión de la familia de que el niño trabaje con el hecho de que no asista a la escuela o que no tenga tiempo para desarrollar otras capacidades como la lúdica. Esto se explica porque en el portafolio de opciones para los niños indígenas p'urhépechas que bajan de la meseta con sus familias, está trabajar o mendigar, por lo cual el trabajo emerge como una solución socialmente aceptada por los actores:

Ha habido acercamiento con el gobierno estatal y federal, incluso se han dado talleres a los niños y se les da a los empresarios. Estos últimos ven que si el niño hace el mismo trabajo que el adulto, y le paga lo mismo y hace el mismo trabajo, pues encantados ¿Qué podemos hacer? Aquí no hay fuentes de recreo; hay escuelas suficientes eso sí, no tan malas, pero también depende de la familia. Preferimos que trabajen a que mendiguen porque de alguna manera es parte de su formación; porque si sólo se divierten no van a saber qué hacer cuando crezcan. En lo personal, yo fui formado en el trabajo desde niño y me encanta trabajar y a los míos también a trabajar. Que si les gusta el estudio magnifico, que si le gusta el trabajo físico también, que si son danzantes o deportistas, pues también.

Los discursos locales en torno a la edad de inicio del trabajo, no logran ser consistentes. Por un lado reconocen que existe una incidencia alta del trabajo infantil y que en este sentido el empuje de la OIT para poner el tema a discusión es relevante; pero por otro lado hay un cuestionamiento a los límites de edad y a los criterios utilizados por la organización internacional para determinar el trabajo infantil. Es así como diversos actores argumentan que los preadolescentes están en capacidad de empezar a trabajar en actividades ligeras que les otorguen una formación profesional y que al mismo tiempo no les genere algún impacto en su desarrollo físico o educativo. Tal es el caso de un niño de 12 años, el cual en la

perspectiva de las autoridades de Los Reyes, ya tiene el desarrollo físico para iniciar a hacer un trabajo en la pizca o en el empaque:

Primero se tendría que establecer un diálogo para ver si es un problema todo lo que se está generando sobre trabajo infantil. Diálogo entre los tres niveles y no con película o diapositivas, sino con la interacción de los actores del mismo campo. Yo creo que el proceso de educación no es completo y que al niño lo estamos sobreprotegiendo, que lo hacemos inútil....Diría yo que hay una compulsión por la educación: "Hay que estudiar, porque el que no estudia no progresa". Es una compulsión. No se trata de un medio de desarrollo o de herramientas para conducir nuestra vida. Es una acción que todos hacen sin pensar. Es un impulso...⁵¹

Entre los productores de zarzamora encontramos una visión similar a la del Secretaría del Ayuntamiento. Nuevamente se observa la opción del trabajo infantil como un alternativa positiva en contraste con la inserción de los niños y jóvenes en actividades ilícitas o ante la decisión de dejar la escuela por motivos no económicos, lo cual es recurrente entre la población de la meseta p'urépecha y de los jóvenes del valle.

... con 13 o 14 años ya pueden trabajar; lo que hace la gente es dejarlos en la calle. Es peor que hagan eso a que vengan a trabajar aquí, ya que es bastante ligero [el trabajo]. No es una explotación fuerte como en otros trabajos. Un niño de 15 años en las comunidades ya casi es un hombre; ya no estudian. Es preferible que ganen algo aquí a que se queden allá. Yo así lo entiendo.⁵²

Nuevamente encontramos la diferenciación respecto a la dificultad del trabajo y la posibilidad de ver en éste una formación laboral fuera del ámbito educativo. No obstante, en el caso del presidente de la Asociación de Cañeros, se observa una posición diferente, lo que responde también a la mayor dificultad que implica el trabajo en el corte de caña. Desde su perspectiva, el trabajo de menores debe contemplar sólo:

Algún trabajo de artesanías que despeje la mente y que le quite las ganas de ir a la calle. Estamos en una etapa muy difícil de consumo de alcohol y otras sustancias. Es mejor que sea en una empresa familiar, que implique cosas artesanales; pero no en el campo que hay mucho riesgo de trabajo. Debe ser un trabajo que no implique riesgo.

Los discursos en torno a la edad de ingreso de los niños al trabajo claramente hacen alusión a la problemática que se está viviendo en las zonas rurales y semi-rurales en todo el país. En los pueblos pequeños, donde existen pocas alternativas y oportunidades de entretenimiento, cultura, formación, de financiamiento para proyectos productivos o de cualquier índole y donde la oferta educativa no le permite a un joven ya sea insertarse en el mercado laboral o continuar estudios superiores, el panorama de vida no es muy alentador. En este sentido, las alternativas laborales emergen como una de las posibilidades, no sólo para adquirir experiencia, sino también como una estrategia preventiva para alejar a los jóvenes del crimen organizado. La reflexión de uno de los productores de zarzamora en torno al papel que jugaba la figura de aprendiz hace algunos años resulta ilustrativa en este sentido, y sobre todo permite generar una reflexión analógica al caso brasileño que ha permitido instaurar un programa para retomar esta figura:

⁵¹ Entrevista con el secretario municipal del municipio de Los Reyes, Michoacán, realizada el 20 de diciembre de 2011.

⁵² Entrevista realizada con productores de zarzamora y con el presidente de la Asociación a Productores Orgánicas por la Calidad, el 20 de diciembre de 2011.

En cuanto a los niños, lamento que se hayan acabado los aprendices. Todavía recuerdo que mi padre me llevaba al ingenio azucarero de Santa Clara en mis vacaciones y estaba permitido que llevaran a los hijos para lograr, por una parte la convivencia con el padre que casi no estaba en la familia. Siempre trabajaba. Había una idea de valorar lo que el padre hacía. Por otra parte, estaba la capacitación que se lograba, quizá la formación para crear una forma de vida sino querías seguir estudiando. Esto era muy importante. Había en panaderías y en otros lugares. Ya en la edad requerida, los padres te llevaban a trabajar. Yo lamento mucho esto porque en el afán de proteger a los niños, los estábamos sobre-protegiendo demasiado. Ya no hablo de explotación, sino del aprendizaje, la convivencia y la inter-relación con el medio. Esto existía hace 45 años. Cuando veo que hay jovencitos recibiendo entrenamiento para que sean sicarios; me pregunto qué es mejor, si reformar las leyes para que los padres puedan llevar a sus hijos con ellos para que vean lo que hacen y aprendan un oficio o que sigan las cosas como hasta ahora. Hoy en día, en la industria y comercio, no podemos admitir ni siquiera para aprendizaje a la gente y la pregunta es que si toda la gente está pidiendo experiencia hoy en día, yo creo necesario repensar esto. Cuando los padres ya se dan cuenta, los hijos ya agarraron un mal rumbo a los 14, 15 años. Dicen los políticos que son los "ninis"⁵³, pero no estamos haciendo nada. Hay que darles a las empresas, apoyos fiscales para que contraten a un "nini", pero éste tiene que tener mínimo 18 años. Estamos en algo muy riesgoso de visualizar. En el campo terminamos contratando personas de 15, 16 años, a veces porque los padres nos lo piden.

La política agrícola y las reglas del mercado.

El trabajo infantil, así como los bajos salarios de los trabajadores agrícolas son consecuencia no sólo de los productores que se aprovechan de la pobreza y la extensa oferta de mano de obra, sino también de la falta de políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones para que produzcan los agricultores. Este es uno de los testimonios que se repiten entre los productores de diferentes cultivos a lo largo del país. En el caso de los productores de zarzamora, desde su perspectiva, depender de la oferta y la demanda en el mercado internacional, no les permite tener a un trabajador bajo el régimen de contratación legal y con el cumplimiento de todas las prestaciones.

No es lo mismo que tengas una industria donde etiquetas fertilizante, donde nunca baja el precio, o la caña de azúcar que ya está etiquetada en cierto precio, incluso va subiendo; pero estos cultivos [como la zarzamora] que no son de la canasta básica, que no tienen ni tope ni subsidio, están a expensas de la oferta y la demanda. Por ejemplo, el mes pasado, cayó en alrededor de 25 pesos. Decimos que somos el patrón, pero a estas alturas, ya no sabemos quienes son los patrones, si los trabajadores que al final de cuentas requieren alimentación o salud. Y a nosotros, ¿quién nos protege? Nadie. El gobierno no ayuda nada para poder seguir produciendo y creando empleos. Muchos están tronando por esto.

La dificultad para competir en el mercado, es lo que desde la perspectiva de los productores, lleva a la contratación de la mano de obra infantil. Si el costo por caja normalmente, se paga en 150 pesos, pagarle a un niño 120 pesos, le permite al productor reducir sus costos y aumentar un margen de ganancia que puede minimizarse dependiendo de los flujos del mercado. Esto se puede observar en aquellos cultivos donde en efecto existe una diferenciación entre los salarios para los adultos, como es el caso de la frutilla en Michoacán, y cuya diferenciación responde por un lado, al argumento esbozado anteriormente; pero por otro, a mantener también un porcentaje de población adulta contratada. Podemos concluir en este caso, y retomando algunas de las premisas esbozadas en el marco teórico, que la advertencia observada por diversos teóricos respecto a la capacidad de sustitución del empleo adulto por el trabajo infantil no es

⁵³ Forma coloquial de nombrar a los jóvenes que ni estudian, ni trabajan.

perfecta y por lo tanto no se convierte en una competencia entre dos sujetos diferenciados por la edad, y sí en un fenómeno de complementariedad a los ingresos del hogar.

Por el contrario, en el caso de otros cultivos como las hortalizas, donde los salarios representan el mismo ingreso por la fuerza laboral del trabajador adulto como del niño, la posibilidad de sustitución es posible, lo que abre la oportunidad a la competencia laboral. Pero por otro lado, también hace que el salario del menor pueda convertirse en un recurso esencial para la sobrevivencia familiar más que en un recurso complementario, incrementando la probabilidad de que el trabajo sea permanente.

Otro elemento relacionado con la fuerza laboral, especialmente perceptible en el caso de Los Reyes, es la importancia del abastecimiento de la mano de obra, especialmente en los momentos clave del proceso productivo, y la manutención de los salarios fijos; esto es así tanto para los productores azucareros como para los de frutilla. Desde la segunda mitad del siglo XIX, Marx ya analizaba la importancia para la industria algodonera en Inglaterra de mantener los salarios bajos de los trabajadores como una estrategia de mantener los costos de producción competitivos. La forma de hacer esto fue por un lado, permitiendo el trabajo infantil desde los seis años de edad y por el otro, no permitiendo o saboteando la movilidad de la mano de obra no calificada de la regiones de producción industrial algodonera, lo cual obviamente generó una sobre oferta de la mano de obra, manteniendo así los salarios bajos.⁵⁴ El mismo fenómeno se sigue experimentado en todos los cultivos que contratan a menores de edad y que concentran a poblaciones que, ya sea por la migración o por la pobreza extrema en poblaciones aledañas a los campos de trabajo, se convierten en un ejército cooptado de trabajadores con pocas oportunidades de aprovechar le reglas del mercado laboral.

Ambos fenómenos se pueden observar en el caso del Municipio de los Reyes: con la población migrante que llega a contratarse para la cosecha de la zafra o la población P'urhépecha de la Sierra cuyas condiciones de pobreza y falta de actividades productivas y remunerativas en sus localidades de origen, les obliga a contratarse en la región del Valle en la cosecha de frutillas. La oferta de mano de obra es mayor que la oferta laboral, lo que mantiene los salarios casi a niveles de hace diez años. Si a esto añadimos la inserción de NNA en las actividades de pizca y empaque para la frutilla, y de arrastre y corte en el caso de la zafra, permiten mantener el costo de la mano de obra como una variable prácticamente inelástica. Esto por su parte genera que los propios trabajadores se mantengan en un proceso de reproducción simple, sin lograr modificar las condiciones estructurales que no les permiten acceder a mejorar sus capacidades humanas ni obtener trabajos con mejor remuneración.

Las entrevistas con los diferentes actores municipales permiten observar las paradojas respecto al trabajo infantil que se observan en el ámbito local: la falta de recursos humanos con capacidad técnica para operar y supervisar, la ausencia de recursos públicos o el mal uso de estos, una alta tolerancia respecto al trabajo infantil por cuestiones culturales, la falta de imparcialidad frente a grupos de interés en el ámbito local como son los productores, la discriminación hacia la población indígena y migrante que llega al municipio a trabajar, la politización de la relación con el gobierno del estado del cual depende la

⁵⁴ En su estudio sobre la plusvalía, Marx recupera un hecho que se presentó en Inglaterra en 1863 en la publicación de una carta que se denominó "El Manifiesto de los Fabricantes". Ante la crisis económica que enfrentaba esta nación por la guerra de secesión norteamericana, el gobierno inglés consideró apoyar con recursos públicos la migración de trabajadores no calificados hacia Estados Unidos y hacia las colonias inglesas para disminuir la presión social ante la falta de crecimiento económico y el estancamiento de las industrias textiles, principalmente la algodonera. El manifiesto expuso ante la Cámara de los Comunes la oposición de los industriales algodoneros de apoyar la migración de los trabajadores, en esencia porque dismantlaría la economía de muchos de los comerciantes que dependían de éstos (dueños de los albergues donde se hospedaban, hasta las rentas del suelo donde producían, tenderos, etc.), pero sobre todo porque esto aumentaría el costo de la mano de obra para la industria algodonera. Véase Karl Marx (1959; 1992), *El capital. Crítica de la economía política*, México, FCE, pp. 482-487.

asignación de recursos para proyectos específicos, la inhabilitación municipal para generar criterios de operación de los productores, una normatividad que no permite actuar o que demanda requerimientos imposibles de cumplir y en especial, la falta de desarrollo local de las comunidades que expulsan población jornalera e infantil hacia los campos de trabajo.

Hasta el momento, las disposiciones estatales o federales y las acciones impulsadas desde estos niveles de gobierno, no han logrado que la administración municipal logre fortalecer su capacidad para atender los problemas que emergen no sólo a partir del trabajo infantil, sino a partir de los procesos intensivos de producción agrícola. En este sentido, resulta de gran importancia observar cuáles son los obstáculos que se plantean desde el ámbito federal y estatal así como desde los sectores sociales y productivos para impulsar estrategias de disminución del trabajo infantil.

VI. La coordinación interinstitucional e intersectorial: un diagnóstico situacional para mejorar la eficiencia de la colaboración coordinada entre el sector social y las instituciones del Estado Mexicano.

Ninguna institución tiene los recursos fiscales o personales, el conocimiento o el mandato legislativo para planear o proveer la cantidad de servicios esenciales en un proceso efectivo de planeación y transición. Los acuerdos interinstitucionales implementados por equipos interinstitucionales productivos, organizados y versátiles son los fundamentos de un programa efectivo y cohesivo de transición. (Crame, Gramlich & Peterson, 2004).

Uno de los grandes problemas en el diseño histórico de las instituciones en México, se refiere a las dificultades de coordinación interinstitucional. Diversos documentos sectoriales han enfatizado este problema y se ha corroborado a partir de los resultados de esta investigación. Los problemas de coordinación interinstitucional están relacionados con diferentes niveles tanto en la estructura institucional horizontal como en la vertical.

Por horizontal se entiende todas aquellas instituciones o actores que tienen un mismo nivel de responsabilidad respecto a las tareas que tienen que cumplir hacia adentro de su institución, donde el poder de decisión es autónomo hacia dentro del sector y donde existe un poder de negociación equivalente hacia las contrapartes. Ejemplo de esta estructura horizontal son las instituciones federales sectorizadas que guardan una independencia entre sí para tomar decisiones referentes a su sector sin necesidad de estar subordinadas a las decisiones que toman otros sectores e.g. SEDESOL respecto a SEP. La relación de coordinación en este nivel por lo general es a lo que en este documento nos referimos a la coordinación interinstitucional (*inter agency coordination*).

En relación a la estructura institucional vertical, nos referimos a niveles diferentes de toma de decisión, en donde en ocasiones existe un nivel de autonomía para tomar algunas decisiones relacionadas con el ámbito de trabajo, pero por lo general hay algún nivel de subordinación en la toma de decisiones a otro nivel superior, debido a la existencia de estructuras normativas, presupuestales, niveles de gobierno, o reglas operativas que determinan lineamiento específicos. En ocasiones esto refleja la estructura de los diferentes niveles de gobierno, que a pesar de que exista una descentralización importante, algunas decisiones estratégicas dependen aún de los lineamientos definidos por un gobierno central. En la estructura vertical también puede existir una relación con otros agentes no gubernamentales, como pueden ser las organizaciones sociales, comunitarias, dirigentes diversos, sindicatos, fundaciones, asociaciones de empresarios, etc. En la literatura especializada y en este documento es una estructura que generalmente se entiende como estructura multiactoral (*multiple-stakeholders*) de la cual se desprende la coordinación intersectorial.

Por lo general, ante procesos sociales que incluyen una gran diversidad de problemáticas y por lo tanto diversas entradas de intervención, ambas coordinaciones son necesarias para lograr emprender

procesos de planeación estratégica así como definir acciones prioritarias y metas claras en el corto, mediano y largo plazos.

La coordinación implica la posibilidad de mejorar la provisión de servicios, maximizar los recursos y aumentar la efectividad en la colocación de los bienes sociales. Esto implica la necesidad de que "un grupo de personas o instituciones logren trabajar juntas para lograr un objetivo" o para alinear metas, prioridades y recursos (Winer & Ray, 1994; Butterworth *et al*, 2001).

Por otro lado, esta coordinación también requiere estar acompañada de diversos mecanismos. Entre algunos de los más importantes se encuentra la elaboración de memorias de entendimiento, acuerdos interinstitucionales e intersectoriales, un equipo o una persona que finja como coordinador de transición interinstitucional encargado de hacer la vinculación entre todas las instituciones o entre actores, lineamientos de trabajo interinstitucional e intersectorial, así como mecanismos claros de monitoreo, seguimiento y vinculación.

La colaboración debe de tener como meta que durante el proceso se cumplan los objetivos, que el proceso no se detenga, que tenga los menores contratiempos –sobre todo cuando se trata de trabajar directamente con la población– y especialmente, que se cumplan los propósitos definidos de manera colegiada. También el proceso de coordinación debe de permitir disminuir los costos asociados con la atención individual de cada una de las instituciones, la obtención e integración de información que pueda compartirse para determinar criterios de intervención en la población y así maximizar el uso de los recursos.

Como podremos observar existen diversos problemas que obstaculizan lograr una buena coordinación interinstitucional entre las instancia del gobierno federal en México; problemas que se reflejan de igual forma al tratar de buscar la coordinación con las instancias estatales y con otros actores sociales, económicos y productivos. En especial el problema responde al diseño de una ingeniería institucional que desde sus orígenes concibió el trabajo sectorial de una forma unilateral y que al pasar del tiempo, las estructuras normativas han dificultado de forma importante generar procesos que son fundamentales para la cooperación: procesos de planeación estratégica comunes, generación de información que sea de utilidad para todas las partes, el reconocimiento de autoridad y liderazgo para la parte coordinadora, así como la integración de fondos presupuestales que puedan ser utilizados para implementar acciones colaborativas.

La democratización en el país también generó que el triunfo de partidos de oposición en diferentes entidades federativa desde la década de los ochenta, dificultara la cooperación entre los niveles de gobierno, lo que se reflejó en una franca competencia por los recursos económicos y por el control de los actores políticos y sociales dentro de la entidades. Esto obviamente se ha convertido en un lastre para lograr objetivos comunes que permitan impulsar la coordinación y dejan entrever que existe una pluralidad de intereses políticos y económicos que a final de cuentas se traducen en obstáculos para la colaboración, especialmente reflejados en una falta de voluntad de las estructuras de toma de decisiones. De lo anterior también se desprende la desconfianza entre los diversos niveles de gobierno, lo cual es el primer obstáculo para construir la colaboración. Las políticas fiscales y presupuestales en este sentido, son un ápice en donde se conjuga la desconfianza en el uso de los recursos públicos, por parte de los funcionarios en los tres niveles de gobierno, lo cual ha respondido a hechos históricos muy concretos, pero también ha dificultado la integración de recursos colegiados. Los testimonios de la mayoría de los funcionarios apunta hacia la rigidez y falta de flexibilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para permitir el flujo de recursos hacia acciones de coordinación que no hayan

sido planeadas o etiquetadas con anterioridad, o al uso de recursos sobrantes de una partida para apoyar acciones de otra que ya no los tenga.

La histórica centralización del gobierno federal también es una variable importante para entender la actual descoordinación. Esta centralización generó durante muchas décadas procesos de planeación y de toma de decisiones que no tomaban en cuenta a los actores estatales o locales ni a las prioridades concebidas desde estas realidades. Por lo general la federación generó sistemas de control y seguimiento del uso de los recursos federales, los cuales generaron y siguen generando inconformidad entre los gobiernos estatales. Si bien desde la perspectiva de la federación, esto permitió impulsar programas y acciones a lo largo del país sin que necesariamente pasaran por el caciquismo de los gobiernos estatales, también es cierto que esto frenó la posibilidad de las entidades de consolidar esquemas de diagnóstico, planeación e implementación de acciones así como de generación y distribución de los recursos públicos. Al momento de la descentralización administrativa que tiene lugar durante la administración de Salinas de Gortari (1988-1994) y a lo largo de las últimas administraciones, son pocos los gobiernos de los estados que generaron capacidades institucionales para darle un seguimiento transparente al uso de los recursos y menos aún para generar procesos de colaboración y coordinación con la federación.

Estos procesos históricos nos permiten entender lo que actualmente es un problema evidente y que requiere incluso repensar las estructuras institucionales, generar nuevos lineamientos presupuestales y operativos, pero sobre todo de planeación estratégica coordinada, la cual es difícilmente visible como parte de los procesos internos de cada una de las instituciones. Por otro lado, claramente existen realidades sociales que no necesariamente se pueden resolver a partir únicamente de la coordinación interinstitucional y que en ocasiones, no son reconocidas por las partes involucradas. Probablemente este sea el caso en lo que respecta al trabajo infantil, en donde múltiples instituciones tienen responsabilidades específicas, pero ninguna de ellas tiene una responsabilidad ejecutiva, es decir, que tenga la capacidad de ejecutar los procesos que son necesarios para resolver un problema, entre los cuales está organizar y coordinar a otros actores sociales e institucionales.

El proceso de coordinación interinstitucional para mejorar la condición de vida de la población jornalera agrícola y disminuir el trabajo infantil iniciado en México desde 2007, así como la investigación de campo realizada, permiten esbozar algunos de los principales problemas que los propios funcionarios de las instituciones han identificado respecto a los requerimientos para trabajar con otros actores institucionales o sociales.

Los primeros esfuerzos de coordinación interinstitucional en torno al trabajo infantil agrícola.

En México, existen diversas razones por las cuales no se ha logrado actuar de forma concreta en relación al trabajo infantil agrícola; algunos de ellas ya han sido mencionadas aunque también existen otras de carácter más operativo que también es preciso resaltar para lograr construir una estrategia adecuada que cumpla con las necesidades de atención a la población infantil en situación laboral y de explotación.

En noviembre de 2007, por instrucción presidencial se le otorga a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social la responsabilidad de coordinar un grupo de coordinación intersecretarial para la atención de los jornaleros agrícolas y sus familias. Este grupo de trabajo se divide en cinco mesas para coordinar los temas relevantes en relación con la población jornalera: a) Marco Normativo a cargo de la STPS, b) Seguridad y Previsión Social a cargo del IMSS, c) Educación a cargo de la SEP, d) Inspección a cargo de la STPS, y e) Promoción para el Desarrollo, a cargo de SEDESOL. En un primer momento se considera abrir una mesa específica para la disminución del trabajo infantil, pero para marzo de 2008 el grupo logra

acordar objetivos de trabajo, entre los cuales se esboza la disminución del trabajo infantil entre la población jornalera, sin definirlo como un objetivo estratégico.

En este mismo año, la STPS en colaboración con el INEGI, implementan el primer levantamiento a nivel nacional para medir la incidencia del trabajo infantil a partir del Módulo de Trabajo Infantil (MTI) que acompaña la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Este primer levantamiento arroja que 3.6 millones de niños, niñas y adolescentes se encuentran ocupados en actividades económicas, de los cuales 30% lo hace en actividades agrícolas (INEGI/STPS, 2007). A pesar de los resultados, no se expone una postura gubernamental respecto a la necesidad de eliminar el trabajo infantil en los diferentes sectores o de incorporar al trabajo del Grupo Intersecretarial, el objetivo de diseñar una estrategia con estos fines. Esto responde por un lado, a la dificultad que observan los diferentes actores institucionales de poner metas concretar a la disminución paulatina del trabajo infantil, pero por el otro, a una consideración pocas veces reconocida públicamente de que el trabajo infantil no solamente es necesario sino deseable para ayudar a disminuir la pobreza de las familias. Tal es el caso que a lo largo de las entrevistas tanto con funcionarios federales como del estado de Michoacán, se recogieron diversos testimonios que responsabilizan la existencia del trabajo infantil a valores culturales y sociales de las familias jornaleras, como de su falta de interés en la educación, como respuesta a las crisis económicas o a resolver la pobreza en el hogar. Entre los funcionarios federales entrevistado comentarios como "la cultura es lo más fuerte para justificar el no hacer" o la negligencia al no definir una meta del retiro de niños y niñas del trabajo infantil, porque eso "es cuestión de IPEC-OIT", confirman que desde los actores institucionales, existe una falta de visión sobre las responsabilidades adscritas a cada institución.

Las mesas de trabajo han dado resultados desiguales para cada uno de los temas y que no se han hecho públicos, como estrategia para contrarrestar las críticas de los actores sociales: en el aspecto educativo se observa la obtención de la boleta única como una de los logros importantes del proceso; en el aspecto de salud se reconocen las dificultades para hacer llegar el servicio a la población jornalera más no se han buscado alternativas a la prestación del servicio por otros actores que permitan por acercar al Programa Oportunidades; en materia de normatividad no se observan grandes avances y aún se sigue discutiendo lo pertinencia de ratificar el Convenio 138 de la OIT y de generar procesos sectoriales para enlistar las peores formas de trabajo infantil; en relación a la inspección laboral, se reconoce la incapacidad presupuestaria para contratar a todos los inspectores que se necesitan; en la mesa de promoción social se subraya la importancia de acercar los servicios interinstitucionales a la población jornalera, sin que esto realmente se traduzca en acciones concretas. Adicional a lo anterior, todos los procesos y procedimientos que se han estado buscando impulsar adolecen de la capacidad de "integrar la información para medir las tareas que se están desarrollando en cada una de las mesas de trabajo", lo que ha generado que cada reunión de alto nivel se convierta en un espacio para enlistar las acciones que cada institución está llevando a cabo, sin que esto puede verse reflejado en el mejoramiento de vida de la población jornalera y en especial de la población infantil trabajadora.

Por otro lado, las mesas de coordinación interinstitucional adolecieron desde sus inicios de la falta de integración de otros sectores, principalmente de las OSCs así como de las Organizaciones de Productores de las diferentes cadenas-producto en donde se contratan los jornaleros y en donde se observa la inserción de la mano de obra infantil. En una primera ronda las mesas congregaron a ocho instituciones federales (STPS, SEDESOL, CDI, SEP, CONAFE, SAGARPA, IMSS y DIF) y hasta ahora, han logrado incorporar hasta veinte, según testimonios de las funcionarias de la STPS. No obstante, a lo largo de la investigación se pudo observar que la colaboración no ha logrado desatar un proceso real de coordinación y que todas las instituciones continúan llevando su agenda propia, excepto por algunos esfuerzos puntuales.

La coordinación Interinstitucional en torno al caso de Michoacán.

Como parte de la investigación se llevó a cabo un mapeo en donde se identificaron por lo menos 18 instituciones a nivel federal que tienen algún nivel de responsabilidad en generar información, políticas, programas y acciones que puedan estar relacionadas con la disminución del trabajo infantil agrícola

Como se puede observar en la Tabla 17, la presencia de las instituciones federales a nivel estatal es abrumadora respecto a las estatales, y que estas por lo general cuentan con su contraparte a nivel de los gobiernos estatales, como pueden ser las Secretarías de Desarrollo Social o del Trabajo. Las instituciones estatales que resultaron importantes en el caso de Michoacán, fueron COESPO análogo a CONAPO y el DIF-para la Familia Michoacana; este último, un actor activo en la discusión sobre el trabajo infantil a nivel estatal. Otros actores importantes, poco tomados en cuenta, son los comités que se han generado en materia de planeación a nivel estatal y municipal, como el COPLADE y el COPLAMUN relevantes como actores estratégicos. Otro actor interesante que es posible encontrar en casi todos los estados de la República son los Institutos de Capacitación para el Trabajo, los cuales actualmente forman parte de la estrategia de la OIT para vincular a jóvenes retirados del trabajo agrícola y darles oportunidades de capacitación y formación laboral. Incluso también la Comisión Nacional de Gobernadores (CONAGO) fue reconocida como un actor estratégico en donde es posible empujar acuerdos en caminados para disminuir el trabajo infantil.

Uno de los actores nuevos y relevantes en el estado es la Secretaría del Migrante, la cual se originó como un área de atención a la migración internacional del estado y que en los últimos años por el aumento de la migración intra e interestatal ha tenido que fijar su atención en la migración interna. La Secretaría del Migrante es una secretaría contemplada como transversal, en tanto que sus competencias son de interés para el resto de los sectores. Sin embargo, esta Secretaría no cuenta con recursos para operar acciones específicas y depende de que las diferentes instituciones etiqueten recursos anualmente para llevar a cabo acciones de manera conjunta con el área de migrantes. La figura de esta secretaría podría convertirse en un precedente para considerar la especialización de un área encargada para tratar específicamente el caso del trabajo infantil. Sólo que a diferencia de lo que sucede en el caso de Michoacán, sería de gran importancia que esta área contara con recursos propios. Ya que independientemente de que las otras instituciones tengan la obligación de reservar y etiquetar recursos, el trabajo de operación de un área prioritaria no se puede supeditar al flujo de recursos de otras instituciones. Esto queda claro a partir de los testimonios que se lograron recoger de los diferentes actores tanto federales como estatales y que resultan pertinentes para poder avanzar hacia la estructuración de un modelo de coordinación interinstitucional.

Si bien el mapeo identificó a una gran cantidad de actores, dados los tiempos de la investigación, fue difícil entrevistar a todos. Pero los testimonios que se recogieron, permitieron obtener un escenario lo suficientemente robusto sobre los problemas de coordinación interinstitucional que se presentan en los diferentes niveles y que se presentan a continuación. Los diferentes aspectos se han dividido de forma temática para mejorar su análisis.

Tabla 17. Mapeo de instituciones para disminuir el trabajo infantil agrícola (Caso de Michoacán)

Instituciones federales	Instituciones estatales	Otros Actores
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) • Secretaría de Educación Pública (SEP) • Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) • Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) • Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Estancias Infantiles • Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Programa de Desarrollo Humano Oportunidades • Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) • Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) • Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	Centro Estatal para el Desarrollo Municipal (CEDEMUN) Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán (CIDEM) Consejo Estatal de Población (COESPO) Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) Congreso del Estado Coordinación de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) Coordinación de Asesores del Gobernador de Michoacán DIF Michoacán Delegación Federal del Trabajo y Previsión Social Instituto Michoacano para la Educación de los Adultos (IMPEA)	Centro de Altos Estudios e Investigación Pedagógica (CAEIP) Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSHN) OIT/IPEC Territorios Rurales A.C. Instituto de Desarrollo Humano y Lucha contra la Pobreza A.C.
• Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) • Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) • Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) • Secretaría de Salud • Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) • Procuraduría Agraria • Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) • Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) • Secretaría de Economía (SE) • Consejo Nacional de Población (CONAPO) • Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Registro Civil Secretaría de Educación del Estado Secretaría de Desarrollo Social Michoacán Secretaría de Desarrollo Rural Secretaría de la Mujer Secretaría del Migrante Secretaría de Pueblos Indígenas Secretaría de Salud Secretaría de Seguridad Pública Secretaría del Trabajo y Previsión Social Sistema Michoacano de Radio y Televisión	

a) La erradicación del trabajo infantil, no es una prioridad presupuestal para el Estado Mexicano.

La asignación de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) determina las prioridades para el desarrollo de políticas y programas públicos. Por lo que se observa en el PEF 2012, la erradicación o disminución del trabajo infantil no ha logrado generar los consensos suficientes entre los legisladores. A pesar de las reiteradas demandas que se han plasmado por parte de diversos actores sociales y políticos, hasta ahora no se ha logrado obtener una partida presupuestal que permita realmente generar una política nacional encaminada a velar por el "interés superior del niño" y menos aún para disminuir el trabajo infantil en cualquiera de sus vertientes. Esto responde a que, por un lado, se presupone que las diferentes instituciones designarán algunos recursos para llevar a cabo acciones que impacten de manera indirecta en el trabajo infantil o en el mejoramiento de las condiciones de marginación de los hogares y las comunidades susceptibles a contar con una mayor tasa de TI. Si sumamos el presupuesto anual asignado a programas que tienen un impacto directo o indirecto en la inserción temprana al trabajo agrícola, podemos observar que apenas suman 3 mil millones para aproximadamente un millón de niños y niñas ocupados en actividades agrícolas. Ahora, consideremos que cada niño representa un hogar cuyas condiciones de pobreza requieren del trabajo remunerado o doméstico de los niños y niñas, esto significa que si sumamos el presupuesto de todos los programas que se presentan en la Tabla 18, el Estado Mexicano estaría gastando aproximadamente 3 mil pesos por hogar en riesgo o en condición de trabajo infantil, lo que equivale a 250 pesos mensuales, cantidad cercana a las becas otorgadas por los gobiernos para incentivar la asistencia escolar de niños y niñas. Si tomamos en cuenta que sólo una parte proporcional de estos presupuestos tiene una asignación presupuestal de acciones dirigidas a la población en riesgo o situación de trabajo infantil, es comprensible la falta de resultados para retirar de forma permanente a niños, niñas y jóvenes trabajadores en el campo.

Tabla 18. Asignación presupuestal 2012 por programa seleccionado.

Institución	Programa	PEF 2012 (en millones de pesos)
STPS	Trabajadores agrícolas temporales	140
SEDESOL	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	290.7
CDI	Programa Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	959
SEP	Programa de Educación Inicial y Básica para la población rural e indígena (CONAFE)	288
	Acciones compensatorias para abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial	312
	Fortalecimiento a la educación y la cultura indígena	104.3
	PRONIM	206
SS	Caravanas de Salud	225.7
SAGARPA	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	181
	Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	242.1
SEDESOL	Estancias Infantiles	24.4
Total		2,973.2

Fuente: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2012.pdf

No sería correcto solamente tomar en cuenta los presupuestos asignados a los programas que asisten a la población infantil más vulnerable, ya sea en su calidad de niños y niñas o de trabajadores del campo en condición de pobreza. Obviamente el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es el instrumento más importante y con la mayor asignación presupuestal, que ha ayudado a modificar las elevadas tasas de trabajo infantil que se mantenían en la década de los noventa del siglo pasado y ha logrado mejorar los niveles de matriculación y permanencia educativa (INSP, 2005). Sin embargo, menos de 20% de la población jornalera agrícola migrante, la más susceptible de tener algún niño o niña de menos de 14 años trabajando, recibe un apoyo por parte de Oportunidades.

Tabla 19. PEF 2012 asignado a programas estratégicos que inciden en el TI.

Institución	Programa	Recursos
SEP	Oportunidades	5,066.4
SS	Oportunidades	903.4
IMSS	Oportunidades	2,873
SEDESOL	Oportunidades	9,046.3
SAGARPA	PROCAMPO	14,718

Fuente: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2012.pdf

b) El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades no es suficiente para acabar con el TI.

Actualmente el presupuesto más importante en materia de política social, es aquel que se destina al Programa Oportunidades, lo que obviamente lo convierte en un programa con grandes expectativas. Sin embargo en su diseño original nunca se planteó como meta directa la erradicación del trabajo infantil, aunque sí se utilizó como una variable para medir el impacto del Programa. Una de las primeras evaluaciones realizadas en 2004, se observa la preocupación por parte del Programa para tratar de hacer una correlación para medir diferentes indicadores, entre los que se encontraba el trabajo infantil. Sin embargo, los resultados de la investigación resultan ambiguos. El documento plantea que el Programa es proclive a disminuir la probabilidad del trabajo infantil sobre los niños entre 11 y 12 años, pero no se observa ningún impacto importante en rangos de edad más pequeños.

Por otro lado, la investigación muestra que en una primera etapa del programa, hubo un impacto importante en el trabajo infantil, pero que a partir de 2000, el impacto no ha sido significativo. Esto probablemente se pueda entender porque en 1997 se empezaron a sentir las consecuencias de una crisis económica que fue muy fuerte y que dejó a la población vulnerable en peores condiciones; un apoyo de la naturaleza del Programa Oportunidades era muy importante para ayudar a las familias a salir de una situación aguda. Como se podría esperar, cuando la curva del ingreso familiar va cambiando, el trabajo infantil también va disminuyendo. Sin embargo, las propias evaluaciones de Oportunidades realizadas entre 2006 y 2011 permiten observar que la deserción escolar y la pérdida de los apoyos es elevada y que por lo menos comprende a 15% de los becarios. Esto podría significar que el papel que jugó el Programa para apaliar la crisis y que se extendió hasta principios del año 2000, logró su cometido, pero como todos los subsidios, su efecto para disminuyendo con los años y deja de ser un incentivo significativo donde el trabajo infantil representa una alternativa ante un sistema escolar que no otorga opciones interesantes y si representa una mejora en los ingresos familiares. En

efecto, a pregunta expresa sobre la preferencia a tener el Programa Oportunidades, para muchas familias con población infantil inserta en actividades laborales, es evidente que el ingreso producido por un niño, el cual puede ascender a más de 3 000 pesos al mes, desde su perspectiva no es equiparable con los recursos que otorga el Programa. No obstante es probable que esta premisa esté alejada de la realidad, ya que el monto total mensual para una familia de Oportunidades puede ascender hasta 2 500 pesos. Si se toma en consideración los gastos en que incurre la población jornalera migrante durante su estancia en los campos, es probable que el subsidio gubernamental en combinación con otros subsidios, se acerque a la ganancia neta de un hogar con un miembro en situación de trabajo infantil.

La gran dificultad del Programa Oportunidades para cubrir a la población infantil inserta en actividades agrícolas ha sido la movilidad ya que las reglas de operación del Programa no le permiten operar si no cuenta con un proveedor de servicios de salud y de educación en la localidad de que se trate. Dado que por lo general la población infantil inserta en actividades laborales, lo hace en localidades muy remotas o en campos agrícolas donde no hay infraestructura institucional, es muy difícil que el Programa tenga la posibilidad de otorgar los subsidios a la población.

En los últimos años, el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas ha realizado gestiones con el Programa Oportunidades para buscar la manera en la que los apoyos puedan seguir a los jornaleros en su ruta migratoria. En un principio la falta de información dificultó la posibilidad de tener un acercamiento a una propuesta, sin embargo la publicación de la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009 (ENJO 2009), permitió poner a consideración la flexibilización de las limitantes en torno a la corresponsabilidad entre el sector social, el de salud y el educativo. A decir de uno de los funcionarios del Programa, se buscaron algunas opciones que hasta el momento no han prosperado:

La propuesta básicamente tomaba en cuenta que el promedio de migración es de 8 meses y que durante este período se les diera el permiso de no certificar la corresponsabilidad; pero cuando regresaran lo primero que tenían que hacer era ir a la unidad de salud. Entonces, eran dos visitas, con las que cumplían su parte. La idea era asegurarnos de que estuvieran en el Seguro Popular y que tuvieran la atención que se requería. Esto buscaba que no quedaran desatendidos en la parte de salud. Lo que sucedió es que IMSS-Oportunidades no estuvo de acuerdo, dado que, desde su perspectiva los trabajadores tienen el derecho a recibir el Seguro Social. Tendrían que ser atendidos, al ser dados de alta por los patrones, pero hay algunas personas abusivas que tienen a mucha gente trabajando y que no cumplen con sus obligaciones legales en detrimento del derecho de sus trabajadores. Resulta que el estado podría hacerse cómplice de que los patrones no dieran la atención legal: "No te preocupes patrón, yo hago un esquema para que no tengas que dar de alta a los trabajadores, aun cuando ésa sea tu responsabilidad". En esto nos quedamos en este último intento, fue la última fuente del conflicto del cual no pudimos salir pese a que ya habíamos construido una propuesta más o menos consensuada. Pero con esta propuesta...el IMSS-Oportunidades [consideraba que estaba] en contra del propio IMSS diciendo que no existe la necesidad de registrar los empleos. "No importa", lo que los patrones no quieran hacer que lo haga el IMSS-Oportunidades y que nos cueste a nosotros". Allí nos quedamos y allí estamos.

Durante estos últimos años, el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas ha buscado sustituir el apoyo de Oportunidades otorgando becas educativas a los niños y niñas jornaleras, hasta secundaria. Y si bien han logrado darle cierto seguimiento a la asistencia a través de la vinculación con PRONIM y con CONAFE, la corresponsabilidad con el sector salud no se ha logrado. Dado que Oportunidades sigue presentándose como la estrategia de matriculación educativa y de apoyo a la eficiencia terminal más efectiva, es muy importante lograr que el Programa pueda flexibilizarse para fomentar su portabilidad

entre la población jornalera agrícola, sobre todo porque el proceso migratorio de la población no se detendrá ante la falta de inversión en sus localidades de origen. Una de las oportunidades que se abre ante esto es que el sector salud tendrá próximamente a disposición de todo el sistema nacional una base de datos que permita tener la información individualizada de todas las personas que accedan a cualquier servicio de salud. Esto probablemente permitirá destrabar los problemas de corresponsabilidad que actualmente han erosionado la posibilidad de tener un Oportunidades migrante.

c) La falta de cobertura por recursos o lineamientos institucionales.

Ciertamente existe una importante falta de cobertura en muchos de los campos y regiones con presencia de población infantil en situación laboral, lo cual impide tener información inmediata de las situaciones que emergen y sobre todo tener la capacidad interinstitucional para actuar de forma coordinada. Por lo general, en cada campo es posible encontrar la presencia de alguna de las instituciones que atienden a la población infantil en actividades agrícolas, pero dado que sus facultades de intervención institucional suelen estar acotadas por sus lineamientos operativos, no logran resolver las diversas problemáticas que emergen en torno a la actividad laboral de niños, niñas y adolescentes. Un ejemplo claro de ello han sido las situaciones de violencia sufrida por muchos niños y niñas, documentadas por distintos operadores de campo, que al no contar con la presencia del DIF para tomar responsabilidad del caso, ya sea por falta de recursos o por limitaciones geográficas y de cobertura, no logran asegurar la atención de los menores. A pregunta expresa sobre en quién reside la responsabilidad institucional para asegurar el retiro del trabajo en campo de un niño o niña y el seguimiento de su integración al sistema educativo, un funcionario federal consideró que:

"...esto es una responsabilidad local; a veces los estados piden que hagamos pronunciamientos y estrategias para que los niños salgan de los campos, pero al congreso local le toca [definir] las penalizaciones cuando hay menores trabajando, porque es responsabilidad de ellos. Quien tendría que estar en los estados son los DIFs...Los estados entonces tendrán que asumir las políticas para que niños y niñas no tengan que trabajar."

En efecto, uno de los actores ausentes en la discusión entrono al trabajo infantil agrícola han sido los gobiernos y congresos estatales. Los argumentos sobre las competencias acotadas para actuar por lo general esconden una enorme falta de voluntad para ejercer acción institucional, un desconocimiento importante de lo que es la cultura de los grupos de jornaleros de origen indígena, así como un racismo exacerbado a este nivel. Este condicionamiento no ha permitido desarrollar al máximo una cultura de supervisión adecuada que dé pie a la denuncia como elemento esencial para intervenir en los campos agrícolas de forma complementaria entre los niveles de gobierno.

Por otro lado, las limitaciones presupuestales o de recursos humanos son un elemento que se repite en la mayoría de las instituciones. En el caso de la STPS, por ejemplo, encargada de llevar a cabo la inspección de los campos para corroborar que no haya niños y niñas trabajando, es aceptado de forma oficial que el número de inspectores con los que cuentan –que suman 374 inspectores de campo– se encuentran lejos de la cantidad de 1 850 inspectores señalados por la OIT para que la institución pueda cumplir con su mandato institucional de inspección a nivel nacional. Para los trabajadores de las instituciones que trabajan directamente en los campos y los albergues, el gran actor institucional es la STPS y quien tiene no sólo el mandato institucional de inspeccionar y vigilar que se cumpla la ley, sino también de actuar, sancionar y perseguir a quién no lo haga. La falta de ello no sólo responde a una falta de personal institucional en campo, sino también a que, desde la visión de los funcionarios de la institución, resulta más eficiente tener una política de "convencimiento e incentivos", en lugar de una punitiva.

La SEDESOL, a través del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA), es la institución que hasta el momento cuenta con mayor presencia en los campo de jornaleros agrícolas. Fueron los trabajadores sociales del PAJA los que en muchas regiones del país empezaron a denunciar tanto las graves condiciones en la que se encontraba la población jornalera como las altas tasas de inserción de la mano de obra infantil. No obstante, la capacidad operativa del PAJA se ha reducido debido a los cambios en la estructura institucional de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP) la cual está a cargo no sólo del PAJA sino también del Programa de Adultos Mayores 70 y + así como del Programa de Empleo Temporal. La DGAGP reunió las tres estructuras operativas que atendía a cada programa en una sola como una forma de maximizar los recursos materiales así como evitar duplicidades en los recursos humanos. Sin embargo, estas modificaciones han generado que en ocasiones, por la cantidad de beneficiarios que tiene el programa 70 y +, requieran una mayor atención que los beneficiarios del PAJA, lo que ha desplazado la atención a la población jornalera. Esto ha sido denunciado por algunos actores sociales como un "abandono" del trabajo de promoción social hacia la población jornalera.

Por otro lado, es importante señalar que los presupuestos federales para los programas de la DGAGP son absolutamente desproporcionados: mientras que el PAJA tuvo una reducción de 30% de su presupuesto 2012 en relación con el año anterior,⁵⁵ en el caso del Programa 70 y +, el presupuesto asignado para el 2012 ascendió a casi 8 mil 680 millones de pesos (DOF, 2011). EL PAJA no ha logrado extender su operación debido a la falta de recursos, pero también a la dificultad de empadronar a la población jornalera, de lo cual depende el otorgamiento de muchos de sus apoyos.⁵⁶ Esto quiere decir que si la ENJO 2009, identificó a más de 2.5 millones de jornaleros agrícolas, hasta el momento el Programa sólo ha logrado empadronar a 25%, lo que significa que una parte importante de la población potencial no está recibiendo los apoyos del PAJA.

El DIF también ha logrado una importante presencia en algunos albergues que reciben a población jornalera, generalmente en estrecha relación con la SEDESOL-PAJA y principalmente repartiendo desayunos y comidas que son financiadas tanto por la SEDESOL como por el propio DIF. No obstante, el DIF no ha logrado adquirir una mayor participación en la concertación interinstitucional, a pesar de que en términos legales es la instancia encargada de velar por el bienestar de la niñez y la familia. Esto se debe principalmente a la falta de recursos que tienen sobre toda las delegaciones en los estados (como es el caso del DIF-Michoacán) para movilizarse a atender a la población infantil trabajadora y porque en su estructura institucional no existe un área especializada para atender el trabajo infantil agrícola. Como lo comentó una funcionaria del DIF estatal:

Afortunadamente se han incorporado los programas de prevención de riesgos psicosociales a través del Departamento de Niños y Jóvenes en Riesgo. Solamente ha sido asistencia social lo que se les ha brindado, como las despensas y luego se incorporaron temas como los de embarazos de adolescentes...[Tenemos algunos] logros más relevantes, [como] la sensibilización que se ha hecho y otros trabajos en las comunidades de origen, así como otros riesgos que los niños y niñas tienen al incorporarse al trabajo infantil...El problema es que son programas que no tienen presupuesto; de hecho cuando el equipo sale, ellos tienen que poner la gasolina. Los recursos que se etiquetan para la infancia son nulos. No es nada a comparación de lo que se necesita para poderles dar una atención. No tenemos presupuesto estatal, y el federal es mínimo, no es posible etiquetar en algunas cosas, no se puede gastar para viáticos. ¿Qué se va hacer si no podemos movilizarnos? Ha sido muy complicado y lo que se ha logrado ha sido un esfuerzo del equipo de

⁵⁵ El presupuesto 2012 quedó en 290 millones de pesos para atender a 2 millones de jornaleros agrícolas y sus familias, entre las que se encuentran por lo menos 800 000 niños, niñas y adolescentes en riesgo o en situación de trabajo infantil.

⁵⁶

trabajo que está muy comprometido para aprovechar un recurso. Se aprovecha que se dan becas a niños en riesgo, y entonces aprovechan el viaje.

La falta de recursos para atender a la población infantil en riesgo o condición laboral es una constante. En las diferentes instituciones con las que se llevó a cabo entrevistas, el presupuesto resultó ser uno de los grandes limitantes para lograr llevar a cabo acciones específicas. Sin embargo, también es de notarse que existe una fuerte falta de comunicación entre las instituciones para coordinar acciones conjuntas o en su caso, un presupuesto único que permita financiar las diferentes acciones que tendrían que operar cada una de las instituciones.

En el caso de las instituciones educativas que atienden a la población infantil trabajadora –CONAFE y PRONIM– se observó una situación similar a los otros casos: incapacidad de aumentar la cobertura dada la limitante de las reglas de operación o dada la falta de recursos para lograr abrir centros educativos en los campos nuevos que se abren cada temporada ante las nuevas rutas migratorias. Como las reglas de operación determinan con anterioridad la cobertura que se podrá cubrir el siguiente año fiscal, y dada la falta de conocimiento por parte de las instituciones de los diversos campos que abren temporada con temporada –facultad de la SAGARPA– la falta de flexibilidad para dar la atención educativa en un nuevo campo, puede implicar que esos niños y niñas permanecerán fuera de la escuela por otro año escolar. También es de notar que los presupuestos asignados a atender a la población infantil migrante y trabajadora, en el caso de PRONIM apenas alcanza los 200 millones de pesos, mientras que CONAFE cuenta con un techo presupuestal de 288 millones. Si tomamos en cuenta que ambos programas atienden especialmente a la población infantil en comunidades rurales o en campos que concentran población migrante y considerando que en México existen alrededor de 19.2 millones de NNA hasta los 13 años, de los cuales casi 25% viven en zonas rurales, esto implica que casi 5 millones de NNA de hasta 13 años habitan en el campo, este presupuesto descontando los recursos para operar los programas, no se traducen en un fondo sustancial para lograr mejorar la educación en zonas rurales, ni desincentivar el trabajo infantil.

No existe un fondo común que tenga acciones y metas bien definidas para llevarse a cabo por parte de las instituciones con algún tipo de responsabilidad en atender el trabajo infantil. Todas las instituciones están supeditadas a las metas y acciones definidas en sus POAs y sus documentos sectoriales; si la falta de sensibilidad al tema o el hecho de no considerarse como prioridad hizo que no se contemplara dentro de estos documentos, evidentemente esto dificulta la coordinación de acciones. Adicionalmente, después de la revisión de los programas sociales, se comprobó que del total de las instituciones que atienden de forma directa a la población infantil trabajadora, ninguna tiene como objetivo específico la disminución o eliminación del trabajo infantil agrícola. Sólo el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas define dentro de sus propósitos para la entrega de becas el objetivo de retirar del trabajo infantil a niños y niñas jornaleros agrícolas, pero sin ninguna meta global que se relacione con la población potencial.

Por otro lado las áreas dentro de algunas instituciones que han buscado incidir en el trabajo infantil a partir de la prevención y la sensibilización, no han logrado que se les otorguen los recursos para poder operar, ya que se privilegian los recursos para las áreas que distribuyen apoyos económicos y en especie. Esto significa que se está dejando de lado el trabajo a mayor profundidad y de cambio de comportamientos sociales, en favor de aquel que soluciona cuestiones de corto plazo y que evidentemente genera también clientes políticos. La competencia por los recursos incluso adentro de las propias instituciones también genera inconformidades por parte de los equipos de trabajo que se traducen en falta de motivación y frustración laboral, como se observó en el caso de las instituciones estatales en Michoacán.

Otro ejemplo es el Programa de Caravanas de Salud, cuyo objetivo principal es atender a la población vulnerable sin acceso a servicios médicos, que abarca a la población jornalera y migrante. Si bien este programa es autónomo para determinar su cobertura, debería de llegar a un acuerdo con la SEDESOL para cubrir los campos agrícolas jornaleros, lo cual no se ha logrado hasta el momento. Por lo tanto, la población trabajadora, se mantiene a expensas de que exista algún centro médico cercano a sus lugares de trabajo o algún médico particular pagado por el patrón. El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas debería modificar sus funciones legales para así convertirse en la entidad coordinadora y monitorea de la presencia del Programa de Caravanas de Salud en todas sus unidades de trabajo así como la instancia con la que éste último deba planear la extensión de cobertura para lograr atender a toda la población jornalera, y por lo tanto a la población infantil trabajadora.

Los testimonios aquí vertidos esbozan dificultades para financiar todas las acciones sectoriales necesarias para atender a una población. En efecto, las experiencias a nivel internacional muestran que para que una estrategia de disminución de trabajo infantil pueda avanzar, requiere de la generación de contenidos presupuestarios en donde se determine claramente la división de responsabilidades para cada actor institucional, pero también donde se adjudique un presupuesto específico para alcanzar las metas deseables en materia de disminución del TI. De esta forma, el presupuesto asignado también se convierte en un indicador de los planes de monitoreo y evaluación y pasa a formar parte de los mecanismos ordinarios de atención a los derechos de las personas. Como se pudo observar más arriba, hasta ahora, el Estado Mexicano no ha generado ningún presupuesto específico en ninguno de sus programas sectoriales cuyo objetivo específico sea disminuir el trabajo infantil.

En el caso del estado de Michoacán se pudo constatar que prácticamente ninguna institución contaba con recursos etiquetados para atender a la infancia, excepto para cuestiones muy puntuales como pueden ser las vacunas en el caso del sector salud, o el número de niños matriculados en planteles educativos. Por otro lado, muchas de las instituciones que en dado momento podrían participar para impulsar acciones de prevención y erradicación de trabajo infantil no contaban con las capacidades para hacerlo, como es el caso de la Universidad Michoacana y otros organismos estatales quien claramente declinaron su posibilidad de atender niños.

Un primer diagnóstico elaborado por los equipos del DIF mostraba que en veinte años de haber firmado la Convención de los Derechos del Niño, se había hecho caso omiso de los compromisos generados en torno a esta los cuales se inscribieron en la ley, y que en principio implicaban la integración de un Consejo Consultivo para la Niñez y consejos municipales de observancia de los derechos de la infancia. Al llegar la OIT a trabajar al estado, estos consejos hubieran resultado de enorme importancia para facilitar los trabajos propuestos, pero no había ninguna movilización local en torno a la integración de los consejos y menos aún, no existía ningún seguimiento ni registro del DIF en las oficinas municipales de los niños que habían recibido alguna beca u apoyo en alimentación, lo cual hubiera sido de enorme importancia para empezar a generar una base de datos sobre niños insertos en trabajo infantil. Muchos de los problemas de coordinación se hubieran resuelto si el estado hubiera contado con personal destinado específicamente a acompañar el proceso con la OIT, si se hubiera contado con una la autoridad con la legitimidad de articular y convocar, pero sobre todo, con recursos propios. Como lo señaló una funcionaria del gobierno estatal:

Es necesario que el gobierno del estado tenga un presupuesto específico para esta población. Que no esté operando en distintos programas. Esto requiere un área específica con recursos específicos.

Las esperanzas de destrabar el proceso de Michoacán están puestas en que la nueva administración no convierta en letra muerta la Ley de los Migrantes y sus Familias, decretada en mayo de 2011, ya que es vista por muchos actores como el precedente jurídico que obligará a todas las instituciones a etiquetar recursos en sus POAs para implementar acciones para la población migrante tanto internacional como interna. Esta Ley hace un reconocimiento jurídico a la población jornalera migrante como sujetos de derecho a apoyos y servicios públicos en educación, salud, seguridad, etc. y se enfatiza el trabajo en las comunidades de origen. No obstante, la ley no hace ninguna referencia al trabajo infantil agrícola ni al PEETI por lo que habrá que ver cuáles otros instrumentos jurídicos estatales permiten impulsar la disminución del trabajo infantil. Si bien esta ley es un precedente importante, también es cierto que reproduce de cierta forma la estructura de coordinación que se ha buscado articular desde las instituciones federales y que hasta el momento, no han dado resultado. El etiquetado de recursos para llevar a cabo acciones hacia un sector vulnerable de la población, no necesariamente asegura que la coordinación se genere, sobre todo ante la falta de un agente institucional que tenga la capacitación técnica, la capacidad de coordinar las diversas acciones de los diversos agentes y la presencia en campo.

Por último, también es importante notar que "la escasez de recursos" también se ha convertido en un importante justificante para la falta de acciones y de resultados en torno al trabajo infantil. En realidad, como lo hizo notar una funcionaria del DIF-Michoacán, el problema también surge de la falta de claridad respecto a cuáles son los problemas que se tienen que solucionar de raíz para lograr que disminuya el trabajo infantil. En especial en lo que se refiere a generar opciones de desarrollo local en las regiones expulsoras:

Yo pienso que el problema no es la falta de recursos, sino como los ejerce. Si sumas los recursos de cada dependencia y ves los municipios de Michoacán que tienen trabajo infantil, pues identificas que son siete y entonces entre todas las instituciones se deberían de centrar en estos municipios para lograr que las familias se queden en su lugar de origen. Eso también lo deberían de hacer los de Oaxaca, Guerrero. En tanto se avance en la política, si se enfocan los esfuerzos para hacer un desarrollo comunitario para lograr levantar las cadenas productivas, donde se logró la suficiencia alimentaria; que empiecen a producir y con la visión de que el excedente se use, pero involucrando a todas las instituciones. Un verdadero desarrollo local a mediano plazo pudiera mejorar las cosas, pero es necesario dejar de dárselos a los líderes apegados al partido o aquellos que tienen sus propios intereses y entonces todo el recurso se queda. El problema de fondo es que la economía local no se favorece.

EL TI En lo local: La sectorialización y la ausencia de los gobiernos estatales.

La falta de convergencia de la normatividad de los tres niveles de gobierno así como de sus recursos, el dispendio que asumen los gobiernos municipales ante su incapacidad operativa y presupuestal para actuar frente al fenómeno migratorio de los jornaleros agrícolas como del trabajo infantil, dificulta avanzar en los objetivos consensuados de poner fin a éste.

Las entrevistas realizadas con los diferentes actores institucionales del estado dejaron ver que la falta de un actor institucional que coordinara y dirigiera las acciones era también una consecuencia de la ausencia de este actor a nivel federal. Dado que la coordinación de las instituciones federales en el ámbito estatal dependen de que existan acuerdos para la colaboración, la falta de articulación desde el ámbito federal no permite que se genere la operatividad en el ámbito estatal:

No ha habido una política pública sostenida, se transita en los gobiernos y si al gobierno en turno le interesa, adelante, y si no le interesa, queda de lado y se vuelve invisible la población agrícola migrante. Y no únicamente en la política gubernamental, sino también en la educativa. Como que

en las políticas públicas no hay un seguimiento de la gente que está en turno, por un lado. Por el otro, creo que a nivel interinstitucional ya hay una comodidad ante lo que ocurre, se ve, pero nos vamos instalando en esa comodidad y ya no nos sorprendemos a que ya no lleguen a secretarías, por ejemplo que tienen que regular el trabajo infantil.

Los estados, por ejemplo, deberían cooperar más con las instituciones académicas para analizar la información pertinente de los diferentes instrumentos con los que se cuenta hasta ahora: el módulo de trabajo infantil, la ENJO 2009 así como otros sistemas de recolección de información. No solamente esto, también deberían de darle a las universidades así como a otros actores sociales mayores oportunidades para participar, involucrarse, hacerse responsables de proyectos específicos en las diversas regiones. Esto permitiría no sólo democratizar la política orientada hacia la población jornalera y el trabajo infantil, sino que también permitiría trascender de las políticas supeditadas a las administraciones en turno.

Por ejemplo, el proyecto actual de la OIT en Michoacán, así como en los otros estados, está apostando a que sean organizaciones reconocidas por las instituciones a nivel local las que se encarguen de las tareas de capacitación, coordinación y sensibilización en las instituciones públicas, comunidades y productores. Esto podría convertirse en una de las alternativas que permita la continuidad de los proyectos en el ámbito municipal así como en el estatal, siempre y cuando se consiga el apoyo de todos los actores prioritarios.

Por otro lado, la falta de apropiación de los procesos para erradicar el trabajo infantil en los estados responde, entre otras cosas a la discriminación y exclusión social que sufre la población jornalera, pero también al desconocimiento de las instancias en relación con las cuestiones técnicas en materia de erradicación del trabajo infantil, lo que a su vez se traduce en la falta de autoridad jurídica y en la incapacidad para liderar un esfuerzo de coordinación interinstitucional. Al mismo tiempo, la falta de normatividad clara para definir las responsabilidades y atribuciones de cada una de las instituciones en el ámbito estatal, también dejan vacíos que permiten a una u otra parte justificar su falta de intervención para atender los problemas que emergen por la migración interna y el trabajo infantil agrícola. Según los productores locales, uno de los problemas principales tiene que ver con la falta de interés de los municipios en fomentar el desarrollo agrícola, pero también por las políticas asistenciales que van de la mano de los procesos electorales, sin buscar un cambio de fondo:

"[El municipio debería de] interesarse más por la agricultura, tener direcciones intermunicipales o regionales donde podría planearse todo sobre los cultivos: trabajadores, comercializadoras, financiamiento, capacitación, investigación, que fuera el enlace con los responsables federales y estatales para mediano y largo plazo.⁵⁷ Los ayuntamientos no tienen interés porque el enfoque que han tenido ha sido para obra pública. No hay un interés y no han visto la importancia social de la agricultura. Un Estado que abandona la agricultura, va tener una gran problemática porque va ser un Estado sin poder cumplir sus necesidades alimentarias. Hemos invitado a reuniones a los municipios y jamás han asistido... Tratamos de involucrar a los municipios, pero sólo piensan en la próxima elección, y no en el bien común y la riqueza de la sociedad. Entre más número de despensas, mejor apariencia para el presidente municipal. Estamos equivocados en hacer esto; no se involucra a esta gente en la generación de riquezas y los hacemos unos inútiles. Si no se genera una riqueza de sostén para cuando se tiene 60 o más años, tienen que buscar los medios para hacerlo de otra forma y sobrevivir; pero si están esperando al gobierno, pues están muy mal."

⁵⁷ Si bien en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable existe la figura de los consejos municipales y distritales para el Desarrollo Rural Sustentable que forman parte de las instancias cooperativas de la SAGARPA, los cuales reúnen a autoridades locales con productores, éstos aún no han logrado generar procesos de planeación estratégica en el corto, mediano y largo plazos y menos todavía, integrar a todos los actores productivos.

La experiencia observada en el caso de Michoacán, con dos instituciones que tenían mandatos específicos para abordar la situación de la población jornalera migrante, en el caso de la Secretaría del Migrante y por otro lado el trabajo infantil agrícola, que recayó bajo la tutela del DIF estatal, y que no lograron compaginar una agenda de trabajo, aporta elementos para entender los problemas en la ingeniería de la coordinación interinstitucional. En el caso de la Secretaría del Migrante, la cual no cuenta con un presupuesto propio sino que depende de los presupuestos etiquetados por otras instituciones para llevar a cabo acciones específicas con la población jornalera, su margen de atención inmediata se vio muy reducido a lo largo de la administración anterior (2008-2012), ante la falta de información específica que permitiera hacer una planeación estratégica. Por otro lado, las limitaciones de actuación de esta Secretaría también responden a que su responsabilidad principal inicialmente respondía a atender las necesidades de la dinámica de la migración internacional y no la interna.

Por otro lado, el DIF estatal, que sí cuenta con recursos, aunque muy limitados, en relación con el problema que representa el trabajo infantil y la atención a la población infantil vulnerable, al no tener dentro de su estructura orgánica un área especializada en atención al trabajo infantil agrícola, no logró colocar de forma estratégica el tema y por lo tanto se debilitó su capacidad de convocatoria y consenso en torno a una estrategia de coordinación interinstitucional. Además la atomización y falta de coordinación entre las áreas internas del propio DIF, también mermaron el proceso y la capacidad de actuar.

La coordinación con otras áreas como Salud, tampoco logró los frutos esperados, principalmente porque las personas que representaban a la institución en ocasiones también fungían como representantes de otras instituciones, lo que se tradujo en una falta de tiempo y compromiso para llevar a cabo las acciones requeridas.

Desde la perspectiva de los productores, la falta de planeación y coordinación interinstitucional así como la ausencia de una visión de desarrollo agrícola, tampoco permite avanzar en la generación de una riqueza que desde su perspectiva, pueda repartirse entre los diferentes actores involucrados en el proceso productivo y que esto a su vez se refleje en la disminución del trabajo infantil:

Nosotros estamos empujando para que los líderes comprendan la necesidad de inversión en el campo, desde la inversión en caminos, quitar los topes que perjudican a la mora. No entienden. Eso nos pone muchas trabas. En lugar de que sean facilitadores como gobierno, son obstaculizadores. No permite que permeen políticas públicas generadoras de riqueza. Un país que tiene riqueza no va tener hambre, ni problemas sociales, todos nos vamos a ir bien. Cada quien va a tener lo suyo. Requerimos ese tipo de políticas institucionales. Incluso en las escuelas, si somos una región agrícola, es un problema que estén desligadas del campo. Las escuelas tendrían que voltear a ver la parte práctica aquí.

El testimonio del productor no sólo identifica las políticas institucionales como un lastre para generar inversión en el campo, sino que también señala las limitaciones y falta de adecuaciones de los programas educativos para integrar la vocación laboral regional con la formación de los recursos humanos, lo cual sigue estando presente entre los debates del diseño de los programas curriculares y los modelos educativos, que sin embargo no se han logrado solucionar.

Para los estados, reconocer la problemática del trabajo infantil relacionado con la migración presenta una serie de problemas, que no todos están dispuestos a enfrentar. En el proceso de Michoacán es clara

la inconformidad por parte de los gobiernos de los municipios de destinar recursos para mejorar las condiciones de la población migrante. En palabras de una de las funcionarias del DIF- Michoacán:

Entramos a la Cruzada por la Identidad Jurídica de los niños y niñas de Michoacán por todos aquellos niños que no estuvieran registrados. Entonces se cuestionó el perfil de los niños jornaleros migrantes debido a que el hecho de que se registraran implicaba que las familias se quedaran en el estado. Nos comentaban las autoridades de Coahuayana que ya tenía colonias de gente de Guerrero y Oaxaca y que para ellos estaba representando problemas sociales porque estaba creciendo su población e ingresos del municipio. Tiene que ver con los derechos de los niños y niñas de tener identidad y registro, pero a los gobiernos les implica más responsabilidades...

La falta de recursos de las diferentes instituciones para involucrarse y llevar a cabo las acciones necesarias dentro del proyecto de la OIT, así como la débil coordinación intraestatal, hizo que las instituciones federales, principalmente la SEDESOL tomara un liderazgo que respondía más a intereses políticos de tener mayor presencia en ciertas zonas y entre algunos actores, que en solucionar el trabajo infantil. Esto hizo mermar tanto la autoridad como la motivación de actores estatales, los cuales se fueron alejando del proceso. Probablemente la OIT no logró visualizar muchos de los problemas políticos e institucionales que se presentaban en el gobierno del estado y por lo pronto, decidió empujar el proceso, con los efectos que se presentaron posteriormente.

Los problemas en los procesos de coordinación interinstitucional.

Por lo que se observa hasta el momento en el proceso de coordinación relacionado con la población jornalera y en especial con el trabajo infantil, no hay indicadores ni objetivos compartidos ni un equipo especializado. Si bien se cuentan con los indicadores generados por el INEGI y la STPS a través del Módulo de Trabajo Infantil, o los de la SEDESOL por medio de la ENJO 2009, ninguno de los actores acaba por estar de acuerdo con las cifras. Hay una falta de legitimidad en las cifras, lo que resulta grave. En Michoacán, por ejemplo, se cuestionan los resultados del Módulo de Trabajo Infantil y la Secretaría del Trabajo pone en cuestionamiento los resultados de la ENJO 2009 de SEDESOL. Si sumamos a esto que las instituciones en el ámbito federal y estatal, tampoco han generado metas específicas en términos de erradicar el trabajo infantil a nivel nacional, difícilmente se podrá avanzar en generar una verdadera estrategia. En este sentido, desde el ámbito local, la ausencia de indicadores o de objetivos claros merma la posibilidad de articular el trabajo interinstitucional. Como lo compartió una funcionaria del DIF:

No tenemos indicadores porque no hay planeación, no hay lenguaje común. De hecho la forma en la que nombramos a los niños de una institución a otra, varía. Por ejemplo ya no queremos utilizar infancia, sino niñas y niños, porque infante es peyorativo. Ese es un indicador para nosotros; cambiar la manera en la que estamos nombrando ya es todo un proceso en el que se visibiliza. Los indicadores que te puedo decir son las becas, los niños que ya han migrado a los campos jornaleros, pero que son indicadores importantes...Cuando fuimos a San Lucas y Huetamo fue muy complejo porque las mismas instituciones como Salud, SEDESOL, CONAFE, tuvieron dificultades para integrar una sola línea de estrategia de trabajo. En una reunión de trabajo que tuvieron entre ellos fue que los horarios de doctores y enfermeras eran de 8: 30 a 3 de la tarde y los querían dejar hasta las 11 de la noche por lo que dijeron que teníamos que hablar con los sindicatos. Nosotros no podemos ir a ningún lado por nuestra normatividad. Tratamos de generar coordinación para ayuda mutua, para optimizar recursos, personas, y fue muy delicado. En el caso de CONAFE, también fue difícil.

Los problemas de coordinación también se ven acrecentados ante la falta de capital humano con conocimiento del tema y que esté diseñando o tomando decisiones estratégicas. Entre las instancias

institucionales, no existe ningún agente especializado que logre posicionar hacia adentro de cada institución el tema del trabajo infantil, lo cual dificulta el seguimiento de cualquier acuerdo. Por otro lado, por lo general las instituciones generan procesos de planeación particulares sin tomar en cuenta la transversalidad del trabajo infantil.

Nos sentamos alrededor de una mesa y vemos lo que cada uno de nosotros está haciendo, pero no estamos trabajando de manera articulada con las demás instancias. Solamente nos contamos y cada uno tiene su agenda...No hay articulación, [y para muchos actores institucionales] a veces es más fácil avanzar de manera individual que tener que esperar a otros. Ahora es necesario saber cómo afinar un engranaje más articulado entre las instituciones, y de las instituciones con los demás actores sociales.

El único actor especializado es la OIT, pero no tiene capacidad operativa ya que su labor se centra en la sensibilización y la capacitación técnica. En este sentido, es claro que si se desea lograr que una estrategia de coordinación interinstitucional se consolide, es importante hacer hincapié en la profesionalización del personal, en el conocimiento sobre lo que significa el trabajo infantil, cuáles pueden ser las formas de abordarlo, cuáles son las responsabilidades institucionales que se tienen a cargo, los ámbitos de competencia y las posibilidades de gestión que puedan ser compartidas con otras instituciones y que de esta manera mejoren la efectividad. Todo esto pasa por un proceso de generación de capacidades, no sólo de los individuos, sino también de herramientas institucionales que posibiliten la capacidad de acción ante esto. Como lo observó la funcionaria de la OIT:

Una forma para que las instituciones puedan prestar mejor los servicios es desarrollar herramientas dentro de la institución como cursos de capacitación continua, generar información hacia adentro, desarrollar protocolos, guías, lineamientos que le permitan dar un servicio estandarizado para todos los niños y niñas en general, independientemente de donde estén los funcionarios. Esto es un elemento indispensable para hacer del trabajo infantil, un tema ordinario.

No obstante, en la visión de diversos funcionarios a nivel federal, el generar capacidades hacia adentro de las instituciones no es necesariamente el camino para lograr integrar una política de disminución del trabajo infantil:

Tal vez no es necesario que exista un experto en cada una de las instituciones. Lo que sí se puede hacer es crear un área facultada para hacer políticas públicas que se implementen de manera transversal.

Por otro lado, no todas las experiencias de coordinación interinstitucional han resultado difíciles. Desde hace algunos años, el sector educativo en coordinación con otras instancias buscó lograr dotar a los niños y niñas migrantes de un certificado de estudios que les permitiera darle seguimiento a sus estudios al cambiar de lugar. Si bien este instrumento no ha logrado llegar a toda la población con movilidad, ha sido significativo para los NNA atendidos por PRONIM. Como lo hizo notar una funcionaria de esta institución en Michoacán:

La boleta única ha resuelto mil cosas. Considero que es como la garantía para que el chavo continúe su trayectoria escolar, es una gran posibilidad y la DGIR (Dirección General de Incorporación de Acreditación y Revalidación) lo avala. Esto garantiza que el niño pueda andar en cualquier parte del país. Aquí el problema que hemos encontrado es que, si hoy o toda la semana ha habido ciclón, y la familia es perjudicada, porque los campos se llenan de agua, no hay trabajo y ellos pueden decir "Mañana, nos vamos". Entonces la boleta única se genera a través de una base de datos nacional. No hay forma de que se les pueda decir algo a los papás. Ya le vamos a imprimir su

boleta, pero entonces se van y se queda la boleta única, sólo registrada en el sistema, pero el niño no se la lleva. [No obstante] Creo que ha venido a resolver mucho.

La coordinación se ha logrado en especial entre el sector educativo, los DIF de los estados y la SEDESOL, debido a que la relación de las tres instituciones es muy cercana a la población infantil. Es así como el PRONIM y el DIF tienen que resolver de manera conjunta los asuntos de alimentación de los niños en los campos, mientras que SEDESOL es el que aporta los recursos económicos para la compra y distribución de los alimentos. Otro de los ámbitos donde también se ha logrado consolidar la coordinación, no sólo con otras instituciones sino también con otros sectores sociales, ha sido en lo que se refiere a la violencia familiar, tan presente entre las familias jornaleras. Como lo comenta una funcionaria de la DGEI:

[En estos casos] es necesario hacer las redes sociales. Una de las instituciones con la que lo hacemos, es el DIF o con OSCs como "Afluentes", "Voces y Vuelos". Estamos mirando como poder hacer para generar un trabajo fuerte de contención social para que los niños no tengan que migrar por violencia familiar. Otras instancias que nos ayudan son SEDESOL, IMSS, la Secretaría de Salud, las OSCs sobre todo regionales, en muchos casos las indígenas. CDI colabora en el caso de migración con respecto a los albergues, o con las mujeres migrantes...En el caso de Michoacán, en relación con el abuso sexual de los niños, hemos estado vinculados desde el primer año con la facultad de psicología y hemos partido de que podemos hacer cosas, pero no las suficientes. En todos los campamentos agrícolas hemos tenido el acompañamiento de la Facultad de Psicología [de la Universidad Michoacana] y del DIF. Entonces todos los casos, de los que se alcanzan a detectar o que los propios niños platican con los maestros, el DIF toma cartas en el asunto, a través de su área de atención que es la Procuraduría de Defensa del Menor y la Familia. Entonces los profesores ya saben que tienen que platicarlo con el personal del DIF que estén presentes en el campo y a la vez con la Facultad de Psicología para poder resolver los conflictos.

Por lo general, se observó en los testimonios de los diferentes actores institucionales, una tendencia a auto reconocer los avances que se han tenido en sus propias metas. Esto también se observa en las evaluaciones sectoriales implementadas por el CONEVAL en donde por lo general todas las instituciones logran cumplir o incluso superan en mucho las metas definidas para cada uno de sus indicadores.⁵⁸ Estos elementos abonan a sostener que por lo general existen visiones diferentes respecto a los resultados de las acciones institucionales por parte de los funcionarios en relación con la población. Según el testimonio de una funcionaria federal de la STPS, "sí ha habido cooperación, puede haber errores, o insensibilidad, pero eso no tiene que ver con la dependencia, sino con el servidor público que le tocó esta situación. Yo creo que sí hay coordinación."

En efecto, los diferentes actores reconocen que si bien puede existir falta de voluntad en algunas ocasiones, no es necesariamente el problema más importante. Por lo general se observa que entre los acuerdos que se generan por parte de los líderes de cada área y los tiempos para llevar a cabo las acciones, existe una enorme distancia, ya que cerrar acuerdos no necesariamente implica su concreción. Como bien lo explica un funcionario del DIF- Michoacán:

Son cuestiones muy concretas que no permiten la operación, a pesar que se hagan acuerdos entre los jefes. La operación se complica mucho por los presupuestos, las metas, las personas. Yo no creo que haya falta de voluntad. Siempre ha habido buen intercambio de información entre las dependencias, sino que más bien al momento de hacer un trabajo coordinado se depende mucho de cosas muy concretas y no se

⁵⁸ Las evaluaciones de los programas sociales que atienden de forma directa e indirecta a la población infantil en riesgo o situación laboral, se pueden consultar en la página del CONEVAL disponible en <http://web.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>

ha podido hacer una agenda común específica de fechas para respetar y si no tenemos recursos el titular no lo puede resolver. Allí yo creo que se traban las cosas.

En las mesas cada quien muestra las "grandes bondades" de lo que han hecho, que finalmente ha llegado a acuerdos mínimos para generar acciones o darle seguimiento de alguna manera en conjunto y pareciera que la coordinación es imposible para generar o darle una mayor obligatoriedad a esta coordinación y que no sea tanto de las buenas voluntades de estas mesas interinstitucionales:

Lo más terrible para mí es que desde el DIF nacional y el estatal, así como municipal, la visión es conciliatoria. Todo lo que tienen que ver con este tema es conciliatorio. ¿Qué puedes hacer, cómo los podemos a sentar? No es punitivo, mientras no sea así, vamos a depender de la voluntad de todo el mundo. ¿Cómo es posible? que la STPS entregue certificados a las empresas de socialmente responsables, sabiendo que son elementos que tienen que cumplir. No te voy a premiar de que tengas niños en campo debería de ser el pensamiento. En Sonora se pusieron rudos, quitaron a todos los niños y se fueron a otros estados. Pero si a la Clemente Jaques o a los de Yurécuaro les obligas a que no tengan niños, por supuesto que en menos de un año, arreglas un programa y ya no sería necesario hacer más programas y mil estrategias. Para mí es esquizofrénico que cumplamos la ley y la convención de derechos por un lado, y por el otro, como gobierno federal premiar a empresas que no tienen niños cuando debería de ser una obligación. Se dice que esto es un problema de pobreza; para mí no lo es. En EUA y China los hay; para mí tienen que ver con el sistema que permite que haya niños trabajando. Los intereses son tan poderosos. El DIF nacional no está haciendo lo necesario para erradicar el trabajo infantil. Es falso. Están haciendo lo necesario para que estén en las mejores condiciones de vida en los campos de trabajo jornalero agrícola.

Los problemas de coordinación esbozados por los diferentes actores, en efecto son indicativos de un proceso "esquizofrénico" en tanto que enfrentan acciones en ocasiones contradictorias que no logran modificar las causas ni las consecuencias del trabajo infantil. A veces las acciones implementadas por una institución invalidan las acciones generadas por otra, lo que se convierte en un problema para lograr consolidar la coordinación. Es claro que la necesidad de generar coordinación entre los diferentes sectores institucionales en realidad ha surgido a partir de las dificultades con las que se han enfrentado las diversas instituciones en su trabajo de campo y esto lo que ha ido perfilando poco a poco las agendas para empujar la relación intersectorial de forma poco estructurada y organizada. Por último, uno de los grandes ausentes en el proceso de coordinación, excepto en experiencias puntuales, es la incorporación de la participación de las organizaciones civiles, la cual hasta el momento se presenta más como algo circunstancial que algo que responda a una política de coordinación intersectorial. En este sentido, cualquier propuesta que busque erradicar de forma permanente el trabajo infantil, necesariamente tendría que tomar en cuenta las alianzas con el sector social, básicamente porque es este el que tiene la oportunidad de actuar en local sobre todo por su presencia y conocimiento de las situaciones que ahí se presentan. Esto requiere de un diseño de ingeniería institucional en donde las OSCs tengan no sólo el aval normativo para actuar, sino también los recursos necesarios para lograr implementar diagnósticos, diseñar programas de intervención, acompañar los procesos y darles seguimiento en el mediano y largo plazo. Esto es un reto que permanece aún en las agendas de discusión de la mesas de coordinación interinstitucional.

VII. ¿Es posible erradicar el trabajo infantil en México? Hacia un modelo de coordinación interinstitucional e intersectorial en torno a la erradicación del TI agrícola en México.

Como hemos podido observar en secciones anteriores, el trabajo infantil (TI) es un fenómeno complejo, multidimensional, con diversas lecturas e interpretaciones por parte de los actores que están involucrados, lo que hace difícil tener una sola estrategia para buscar disminuirlo. Dado que la atención del trabajo infantil agrícola es una responsabilidad de diferentes sectores, niveles de gobierno e instancias institucionales, para lograr mejorar la actuación institucional se requiere construir una estrategia que permita determinar claramente los ámbitos y los niveles de responsabilidad y las acciones específicas que deben de seguirse ante el conocimiento de trabajo infantil en alguno de los campos a lo largo del país. En este sentido, la siguiente sección trata de avanzar en determinar ámbitos de diseño institucional para generar una estrategia coordinada de atención y de disminución del trabajo infantil.

La estrategia descansa en la construcción de alianzas y redes sociales junto con las organizaciones de la sociedad civil así como en la articulación de apoyos y servicios ofrecidos por las diferentes instituciones. Por otro lado, también se le da una especial atención a intervenir en aquellos ámbitos que hasta ahora han probado facilitar el cambio para erradicar el trabajo infantil agrícola como son: a) La existencia de legislaciones locales o estatales que definan contextos institucionales para desarrollar acciones; b) La preexistencia de acciones realizadas por diversos actores que permitan facilitar la entrada, y c) La voluntad expresa de actores principales, como puede ser el caso de los productores.

Por las experiencias observadas tanto a nivel internacional como nacional, se considera que es altamente necesario determinar que sea una sola institución la que tenga la responsabilidad principal, mas no la única, de diseñar, implementar, monitorear, dar seguimiento en campo y evaluar, independientemente de que todas las otras instituciones tengan el mandato de llevar a cabo diversas acciones. Por lo observado respecto a los problemas de coordinación interinstitucional, es necesario que sea una sola institución la que tenga el control de los procesos completos y que tenga también la autoridad tanto legal como presupuestaria para invitar al resto de las instituciones a llevar a cabo las acciones necesarias dentro de los tiempos especificados por la planeación estratégica.

Para construir la Estrategia es importante tomar en cuenta los elementos que se presentan a continuación:

Es necesario crear un Programa Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (PNETI), con la figura de órgano desconcentrado y con autonomía técnica, el cual tendrá como objetivo generar los procesos y las acciones necesarias para erradicar el trabajo infantil en México. Este Programa estará facultado para generar planes de acción que involucren las acciones sectoriales de todas las instituciones del gobierno federal así como identificará los procedimientos a partir del cual el programa se operará con las entidades federativas así como con los gobiernos municipales y con otros actores estratégicos para cumplir con sus objetivos.⁵⁹

⁵⁹ Una alternativa al Programa Nacional puede ser la creación de una nueva dirección general para la erradicación del trabajo infantil dentro de la SEDESOL, que pueda generar los diagnósticos necesarios a partir de integrar a actores que tengan el

El Programa estará a cargo de una Coordinación Nacional encargada de elaborar los perfiles y diagnósticos, determinar las regiones y la población de atención prioritaria, determinar las metas del Programa para cumplir sus objetivos, plantear estrategias y generar los análisis prospectivos, articular las bases de datos de las diferentes instituciones, articular las acciones interinstitucionales, articular acciones con otros sectores sociales y productivos, impulsar procesos de monitoreo, evaluación y seguimiento en coordinación con otras instituciones y sectores de la sociedad, así como impulsar procesos de evaluación que permitan determinar si las acciones y los planes están permitiendo que se cumplan los objetivos para el que fue creado.

A partir de los documentos diagnósticos y prospectivos generados por el PNETI, la Comisión Nacional tendrá la facultad para convocar a las instituciones federales a generar un proceso de planeación estratégica y operativa compartido y acordado entre los sectores institucionales para determinar los recursos que serán establecidas por cada institución para llevar a cabo acciones puntuales que permitan erradicar el trabajo infantil agrícola (u otro en su caso).

La Comisión Nacional estará asesorada y supervisada por un Comité Técnico Nacional el cual tendrá como responsabilidad asesorar, proponer, revisar, evaluar, contrastar e incluso desechar las estrategias que pueda plantear la Comisión si estas no responden a los objetivos para la cual fue creada. El Comité Técnico Nacional podrá estar conformado por representantes de instituciones académicas, organizaciones internacionales, OSCs así como expertos en la materia, quienes darán seguimiento semestral a los avances realizados por el Programa. El Comité podrá proponer un cambio de estrategias siempre y cuando exista factibilidad y disponibilidad presupuestal y de recursos humanos para llevarlas a cabo.

Por otro lado, una estrategia de coordinación interinstitucional necesariamente debe descansar en una regionalización consensuada que determine límites espaciales para la intervención y sobre todo que reconozca la interacción y presencia de la población infantil en riesgo de trabajo infantil. El PNETI en coordinación con el PAJA que es el programa que más avances tiene en la identificación de la población infantil trabajadora a partir de su trabajo con la población jornalera, deberán de identificar las regiones prioritarias que puedan ser utilizadas como marco territorial para planear las acciones que se requieren. La regionalización deberá de revisarse de forma anual de tal manera que permita modificar los límites de las regiones y microrregiones de acuerdo a los nuevos flujos de la población jornalera, las nuevas zonas de emergencia en material de trabajo infantil, de tal manera en que se pueda integrar la información que vaya surgiendo y que no haya sido tomada en cuenta con anterioridad. Trabajar a partir de esta regionalización, en principio permitirá acotar a estos espacios físico-sociales todos los elementos que permitan responder rápidamente a la identificación de riesgos de inserción infantil en actividades laborales.

La coordinación interinstitucional requiere de un agente local que tenga el contacto y el seguimiento con la población infantil en riesgo o situación laboral. Alguien que haga vigilancia, gestión, diagnóstico de cuántos niños, qué situación tienen y que genere un plan de alternativas. En el caso de Michoacán, por

conocimiento para aportar a la construcción de la estrategia. Este equipo deberá de tener una sólida formación y experiencia previa sobre procesos de trabajo infantil agrícola. Si bien la institución coordinadora hasta el momento ha sido la STPS, es de reconocer que tiene poca capacidad de operar una estrategia que requiere de acercamiento con la población vulnerable y no tiene el personal operativo para tener presencia en todas las regiones del país. A partir de las investigaciones realizadas, se ha observado que la institución con mayor capacidad para coordinar el trabajo interinstitucional así como para operar una estrategia de disminución de trabajo infantil es la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Red Social que ha estado impulsando la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios. Esta Red Social es capaz de generar procesos de diagnóstico locales encaminados a identificar el trabajo infantil así como identificar necesidades de intervención.

ejemplo, el DIF es el encargado de llevar a cabo la recolecta de información, sobre todo en los albergues, para determinar la capacidad de dar el alimento, o de diagnosticar enfermedades de forma cotidiana. Pero el trabajo que se requiere, necesita de otro tipo de procesos y de trabajo. Hasta el momento no hay ninguna institución que tenga presencia en todos lados. Como parte de los esfuerzos de coordinación interinstitucional, los agentes locales de diferentes instituciones deberán de tener una capacitación común en torno al abordaje del trabajo infantil de forma transversal. Los agentes de campo tendrán que contar con ciertas habilidades técnicas, para poder identificar, detectar, valorar el tipo de intervención requerida, vincular a los actores sociales o institucionales necesarios y darle seguimiento. Estos agentes de campo que pueden ser institucionales o de organizaciones civiles se pueden convertir en los órganos operadores (OP) en los cuales recaerá la responsabilidad de la ejecución de las iniciativas.⁶⁰

Por otro lado, y retomando la propuesta realizada por uno de los actores sociales en el estado de Michoacán, se tendrán que promover la creación de comités locales, municipales y estatales que se conviertan en los actores locales que permitan validar los procesos, darle continuidad a las intervenciones institucionales e ir recopilando la información sobre los cambios que se van presentando. El Comité Estatal para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI) estará integrado por las instituciones estatales y actores estratégicos sociales, académicos, productivos, etc. con responsabilidad y conocimientos para atender el trabajo infantil, quienes tendrán que acordar, supervisar y apoyar los trabajos que se lleven a cabo por órgano operativo (la OSCs o por el equipo técnico institucional a cargo).

Los comités municipales, estarán integrado por representantes del gobierno municipal y por actores municipales interesados en erradicar el trabajo infantil (académicos, OSCs, productores, etc.) tendrán a su cargo acompañar al órgano operativo durante las acciones que se generen en el municipio, verificar y validar la información que se esté utilizado y coadyuvar en el acercamiento con los sectores sociales y productivos de la demarcación y ayudar a identificar otros componentes que no hayan sido identificados por el órgano operativo; será también su responsabilidad, en coordinación con el órgano operador, implementar acciones de levantamiento de información (censos, encuestas, etc.), talleres y convocatorias con los actores municipales, prestarán servicios que ayuden a llevar a cabo las acciones en el municipio, así como validar los resultados.

Los Comités Locales Comunitarios para la Erradicación del Trabajo Infantil (CLCTI) estarán integrados por sociedad civil y promotores institucionales, quienes deberán de sistematizar la información semestral que se vaya generando a partir de los recursos de sistematización que le vaya entregando el órganos operador, ya sea la OSCs, o grupos institucionales que estén fungiendo para ello y estarán encargados de monitorear los avances en campo. También estarán encargados de coordinar junto con el órgano

⁶⁰ El caso de Coahuayana en este sentido es muy ilustrativo para resaltar la posibilidad de que diversas instituciones puedan generar procesos locales a partir de un actor específico, que en este caso son las maestras, pero también para reconocer que sin la participación de la sociedad civil es difícil lograr atender a la población infantil que está en riesgo laboral. A una distancia de más de 270 km de la delegación institucional más cercana que es el DIF, fue a petición de los miembros de un club de playa que se atendiera el abandono total de los niños que llega de diversas regiones del país con sus padres a trabajar en las huertas de Coahuayana. La Secretaría del Migrante esbozó como propuesta que fueran las maestras de PRONIM a cargo del lugar las que se hicieran responsables de un comité que pudiera elaborar su propio censo y darle seguimiento al trabajo institucional con los niños. Ya que las instituciones no estaban llegando y se necesitaba que la población participara y asumiera algunas responsabilidades, el comité integrado en Coahuayana se ha convertido en el responsable de darle seguimiento; no soluciona el problema, pero está permitiendo que se lleven a cabo diversas acciones. También en los ayuntamientos y directamente con los presidentes municipales se pueden encontrar aliados importantes porque son éstos los encargados de su demarcación territorial y por lo tanto de revisar el trabajo. De hecho, a los secretarios del ayuntamiento por ley les corresponde hacer censos permanentes de la gente en su demarcación, cosa que hasta ahora no se ha llevado a cabo. Si se hiciera este trabajo, se podría contar con una visión real de la población flotante que llega en cada temporada agrícola. Nuevamente, esto responde a la falta de recursos, a la falta de capacidades técnicas locales, pero también a la falta de visión de los actores municipales.

operador los recursos institucionales necesarios para impulsar las acciones determinadas por el órgano operador, los comités estatales y municipales así como por la Coordinación Nacional del PNETI.

El Comité Estatal en coordinación con el organismo operativo tendrá que determinar el ámbito geográfico de la intervención (campos, albergue, localidad, cabecera municipal, etc.), la población en la que se busca incidir (niños, productores, autoridades, población en general, el tipo de acciones que se llevará a cabo (de diagnóstico, información, capacitación, sensibilización, retiro, vigilancia, seguimiento, etc.), los plazos en los que se espera realizará estas acciones y los recursos institucionales necesarios para apoyar cada una de las acción (vigilancia, becas, construcción de infraestructura, vinculación laboral para jóvenes, presencia institucional educativa, etc.). El órgano operador tendrá que validar este diagnóstico con el comité municipal y los comités locales comunitarios y hacer las modificaciones pertinentes.

[Sobre la integración de la sociedad civil en las acciones institucionales.](#)

Las experiencias internacionales muestran que la ciudadanización de la organización para erradicar el trabajo infantil es una de las mejores opciones que puede permitir dar seguimiento a proyectos y programas independientemente de los periodos de la administración pública. No obstante cuando las organizaciones o estructuras ciudadanas no tienen los recursos ni la autoridad para movilizar a los actores institucionales, su poder real se queda en un peso simbólico y moral. En este sentido, es importante definir una figura ciudadana que pueda acompañar el proceso no sólo moral sino también administrativa, técnica y operativa. Si bien la Ley de Desarrollo Social anteriormente avanzó en incluir a las organizaciones civiles entre los actores prioritarios del desarrollo y definió la figura del Consejo Consultivo de las OSCs, es claro que en los estados la ausencia de leyes de participación ciudadana aún no permite una real presencia y empoderamiento de la sociedad civil. Como bien ha sido señalado por una funcionaria de la OIT:

Hay muchas organizaciones que están trabajando el tema del trabajo infantil, pero creo que en un enfoque de fortalecimiento entre sí con las instituciones, podrían generar procesos de exigibilidad aun mayores en relación con esta problemática y partir de los mínimos que se pueden consensuar. Habrán enfoques que no coincidan, pero creo que hay un piso mínimo desde el cual las OSCs pueden fortalecerse y promover procesos de exigibilidad mayor, sobre todo en cambios de gobierno que son muy comunes en México. Las OSCs allí pueden jugar un rol muy importante y por supuesto nosotros como OIT generar capacidades en estas organizaciones es una tarea importante.

En efecto, las propias instituciones de gobierno reconocen que sin una sociedad civil fuerte y que demande transparencia y resultados claros, difícilmente se podrá resolver un problema tan complejo como el trabajo infantil. En el mismo sentido, una sociedad que siga ignorando a una población vulnerable por ser migrante o por ser indígena, se convierte un lastre importante para generar los cambios que se requieren. En la reflexión de una funcionaria del DIF-Michoacán:

[Los jornaleros y los niños trabajadores] Son grupos que son vulnerables, porque son invisibles, y por lo tanto no hay una exigencia de la sociedad. Aquí en Michoacán, no hay organizaciones civiles que tengan que ver con los migrantes internos, y por lo tanto no hay rendición de cuentas. En Coahuayana, cuando un club importante que es el club de Playa en la zona, empezó a cuestionar "¿Por qué estos niños están en las huertas, por que los niños están expuestos a los pesticidas?"...Llegó al gobierno del estado una solicitud diciendo: "Queremos que se atiendan a los niños hijos de los migrantes que llegan a Coahuayana". De inmediato el gobernador turnó a la Secretaria del Migrante; si no nos jalan las orejas como sociedad, [las cosas] se quedan así. De verdad ha hecho mucha falta [la sociedad civil].

Para echar a andar esta iniciativa, se deberá de construir un directorio de organizaciones que trabajan y que tienen capacidad de atender a población infantil en riesgo o condición laboral en cada estado e idealmente en cada municipio o de ser posible por región, a partir de la regionalización determinada por la estrategia. Esto podrá ser facilitado por el equipo de trabajo que haya sido definido por la estrategia en las delegaciones estatales y dentro de las regiones establecidas. La identificación de las organizaciones por medio de una base de datos validada, permite por un lado, identificar a las organizaciones regionales y estatales que trabajan con la población infantil, fortalecer el capital social y la construcción de redes sociales, pero sobre todo, acelerar la atención urgente apoyándose en grupos de la sociedad civil que cuentan con un buen conocimiento de los actores locales y las circunstancias que detonan las violaciones a los derechos de NNA. La presencia dentro del directorio de OSCs permitirá de igual formar apoyar económicamente a estas organizaciones para sufragar gastos asociados con el acompañamiento de los procesos de erradicación de trabajo infantil que se definan de manera colegiada entre los diferentes sectores. Probablemente sea el INDESOL la institución a nivel federal que pueda integrar este directorio así como evaluar y acompañar a las instituciones que estén trabajando en campo para dar atención a proyectos de intervención de disminución del trabajo infantil.

El Programa Nacional estará obligado a hacer convocatorias públicas y abiertas para que diferentes proveedores de servicios puedan acompañar y operar los procesos que hayan sido identificados a partir de las necesidades de cada región respecto al trabajo infantil. Las OSCs, consultores independientes o instancias académicas podrán presentar sus propuestas de trabajo para las regiones y localidades expuestas en la convocatoria. En caso de que una OSC sea elegida, ésta tendrá que llevar a cabo las gestiones necesarias con el PNETI para asegurar la articulación de las instancias federales. Como se pudo observar en el caso del PEETI en el estado de Michoacán, es necesario contar con un proceso interinstitucional donde exista por un lado la voluntad en el más alto nivel de llevar a cabo las acciones necesarias, y por otro también es necesario contar con las competencias técnicas que permitan determinar claramente un agenda de acciones eficaces en el corto, mediano y largo plazo. Como bien lo expresó una funcionaria de la OIT:

El trabajo infantil, como otros temas, tienen que dejar de ser parte de agendas extraordinarias o temporales de algunas personas o autoridades políticas. El tema del trabajo infantil es parte de las acciones ordinarias de muchas de las instituciones, de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y eso pasa por el DIF, por la SEDESOL, por Salud, entre otros que necesitan incorporar el tema a sus agendas anuales a través de la asignación de presupuesto, de responsables de acciones de monitoreo y evaluación para saber cuánto estamos avanzando en la constitución de estas actividades.

La coordinación con las organizaciones de la sociedad civil abre la oportunidad para dar seguimiento puntual a los proyectos, a los indicadores y a las acciones interinstitucionales, que en ocasiones es difícil desde la institución llevarlas a cabo. Para ello es necesario que existan acuerdos de cooperación entre instituciones y organizaciones, y que estos bajen en cascada desde lo federal hasta el nivel municipal. El órgano operador deberá de hacer la solicitud de apoyos de diversa índole a partir de un programa anual basado en los diagnósticos que se lleven a cabo en la región de trabajo.

Entre otras cosas, el acuerdo con las organizaciones civiles tendrá que resolver cómo garantizar el involucramiento de un grupo técnico con la comunidad y que desde aquí se logre generar el proyecto piloto necesario para gestionar los recursos, las políticas y los apoyos para sostener un proceso de mediano plazo de retiro laboral para la población infantil trabajadora.

Como bien lo observa uno de los actores sociales en el estado de Michoacán:

..Los gobiernos estatales, no han generado mecanismos que permitan a la sociedad civil involucrarse, lo que no permite que emerjan una mayor cantidad de organizaciones de la sociedad civil para proponer políticas públicas: ley de participación ciudadana, los consejos consultivos, municipales, estatales, regionales para el tema de prevención y erradicación del trabajo infantil. Es imprescindible generar espacios de interlocución que permita movilizar a los actores locales que de otra forma sería difícil involucrar y dotar a la sociedad civil, herramientas para que te permita participar de manera coherente y constante en procesos de este tipo.

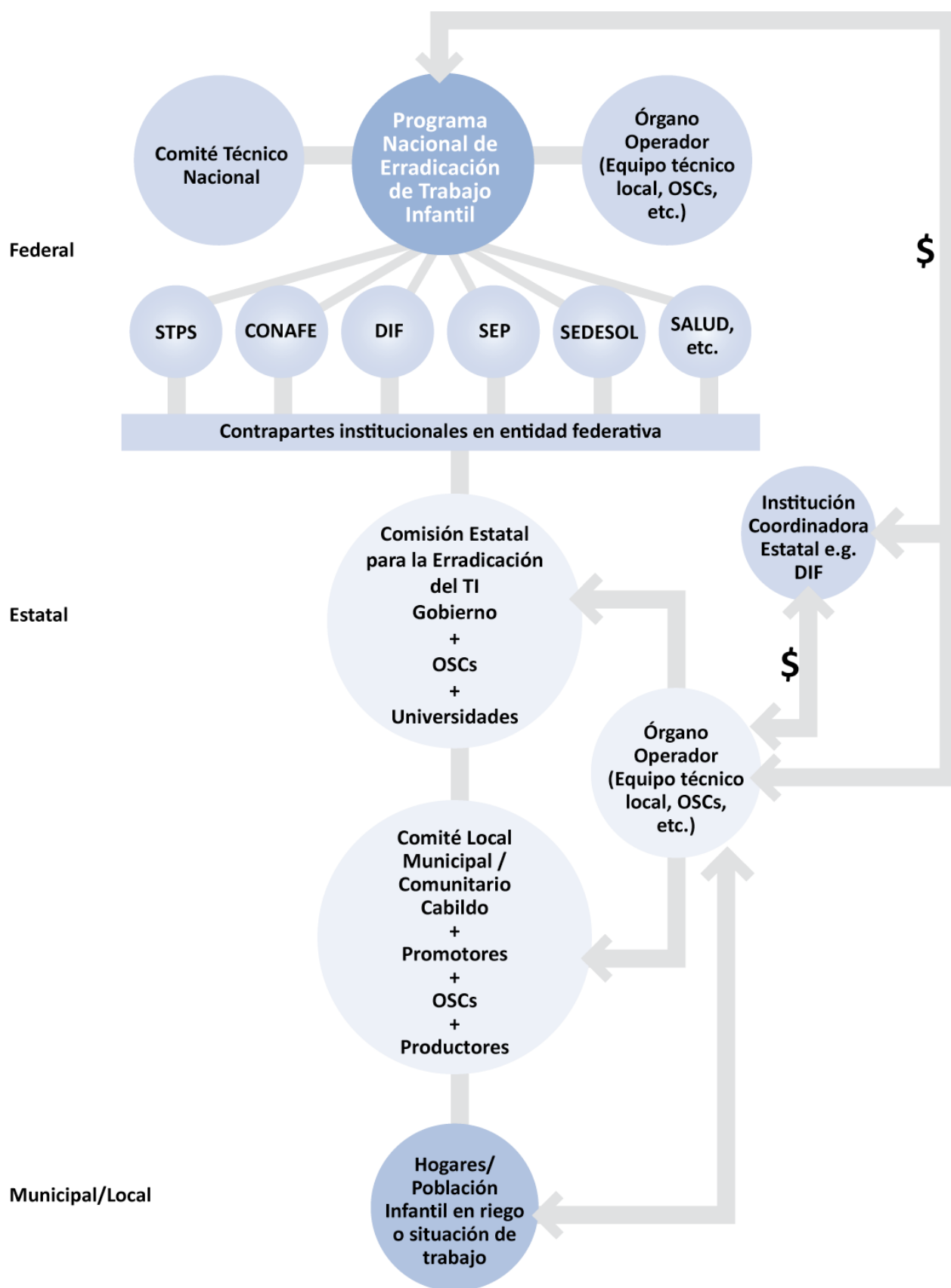
Adicionalmente, es importante reconocer que una de las demandas realizadas por los grupos de las OSCs se refiere a los problemas para generar una planeación estratégica de mediano y largo plazo cuando existe incertidumbre respecto a los recursos financieros. En este sentido los recursos destinados para planear, diagnosticar, intervenir, acompañar y dar seguimiento, deberán de contemplar un fondo multianual de por lo menos tres años, de tal forma que las OSCs puedan contar con los recursos necesarios para planear adecuadamente su trabajo. Las OSCs deberán de cumplir con los lineamientos determinados por el INDESOL para poder operar los programas multianuales.

Los recursos dirigidos a la OSC deberá de canalizarse a través de los gobiernos de los estados quienes, a través de una instancia receptora de los recursos y el Comité Estatal para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI), tendrán que acordar, supervisar y apoyar los trabajos que se lleven a cabo por el órgano operativo (la OSCs o por el equipo técnico institucional a cargo). El Comité Estatal en coordinación con el organismo operativo tendrá que determinar el ámbito geográfico de la intervención (campos, albergue, localidad, cabecera municipal, etc.), la población en la que se busca incidir (niños, productores, autoridades, población en general, el tipo de acciones que se llevará a cabo (de diagnóstico, información, capacitación, sensibilización, retiro, vigilancia, seguimiento, etc.), los plazos en los que se espera llevará estas acciones y los recursos institucionales necesarias para apoyar cada una de las acciones. En el diagrama 1 se puede observar cómo se entrelazan los diferentes componentes de esta propuesta.

La evaluación de los avances estará a cargo de los comités locales y estatales que se puedan integrar así como por parte de las mesas de coordinación interinstitucional quienes deberán de dar seguimiento puntual al trabajo de coordinación con OSCs. Las organizaciones sociales que estén llevando a cabo procesos trianuales deberán de tener por lo menos dos encuentros anuales con el área coordinadora, así como con los comités locales y estatales para documentar los avances y las experiencias obtenidas. Dado que no en todas las regiones hay presencia de organizaciones de la sociedad civil, los promotores de campo que tengan presencia se podrán convertir, en coordinación con las instituciones necesarias, en los operadores de los proyectos de identificación y coordinación local, contando con recursos provenientes del fondo concurrente.

Así mismo todas las instituciones deberán de generar un proceso de planeación anual y trianual a partir del cual se determinen y acuerden los mapas de regionalización para la atención del trabajo infantil agrícola así como se identifiquen los actores con los que se construirán las alianzas, los recursos que se destinarán para llevar a cabo diagnósticos y procesos de planeación así como los recursos que cada institución destinará para llevar a cabo acciones sectoriales en cada una de estas regiones. Estas acciones deberán de integrarse como un objetivo estratégico con sus metas correspondientes dentro de los POAs de cada una de las instituciones y así mismo entrarán a formar parte de los indicadores de avance que tenga el Programa Nacional para la ETI.

Diagrama 3. Modelo de Coordinación Interinstitucional para Erradicar el TI Agrícola.



Las vertientes institucionales del PNETI

La identificación de la oferta institucional, en este sentido, guarda un lugar muy importante para la integración de la estrategia. Esta parte del proceso que se ha tratado de llevar adelante, pero ante la falta de que alguna institución lo haya considerado como prioritario, no se ha logrado avanzar.

Actualmente la vinculación institucional para responder a las necesidades de la población infantil trabajadora se centra básicamente en la articulación entre la SEDESOL, el DIF, la STPS, la Secretaría de Salud y el IMSS así como la SEP a través de PRONIM. Fuera de estas, no se observa que se haya logrado ampliar la colaboración hacia las otras instituciones, excepto de forma bilateral entre algunas de ellas. Cuando llevamos este análisis al nivel estatal, podemos observar que se incrementa la dificultad para el trabajo conjunto, básicamente por que las instituciones a nivel estatal han generado mecanismos y procedimientos diferenciados que en ocasiones no son compatibles con aquellos de la federación y porque el problema de coordinación horizontal suele agravarse en los gobiernos de los estados. En este sentido, y como se desarrolla a mayor amplitud en la sección siguiente, para mejorar el problema de coordinación interinstitucional en relación al trabajo infantil agrícola, resulta procedente otorgar a una de las instituciones la responsabilidad y la autoridad jurídica de llevar a cabo los diagnósticos y estudios necesarios así como la articulación, alineación, y programación de acciones, incluido el monitoreo y el seguimiento de mediano y largo plazo.

La Tabla 20 identifica los instrumentos principales que actualmente son parte de procesos incipientes de coordinación interinstitucional o que deberían de serlo bajo una estrategia coordinada. También hace el análisis de algunas consideraciones sobre el papel que puede jugar cada una de estas instituciones en una estrategia de coordinación interinstitucional. Como se podrá notar, la coordinación no implica modificar de manera sustancial ninguna de las acciones que actualmente realizan las instituciones, pero sí implicaría realinear población objetivo, metas, y presupuestos, a partir de un programa nacional que con un claro compromiso de cumplir con la erradicación del trabajo infantil. La tercera columna avanza hacia las propuestas de modificación o atención que deberían de asumir cada una de las instituciones identificadas.

Tabla 20. Instituciones Federales e instrumentos identificados que inciden en la reducción del TI agrícola.

Institución	Principales instrumentos	Consideraciones para la disminución del trabajo infantil
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)	• Diseño, implementación, sistematización y análisis de instrumentos de levantamiento de información a nivel nacional y por grupos de interés (Censos, Encuestas, Estudios Analíticos, etc.)	Si bien el INEGI ha participado activamente en el levantamiento del Módulo de Trabajo Infantil y actualmente forma parte de una mesa coordinada por la OIT para generar indicadores relacionados con el trabajo infantil y con el trabajo interinstitucional, debe de tener una presencia más relevante en acompañar procesos de levantamiento y validación de información a nivel estado y a nivel municipio. Por lo general, los estados tienen pocos recursos para llevar a cabo estos procesos, por lo que el INEGI debería de incentivar una mayor colaboración y de formación de recursos estatales, en especial en relación al TI.
Secretaría de Educación Pública (SEP)	• Programa de Educación Básica para Niñas y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas (PRONIM). • Programa de Fortalecimiento a la Edad Temprana y Desarrollo Infantil (Subsidio a entidades federativas por 160 millones de pesos para aplicar modelo de desarrollo) • Fortalecimiento a las Acciones Asociadas a la Educación Indígena. • Investigación e Innovación Educativa (CGBEI) • Programa Educativo Rural • Sistema Nacional de Control Escolar de Población Migrante (SINACEM).	La SEP, especialmente a partir de la DGEI y su programa PRONIM, tiene un papel muy relevante y han querido asumir el liderazgo para alinear al resto de las instituciones a las acciones educativas que llevan a cabo en campo. No obstante, el problema que se identifica con el sector educativo es que no tiene capacidad de hacerse cargo de los procesos de identificación y seguimiento sobre la población infantil que se requiere. En este sentido, los instrumentos de política de la Secretaría deben de depurarse y mejorarse para integrarse a la estrategia. En especial el dinero que actualmente se otorga a través de becas y apoyos a maestros tanto de PRONIM como de CONAFE y del PAJA deben de integrarse a un solo Fondo el cual pueda otorgar estos recursos.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	• Conformación de trabajos regionales e interinstitucionales para discutir y conformar una política de erradicación de trabajo infantil. • Generación de información bianual en materia de trabajo infantil en coordinación con el INEGI a través del Módulo de Trabajo Infantil de la ENOE. • Integración de la Política Laboral para la Prevención y Protección del TI • Impulso al Distintivo de Empresas Socialmente Responsable y libres de TI • Talleres de sensibilización con población infantil en riesgo de TI. • Impulso a la firma de cartas-compromiso con los estados para erradicar el trabajo infantil agrícola. • Servicio Nacional de Empleo (SNE). • Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral.	El papel de la STPS es sustancial porque es el área normativa en lo que se refiere al trabajo infantil. Sin embargo, se considera que hasta ahora el papel que ha jugado la STPS como coordinadora de las mesas interinstitucionales se ha enfrentado ha problemas de seguimiento y de integración de un verdadero trabajo colegiado. Así mismo, no se observa la capacidad de la STPS de darle seguimiento a estas estrategias en campo, por lo que se sugiere que otra instancia institucional operativa sea la que lleve a cabo el trabajo de coordinación, integración y seguimiento en campo. La STPS podría seguir empujando los procesos de generación de información y sensibilización que ha estado llevando a cabo con actores estratégicos, especialmente generando capacidades en los estados para generen instrumentos jurídicos y de política para erradicar el TI. Así también deberá de fortalecer la vinculación entre el SME y la población de adolescentes jornaleros entre 14 y 17, especialmente a partir de la elaboración de un programa para aprendices que les permita obtener un apoyo para entrar a programas de capacitación para el trabajo y al mismo tiempo terminar sus estudios. Este programa podría empalmarse con el programa del INEA, por lo que se podría realizar de manera conjunta. La STPS debería de generar un proceso de evaluación de las certificaciones de las empresas anualmente y considerar pasar de la certificación de las empresas a la certificación de los productos, generando estrategias de mercadotecnia para promover el consumo responsable entre consumidores de los productos. Los Talleres de sensibilización, así como el resto de las acciones directas con la población deberán de sistematizarse. Así también deberán de generarse indicadores de avance respecto a la población infantil en riesgo laboral. La identificación.
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)	• Aportaciones económicas para el suministro de desayunos nutritivos a través del DIF u otra instancia ejecutora (480 pesos mensuales por niño/a). • Apoyo económico al arribo (800 pesos X 3 arribos/año) • Becas para la asistencia y permanencia escolar de niños y niñas en preescolar (128 pesos mensuales), primaria (128-300 pesos mensuales) y secundaria (440-565 pesos mensuales) • Subsidios en infraestructura para llevar a cabo obras en inmuebles destinados a la educación, salud, vivienda y vida en comunidad, mediante la construcción, rehabilitación, ampliación, acondicionamiento y equipamiento. • Servicios y acciones para apoyar a la población jornalera agrícola en origen, tránsito y destino mediante información, orientación, atención a la salud y acceso a servicios básicos. • Acciones para fortalecer las habilidades y competencias sociales de la población jornalera agrícola, realizadas a través de la Red Social: sesiones de orientación, diagnósticos comunitarios, promoción social, información, etc. • Apoyo migratorio y contingencias (transporte de regreso, servicios médicos, gastos funerarios) • Investigaciones para atender a la población	La SEDESOL, en especial el PAJA, por su especificidad de atención a la población jornalera agrícola y población infantil en riesgo laboral, es la institución que emerge como idónea para coordinar las acciones de campo de una estrategia de TI y especialmente la que ha generado una estructura institucional para generar procesos de diferente índole con lo población jornalera. Como se señaló anteriormente la propuesta de coordinación podría recaer en una estructura nueva dentro de la propia SEDESOL o como un organismo desconcentrado que pueda investigar, diseñar y coordinar la implementación a partir de la coordinación de todos los actores institucionales. La ventaja de mantener la coordinación dentro la SEDESOL es que esto permitiría facilitar la integración de los indicadores sectoriales, aunque perdería neutralidad respecto al resto de los actores institucionales, por lo que habría que sopesarlo. En relación a la oferta institucional, es deseable que los recursos utilizados para las becas se destinen para apoyar el desarrollo de otros esquemas que apoyen la erradicación del trabajo infantil (proyectos productivos en comunidades de origen, mejoramiento de programas educativos, de infraestructura, transportación a centros escolares, albergues estudiantiles, etc.), siempre y cuando se logre el seguimiento del programa Oportunidades. La SEDESOL por el trabajo operativo que tiene en campo, deberá de ser la encargada de la consolidación de la base de datos y en su caso ponerla a disposición del Programa Nacional de ETI. Los subsidios a los productores deberán de condicionarse a la conformación de los productores de voluntariamente permitir las inspecciones laborales, así como no permitir el trabajo infantil de menores de 14 años o en su caso de implementar un esquema de capacitación para el trabajo a partir del cual se limitan las horas de trabajo y se pagan por hora (ver recomendaciones). El financiamiento de desayunos a través del DIF, es muy importante mantenerlo e incluso aumentarlo, pero tal vez sería mejor que fuera el propio DIF el que lo manejera de tal forma que pueda contar con los recursos directamente. Probablemente sería más eficiente, siempre y cuando desde la entidad coordinadora y evaluadora se llevara a un seguimiento estricto. De hecho el PAJA podría fungir como institución acompañante, validando el trabajo del DIF en los campos en donde opera y con el apoyo de la RED Social. El PAJA ya que cuenta recursos para llevar a cabo investigaciones, en coordinación con la instancia investigadora, podría ayudar a los gobiernos de los estados y municipios a generar diagnósticos específicos de trabajo infantil a partir de los cuales se puedan planear las intervenciones institucionales. El trabajo de información, sensibilización y formación de capacidades y habilidades que ya está implementando el Programa, deberán de enfatizar el trabajo también en materia de trabajo infantil con productores, asociaciones, gobiernos municipales y actores relacionados con el TI en el ámbito local. Dado que otras instituciones como el DIF, también están llevando a cabo procesos similares de sensibilización, deberán de acordar los contenidos, los tiempos y los lugares para la ejecución de estos procesos, de forma tal que se logre cubrir la totalidad de las regiones vulnerables en materia de trabajo infantil identificadas. El PAJA en coordinación con el DIF y la SEP son las instancias ideales para darle seguimiento a la matriculación educativa de los niños así como para generar esquemas de protección y retiro preventivo en el corto mediano y largo plazo.
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Estancias Infantiles	• Subsidio para la conformación de estancias infantiles para población de escasos recursos. • Subsidio por menor hasta de 4 años 11 meses.	Coordinarse con el PAJA y con la instancia coordinadora para valorar la pertinencia de implementar las estancias en los municipios, más no en los campos, que atienden a población jornalera agrícola, sin que esto signifique la renuncia a las obligaciones obrero-patronales.
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	• Becas educativas mensuales para primaria (150-300 pesos), secundaria (440-565 pesos) y preparatoria (740-960 pesos) • Apoyo para útiles escolares (200-375) • Apoyo terminal al terminar preparatoria de 4,192 pesos. • Seguimiento preventivo y tratamiento de enfermedades para los miembros del hogar. • Detección, tratamiento y seguimiento de desnutrición en menores de edad. • Capacitación para el auto cuidado de la salud a través de diez talleres. • Apoyo a adultos mayores de 315 pesos mensuales. • Apoyo alimentario 225 pesos mensuales. • Apoyo Alimentario Vivir Mejor de 120 pesos mensuales. • Apoyo infantil Vivir Mejor de 120 pesos mensuales. • Apoyo energético de 60 pesos mensuales. • Apoyo máximo mensual por familia 2,520 pesos.	Idealmente el Programa Oportunidades debe asumir el compromiso se flexibilizar sus reglas de operación para lograr dar seguimiento migratorio a la población infantil jornalera trabajadora para lograr desahogar los recursos del PAJA para apoyar otras actividades encaminadas a la población jornalera y la erradicación del trabajo infantil. Con el Programa los NNA también entran dentro del esquema de salud y alimentación, lo que permitiría disminuir los recursos asociados a estos recursos que actualmente utilizan otras instituciones. Claramente esto tendría que llevarse a cabo con una adecuada planeación para cubrir todas las regiones vulnerables en materia de trabajo infantil. Igualmente, en los componentes de salud que desarrollan a través de los talleres, Oportunidades debería de enfatizar cuestiones de prevención de TI y de problemas relacionados con los riesgos en el trabajo y en el uso de agroquímicos.
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)	• Plan Nacional de Acción en Favor de la Infancia (PAFI) con la Red de Derechos de la Infancia. • Programa de Co-inversión para OSCs en proyectos para la infancia. • Observatorios de Género y Pobreza. • Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil.	El Indesol es la institución encargada de la vinculación entre la política pública federal y las OSCs por lo que tendría que jugar un papel muy importante en convocar a las organizaciones, generar una base de datos, capacitar y formar a las organizaciones con un enfoque de intervención para TI, dar seguimiento, llevar a cabo los encuentros de intercambio de experiencias así como evaluar resultados.
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	• El Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable (PAFPV). • Elaboración y distribución de desayunos y comidas con ayuda de SEDESOL. • Programa de Protección y Desarrollo Integral de la Infancia.	El DIF es una institución fundamental, no sólo porque es la encargada de atender a la infancia, sino también porque su red a nivel nacional es muy importante. A pesar de tener un programa que atiende a la población infantil en situación laboral en zonas urbanas, actualmente no cuenta con ninguna capacidad institucional para atender de forma estructurada el trabajo infantil agrícola. La intervención del DIF por lo general se acota a la preparación y distribución de alimentos, así como a la protección ante un evento de abuso. Sin embargo, el DIF puede convertirse en una instancia más activa si tuviera una área especializada en trabajo infantil agrícola que logre levantar información en campos y albergues, identificar a niños en situación de trabajo y canalizarlos hacia las instituciones. Las y los promotores del DIF son agentes de campo ideales por su conocimiento de los problemas de la infancia. Cuenta con recintos a donde retirar a los niños, los cuales son importantes para considerar dentro de una situación de niño de condiciones de explotación. En conclusión la recomendación va hacia la especialización del DIF en materia de trabajo infantil y hacia fortalecer el área de sensibilización y de trabajo con las comunidades de origen en prevención del TI en coordinación con la RED Social del PAJA, los programas de capacitación de la STPS y los componentes de salud otorgados por el Programa Oportunidades.
Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	• Programa de Educación Inicial y básica para la población rural e indígena • Desarrollo de competencias en adultos. • Becas de estudio a través de SEDESOL • Certificación de estudios de niños y niñas migrantes y trabajadores. • Programa de Niños Promotores: Difusión y Sensibilización.	El CONAFE al igual que PRONIM son los ejes educativos que atienden a la población jornalera. En especial se sugiere fortalecer el área de derechos otorgada a los NNA haciendo especial énfasis en derechos relacionados con la infancia y con el trabajo. La propuesta es que el modelo intercultural, indígena y migrante de ambas instituciones se fusione en uno solo, de tal manera en que se pueda contar con mayores recursos y elevar el nivel de formación de maestros y tutores frente a grupo. Por lo visto en campo, el CONAFE tiene a ser un programa más flexible que el PRONIM, pero también se observó que en muchas ocasiones los becarios de CONAFE tienen poco control del grupo y un conocimiento pedagógico bajo, lo que pone en riesgo la formación educativa de los niños. Es importante valorar la cuestión de los horarios de la escuela ya que esto puede estar generando una mayor inestabilidad. Los sistemas educativos deben de trabajar muy de cerca con la estructura institucional que se genere para que se conviertan en agentes de campo para identificar a los niños, canalizarlos al órgano operativo de tal forma en que pueda realizarse un levantamiento de información por hogar y así valorar la intervención de manera particular. Es imprescindible revisar de forma participativa los alcances de CONAFE e identificar cómo fortalecer el modelo educativo a partir de la innovación de materiales pedagógicos, pero sobre todo, a partir del mejoramiento de los ingresos de los jóvenes y definiendo un maestro de formación como líder de grupo, mantenido los becarios como asistentes.
Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA)	• Modelo Educación para la Vida y el Trabajo, MEVYT: programa educativo diseñado para mayores de 15 años que no han terminado la educación básica, actividades laborales, que apoyan el desempeño laboral, ya sea al buscar empleo o auto empleándose. • Otorgamiento de reconocimiento de capacitaciones en y para el trabajo.	Es muy importante empezar a otorgar alternativas a los jóvenes entre 12 y 16 años que están dejando de trabajar en los campos de muchos estados y que, o están regresando a sus comunidades de origen a trabajar en las milpas familiares o se insertan en actividades ilícitas. La atención a la juventud en situación laboral o en retiro debe de ser una prioridad y el INEA puede jugar un papel fundamental. El órgano operador deberá de poder identificar junto con los Comités Locales a la población en un rango de edad entre 12 y 17 años que está trabajando o que haya dejado de trabajar. Deberá de realizar el diagnóstico de nivelación educativa y canalizarlos al INEA, asegurando una beca laboral/educativa durante el transcurso de su formación.
Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)	• Modelo Educación para la Vida y el Trabajo, MEVYT: programa educativo diseñado para mayores de 15 años que no han terminado la educación básica, actividades laborales, que apoyan el desempeño laboral, ya sea al buscar empleo o auto empleándose. • Otorgamiento de reconocimiento de capacitaciones en y para el trabajo. • Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERTT): modelos de negocio rentables en núcleos agrarios para jóvenes. • Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	Los fondos de la SRA son recursos importantes para fortalecer las capacidades productivas en las comunidades de origen. Hasta este momento no existe ninguna vinculación entre el PAJA y la SRA. Pero el PAJA, en coordinación con el INEA y la SRA, pueden canalizar a los jóvenes entre 14 y 17 años identificados en campo, la opción de continuar sus estudios en su comunidad de origen y al mismo tiempo entrar en el Programa de Jóvenes Emprendedores para aquellos cuya familia tiene tierras. Para los jóvenes que no cuentan con tierras, el programa podría apoyar la renta de tierras con un seguro de tenencia por cinco años o en su caso, acordar con las comunidades agrarias la donación de un terreno para la producción de jóvenes emprendedores en su comunidad. El Programa JERTT también deberá de procurar la continuidad de la empresa rural de los jóvenes vinculándolos posteriormente como Productos Productivos de SEDESOL o con los fondos PYMES. El PROMUSAG es una herramienta muy importante para evitar la migración laboral del hogar. Las mujeres al contar con un ingreso en sus comunidades de origen, por lo general tomarán la decisión de mantenerse ahí junto con los hijos más pequeños. Esto puede ser de enorme importancia para disminuir la presencia en albergues, evitar riesgos de salud y la inserción laboral infantil. Lamentablemente el PROMUSAG sólo se aplica a mujeres propietarias de núcleos agrarios. No obstante, también se podría considerar que la coparticipación entre la titular y algún miembro joven de su familia de tal manera en que se promueva la retención en la comunidad de origen.
Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	• Divulgación, formación, capacitación sobre derechos de la infancia. • Asesoría y recomendaciones a instituciones del Estado Mexicano. • Programa de Niños Promotores: Difusión y Sensibilización.	El seguimiento de la vigilancia e inspección en materia de trabajo infantil es muy importante. Hasta el momento la STPS es la encargada de llevar a cabo esta tarea, lo cual no le permite abarcar todas las regiones del país. En este entendido, una de las propuestas es abrir la posibilidad a visitantes no institucionales como puedan ser personal de derechos humanos u organizaciones de la sociedad civil. La CNDH así como las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, podrían jugar un papel muy importante para las inspecciones, denuncias y canalizaciones de la población infantil en situación laboral. Así también permitiría documentar las posibles violaciones por parte de contratistas y productores para llevarlas ante las instancias judiciales. En coordinación con los Comités Locales y Estatales así como con el Órgano Operador se determinarán los tiempos y los lugares en donde se llevarían a cabo las visitas de vigilancia, de tal manera en que se puedan cubrir todos los puntos rojos de un estado.
Secretaría de Salud	• Divulgación, formación, capacitación sobre derechos de la infancia. • Asesoría y recomendaciones a instituciones del Estado Mexicano. • Programa de Niños Promotores: Difusión y Sensibilización. • Atención en Salud a través del Seguro Popular. • Caravanas de la Salud (Atención ambulatoria) • Programa Vete Sano, Regresa Sano (Atención de salud en movilidad migratoria)	Tanto el IMSS como la Secretaría de Salud son fundamentales dentro de la coordinación interinstitucional no sólo porque proveen el servicio de salud y de prestaciones sociales, sino porque sus agentes de campo son muy importantes para diagnosticar a niños en situación laboral. Se sugiere que como se hizo en el caso de Brasil, se lleve a cabo la capacitación de médicos de primer nivel en todas las regiones donde se presenta el TI agrícola para poder identificar y diagnosticar a niños trabajadores, así como canalizarlos hacia el Órgano Operador, de tal forma que este pueda determinar las alternativas posibles. Ambas instituciones tienen que avanzar hacia cumplir los derechos a la salud de todos los jornaleros agrícolas, incluidos los NNA, independientemente de que estos tengan una contratación formal o no. En el caso de las Caravanas de Salud, Así como el Programa Vete Sano Regresa Sano, deben de coordinarse con el PNETI para poder cubrir las regiones donde no hay cobertura formal. También ambos programas se podrían convertir en la corresponsabilidad en materia de salud para que el Programa Oportunidades pueda extenderse hacia la población jornalera.
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).	• Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) • Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	La CDI es un actor fundamental, no sólo porque la población indígena es en donde se observa una inserción temprana al trabajo más pronta, sino porque son los indígenas los que mayormente migran para contratarse como jornaleros agrícolas. Los albergues indígenas que fueron una respuesta hace muchos años para incentivar la educación de muchos niños indígenas, probablemente tengan que volver a serlo ante la situación precaria de las zonas rurales. No obstante es importante revisar los modelos de los albergues de tal forma en que se vinculen con la cultura de los pueblos indígenas. Estos albergues son una opción para la retención educativa. La CDI también tiene un rol importante en la revisión de los modelos de interculturalidad y en el ejercicio de los derechos de NNA indígenas al biculturalismo. Es por ello que esta institución debería de tener un trabajo muy cercano con PRONIM y CONAFE así como con el PAJA, para lograr asegurar la presencia de traductores y maestros en lenguas indígenas en las escuelas de los diferentes campos. Nuevamente, los programas dirigidos a apoyar las capacidades productivas de las mujeres son muy importantes dentro de un esquema de retención en comunidades de origen, y deberían de promoverse y aumentarse, en especial para la población indígena, que por su vulnerabilidad social, es la que más migra como núcleo familiar.
Procuraduría Agraria	• Apoyo jurídico, promoción de la regularización de la propiedad rural y organización agraria en procesos económicos.	Apoyo para la regularización de la tenencia de la tierra para aquellos hogares que tengan algún problema jurídico y que no puedan hacer uso productivo de sus tierras en su comunidad de origen.
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	• Prevención y aseguramiento de derechos básicos en prevención para población derechohabiente. • Servicios de Guardería. • Programa IMSS-Oportunidades	Tanto el IMSS como la Secretaría de Salud son fundamentales dentro de la coordinación interinstitucional no sólo porque proveen el servicio de salud y de prestaciones sociales, sino porque sus agentes de campo son muy importantes para diagnosticar a niños en situación laboral. Se sugiere que como se hizo en el caso de Brasil, se lleve a cabo la capacitación de médicos de primer nivel en todas las regiones donde se presenta el TI agrícola para poder identificar y diagnosticar a niños trabajadores, así como canalizarlos hacia el Órgano Operador, de tal forma que este pueda determinar las alternativas posibles. Ambas instituciones tienen que avanzar hacia cumplir los derechos a la salud de todos los jornaleros agrícolas, incluidos los NNA, independientemente de que estos tengan una contratación formal o no.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)	• PROCAMPO • Programa Organizate para OSCs en el medio rural. • Programa de desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y extensivismo rural para productores, jóvenes y mujeres.	La SAGARPA tiene un papel muy importante actualmente que no ha sido explorado en su totalidad. En primer lugar se sugiere que todos los apoyos otorgados por esta institución a productores sea bajo la condicionante de que no se utilizará mano de obra infantil y que esta será canalizada a través de los comité Locales y el Órgano Operador. Por otro lado, también sería importante considerar que sea la SAGARPA la que otorgue los recursos para el financiamiento de infraestructura que se realiza directamente con los productores, con las condicionantes esbozadas anteriormente. La SAGARPA tiene un papel muy importante en la asesoría técnica y la capacitación y ambas deberían de ir de la mano de los fondos destinados a fortalecer las empresas rurales. Otro gran ausente de la relación interinstitucional es la Secretaría de Economía. El FOMMUR es un importante instrumento para generar opciones laborales para mujeres en el ámbito rural. Si bien uno de sus problemas es que requiere de que las usuarias tengan un nivel educativo suficiente, el uno de los programas que debe de formar parte de la estrategia para erradicar el TI. De la misma forma el PCEZM así como FONAES deben de vincularse a partir del diagnóstico generado por el Órgano Operativo y los Comité Locales.
Consejo Nacional de Población (CONAPO)	• Coordinar estudios e investigaciones así como analizar, evaluar y sistematizar información sobre poblaciones específicas (infancia trabajadora)	Al igual que el INEGI el CONAPO tiene un papel importante para sistematizar y analizar la información que surge de los levantamientos de información, tanto a nivel federal como a nivel local. CONAPO es un candidato para ser miembro del Comité Técnico del PNETI. Sobre todo se sugiere promover la vinculación técnica entre la CONAPO y los COESPDS, la cual hasta el momento es muy débil y no permite potencializar los recursos.
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	• Pueblos Indígenas y Medio Ambiente • Igualdad de Género y Sustentabilidad Ambiental • Proyectos de educación ambiental, capacitación para el desarrollo sustentable y comunicación educativa ambiental. • Programa de Jóvenes Hacia la Sustentabilidad	La SEMARNAT por lo general se mantiene al margen de la situación de los jornaleros agrícolas. Sin embargo, lo que indicó la ENJO 2009, uno de los problemas principales de los que campesinos se encuentran como jornaleros es el deterioro ambiental de sus parcelas así como la falta de recursos hídricos. Esto es un reto muy importante que hasta el momento no ha sido asumido por la institución. La vinculación deberá de darse en el sentido del financiamiento de proyectos de mejoramiento ambiental de los recursos ecológicos y productivos de las comunidades de origen, su mantenimiento, así como la capacitación técnica para lograr un desarrollo sustentable. El Programa de Jóvenes y los proyectos de educación ambiental son también herramientas importantes para canalizar a los jóvenes retirados del trabajo infantil a opciones novedosas que tengan que ver con la comunicación ambiental, la formación de agentes ecológicos y defensores del desarrollo sustentable de sus comunidades de origen.

Elementos por considerar para el diseño de un Modelo Interinstitucional para disminuir el Trabajo Infantil

a) La importancia de la educación para disminuir el trabajo infantil agrícola.

Como bien ha sido observado por algunos autores, la educación en relación al trabajo infantil pasa por el filtro de una decisión racional (Edmond y Pavcnik, 2002; López-Calva & Freije, 2001) en donde se toman en consideración los siguientes elementos: a) el precio y la tasa de retorno de la educación (costos directos, costos de oportunidad, calidad educativa) b) los costos indirectos, c) el precio de los bienes de consumo del hogar, d) el Salario del adulto o la falta de salario por desempleo / incapacidad, e) el salario del niño y f) Ingreso del hogar por insumos no laborales.

En las diferentes experiencias para disminuir el trabajo infantil, la educación aparece como el eje fundamental a partir del cual se espera promover el retiro laboral de los NNA. Sin embargo, como bien se ha documentado en las diferentes experiencias a nivel internacional, la educación primaria en la mayoría de los países con una alta tasa de trabajo infantil, se enfrenta a diferentes problemas. Uno de los más significativos y del cual depende la asistencia de una gran cantidad de niños y niñas es la gratuidad de la educación. En una parte importante de países africanos, el acceso a la educación requiere del pago de cuotas mensuales que por lo general requieren de entre 15 y 20 por ciento del ingreso de un hogar. Esto se ha convertido en uno de los grandes dilemas de los Estados africanos para mantener las tasas de escolarización a la alta. Sin embargo, el costo de financiar públicamente todas las escuelas es muy elevado y hasta ahora no ha sido posible (OIT/IPEC, 2007: p.5).

En el caso de México, existe el financiamiento público para solventar el costo de la escuela pública y gratuita para los más de 27 millones de niños y niñas que asisten al nivel primaria. No obstante, el costo de la educación no sólo se refiere a las cuotas oficiales de ingreso, es por ello que resulta importante tomar en cuenta los costos directos e indirectos para la permanencia escolar, sobre todo en ámbitos rurales donde los costos indirectos suelen ser más elevados que en áreas urbanas.

Por otro lado, actualmente todas las evidencias muestran que la percepción de que la educación que reciben los NNA no es de buena calidad es un incentivo que puede elevar las tasas de participación en el trabajo infantil (OIT/IPEC, 2007). La falta de pertinencia del currículo educativo, el interés de los niños, niñas y adolescentes, la responsabilidad de los padres para promover la asistencia y dar seguimiento a las actividades educativas, resultan imprescindibles para lograr la continuidad educativa. Uno de los problemas más importantes en los sistemas educativos que atiende a las poblaciones de menores recursos, es por lo general que son atendidos por profesores mal capacitados y con metodologías mal adaptadas a los contextos sociales y culturales. Además cuando los planteles educativos se encuentran en zonas remotas, con acceso difícil y lejos de los mecanismos de supervisión institucional, los horarios laborales de los profesores tienden a ser laxos y poco comprometidos. En el caso de las poblaciones indígenas, la falta de desarrollo curriculares en su propia lengua puede también convertirse en un obstáculo para la asistencia educativa, sobre todo con población monolingüe y migrante.

A lo largo de la investigación se observaron discursos diferenciados en torno a la calidad de la educación que es ofertada a la población infantil jornalera y migrante. Siendo CONAFE y PRONIM los principales responsables institucionales de impartir educación entre esta población, es aquí en donde hay que centrar la atención para valorar la calidad del trabajo que se está llevando a cabo en los campos agrícolas. La eficiencia terminal de los niños en programas como PRONIM y CONAFE es muy baja pero esto responde a diversas cuestiones. Por un lado, los padres de los niños y algunos jóvenes argumentan que los programas no son interesantes y que los maestros no están lo

suficientemente preparados. Por otro, los maestros argumentan que el tiempo que pasan los niños en las escuelas –menos de 200 horas– el ausentismo y la enorme diversidad lingüística de los niños jornaleros, hace que sea muy difícil seguir cualquier programa educativo. Se detectó que por parte de los maestros hay expectativa por otorgar una gran cantidad de material en relación a derechos de la infancia, higiene, educación sexual, etc. pero que la propia dinámica de la población migrante hace que tengan que reducir los programas a cuestiones básicas: leer, escribir y hacer algunas cuantas operaciones fundamentales. Las funcionarias de la DGEI son optimistas ante los avances que se han logrado para mejorar la calidad de la educación impartida por el PRONIM:

Estamos logrando generar acuerdos posibles entre el profesorado indígena, hablantes de lenguas diversas de los campos para hacer un acompañamiento al profesorado de los campos agrícolas migrantes para tener una educación cultural y lingüística más pertinente. Hay indicadores en educación indígena que nos dice que las intervenciones de finales de 2007 para acá, han traído consigo mejoras. Tenemos más de 20% de maestros indígenas que ahora tienen un grado académico. Tenemos profesores que están en doctorados y maestrías. Tenemos asesores académicos para la diversidad, además de que recibimos a 150 asesores técnico-pedagógicos y ahora estamos llegando a los 1 000 para educación preescolar. En los promedios de educación nacional y educación indígena en reprobación y eficiencia terminal, la distancia es cada vez más pequeña. Lo que se menciona en la prueba enlace en matemáticas en escuelas indígenas para llevar a niños a *bueno* y a *excelente* demostró un mejor desempeño en 2011 con 6 puntos de mejora y un desempeño muy competitivo con escuelas particulares. Avanzamos 17 puntos entre 2006 y 2012 y de las escuelas generales y particulares, obviamente ellos parten de un piso más alto, hemos logrado que se oscile entre 19 y 17 puntos. También en eficiencia terminal, hemos superado la meta que estaba programada al concluir en 2012, que era 89% y queremos llegar a 91%. Esto quiere decir que los niños indígenas se están quedando en la escuela, están concluyendo en tiempo y forma y esto tiene que ver con el acompañamiento especialmente con las instituciones que aportan becas y condiciones de seguridad social y en los niños agrícolas migrantes, el desestimar su inclusión en lo laboral.

PRONIM a nivel nacional atiende a más de 60 mil niños, niñas y adolescentes a diferencia del CONAFE cuya población atendida es de alrededor de los 10 000. No obstante, el trabajo conjunto que realizan no alcanza a cubrir a lo más de los 120 000 niños y niñas miembros de hogares jornaleros agrícolas entre 6 y 13 años que probablemente se encuentran en una situación laboral activa y menos aún a los más de 270 000 jóvenes entre 14 y 17 años de edad que formalmente están insertos en trabajo infantil (ENJO, 2009; INEGI/STPS, 2010). En el caso del estado de Michoacán, para el ciclo 2010-2011, CONAFE cubrió alrededor de 2 000 niños y niñas, entre las cuales alrededor de 1 500 fueron migrantes o indígenas, población más vulnerable al trabajo infantil agrícola. En el caso del PRONIM, los trabajos en campos agrícolas de la delegación de Michoacán comenzaron a partir de 2006 y actualmente atiende a alrededor de 1 200 niños y niñas migrantes en dos campos principalmente: Yurécuaro y Tanhuato. Los diagnósticos institucionales de las instituciones calculan que por lo menos existen entre 8 y 10 mil niños jornaleros agrícolas migrantes que requieren de educación, de los cuales entre ambas instituciones se atiende a menos de 30 por ciento.

Sin embargo también existen divergencias de las estrategias que se deben de seguir para asegurar la escolarización universal, así como interpretaciones diversas sobre qué significa la calidad educativa de un sector de población intercultural y con un alto grado de movilidad. Uno de los asesores del gobierno del estado en Michoacán planteó,

Tenemos suficientes escuelas donde se mueve la población. En la región de Huetamo, donde se mueven todos los niños de Tlapa, Guerrero o Oaxaca. El problema es que el sistema educativo no se adapta a que los niños estén por un tiempo y después que esta educación se valide en la otra región en la que se estudia.

Tanto el PRONIM como el CONAFE, han propuesto programas educativos interculturales, que han aspirado a ser pertinentes para la población jornalera y que han buscado adaptarse a los horarios de

trabajo de los niños para asegurar por lo menos algún nivel de escolarización. No obstante, las evaluaciones cualitativas y las investigaciones de campo aportan datos que indican la necesidad de revisar algunos fundamentos de los programas así como la pertinencia de adaptar la impartición de las clases a los horarios de trabajo. Investigaciones realizadas en el estado de Sinaloa durante 2010 permitieron observar que los horarios escolares matutinos permiten disminuir la incidencia del trabajo infantil agrícola, sobre todo en la población menor de catorce años. Si bien estos cambios se han dado en combinación con otros factores como han sido, las transferencias públicas y los apoyos en especie para incentivar la asistencia educativa así como la prohibición del trabajo infantil de los menores de diez y seis años, actualmente es claro que los horarios matutinos reducen la oportunidad de los niños de hacer un doble turno trabajo-escuela.

Si como algunos actores han sostenido, es importante promover las escuelas con horarios flexibles para adaptarse al trabajo de los niños, es necesario regular y oficializar legalmente la contratación de los niños por horas reducidas y con el condicionamiento de asistir a la escuela el resto del tiempo. El caso del Programa Aprendiz en Brasil es una iniciativa interesante que permitiría a los niños más grandes (arriba de doce años dentro de esta propuesta) trabajar por la tarde dos o tres horas en actividades ligeras que no les quite tiempo para realizar tareas escolares, aprender a trabajar y ganar un salario justo. Como planteó un funcionario del PRONIM-Michoacán:

Lo que creo que estaría haciendo falta sería la incorporación de nuevos programas innovadores porque creo que hay una carencia, porque no podemos desalentar el trabajo si no le estamos ofreciendo opciones. ¿Qué le ofrecemos? Educación secundaria, y a parte con esta educación para poder certificar, necesitamos que ellos tengan acta de nacimiento, entonces tiene que entrar registro civil. Pero también necesitamos desayunos y comidas, guardería para evitar que unos niños tengan que cuidar a los más pequeños. Como que es una serie de programas que tendrían que compensar. No es sólo con la beca de SEDESOL, que son como 150 pesos para los niños pequeños. No hay proporción entre lo que ganan y lo que les dan en la beca. Es una buena intención, pero para nada es la solución. Creo que el modelo está muy bien planteado, pero creo que está siendo falta incorporar elementos con los chicos cuando ya no estén en el campo.

b) Derecho a la sobrevivencia vs. derecho a la educación.

A partir de los elementos teóricos, podemos prever que existen posiciones diversas en torno al trabajo infantil. En años recientes y a la luz de mayor información, las acciones para disminuir el trabajo infantil, y en especial el agrícola se han enfrentado a diversos obstáculos. Entre uno de los más importantes, ha sido la propia movilización por parte del NNA que trabajan en diversas regiones del mundo. Los llamados NATs o movimientos internacionales de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores han modificado los discursos oficiales para dar cabida a la visión de los y las niñas trabajadores que defienden su derecho a hacerlo.

En contraposición a las posturas de las organizaciones internacionales donde el trabajo infantil se observa desde una perspectiva coercitiva, de restricción de libertades esenciales y como una forma de perpetuar la pobreza de forma intrageneracional (López-Calva, 2006; Sen 2000), como se podrá observar, el movimiento de los NATs y algunas OSC locales e internacionales, le da prioridad a la “participación y el protagonismo infantil, denunciando no tanto el trabajo infantil en sí mismo, sino las condiciones en las que la infancia y la adolescencia desarrollan dichos trabajos” (Leyra, 2008: 11). Asumen un discurso de recuperación la dignidad como valor central y señalan que el trabajo como actividad ejercida libremente es una forma de compensación social, económica, cultural y psicológica para los NNA.

El planteamiento surgido desde las voces de los propios actores del trabajo infantil, a primera vista podría considerarse como contradictorio con una línea muy importante en todos los estudios sobre

la materia que apuntan hacia la importancia de la inversión tanto en el capital humano como en la educación. Está bien comprobado por investigaciones empíricas que el trabajo infantil es un riesgo importante para la continuidad educativa, lo cual a su vez pone en riesgo la oportunidad de mayores ingresos futuros. Por otro lado, y como ya se ha planteado en una sección anterior, en diferentes ámbitos social, ambientales y geográficos resulta imprescindible la adquisición de habilidades propias para sobrevivir como parte de un hogar en condición de pobreza o incluso como parte de una comunidad agraria. La formación de ambas capacidades es importantes y a su vez cada una conlleva un proceso de definición por parte del individuo así como del hogar. A primera vista, la necesidad de tener que decidir entre una opción y la otra, pareciera que se convierte en una trampa o en un costo de oportunidad muy elevado por cualquiera de las opciones que se tomen.

El planteamiento del movimiento de los NATs se centra en cuatro puntos principalmente: a) su derecho a trabajar para sobrevivir; b) Asegurar la contratación formal bajo condiciones dignas; c) obtener recursos que les permitan ayudar en la economía familiar, pero también invertir en su capital humano a través de la educación, y d) el fortalecimiento de la autoestima por ser independiente económicamente o ayudar a la economía familiar.

Al separar cada uno de los planteamientos esbozados por el movimiento de los NATs, es probable que encontremos mayores coincidencias incluso con las propuestas de algunas investigaciones. No obstante, es importante destacar nuevamente la importancia de la continuidad educativa sobre todo durante la educación primaria, la cual es la que permite el desarrollo de capacidades y habilidades básicas para el individuo. Bajo esta línea de trabajo, algunas investigaciones han observado que existe la posibilidad de combinar la educación con alguna actividad laboral acotada a algunas horas a la semana y siempre y cuando no haya alguna repercusión negativa entre los adolescentes.

En un documento elaborado para la OIT para determinar la línea basal a partir del número de horas en donde la participación laboral de los NNA empieza a tener un detrimento en el aprovechamiento escolar, Edmonds (2009: 27) observa que la educación empieza a tener efectos negativos a partir de más de 29 horas a la semana. No obstante, dado que por lo general los niños insertos en trabajo remunerado también tienen una participación en las actividades dentro del hogar, es importante tomar en consideración las horas para ambos tipos de trabajo (remunerado y doméstico). De esta forma, el autor concluye que una participación de más de 36 horas a la semana puede poner en riesgo la asistencia a la escuela.

En el mismo sentido, Basu (2006) indica las diferencias que se han observado en algunos casos de América Latina, en donde el aprovechamiento escolar puede tener serias repercusiones por la inserción laboral, como se ha visto en el caso de Bolivia y Venezuela. Pero por el contrario, en el caso de Perú parece no tener este comportamiento. La conclusión de estas investigaciones señala que una cantidad limitada de trabajo y otra de escolaridad pueden ser, en efecto, complementarias (Basu, 2006: 45). Las diferencias que se muestran en los casos latinoamericanos, nuevamente vuelven a resaltar que la complementariedad entre trabajo infantil y la educación son una variable que depende del tipo de trabajo, del riesgo de la actividad, de la asistencia continua a la escuela y de un límite de horas que puedan ser monitoreadas adecuadamente por instituciones confiables y rigurosas.

Otros casos en el mundo también apuntan a observar los efectos que puede tener sobre las familias el retiro total de los NNA del ámbito laboral. En el caso de Indonesia, tras la crisis asiática de 1998 se observaron los efectos de algunas intervenciones que no tomaron en cuenta todas las vertientes. Ante la crisis, se comenzó un proyecto para erradicar el trabajo infantil gracias a las modificaciones legislativas y a un buen planteamiento del proyecto (Bessel, 1999). Se desincorporó a muchos NNA, pero al no medir el efecto global de la crisis para la familia, los niveles de pobreza aumentaron de

forma dramática, sin que hubiera programas públicos diseñados para hacer frente a este aumento. Lamentablemente el trabajo de los NNA, resolvía parcialmente la pobreza desde las familias y el diseño del proyecto no tuvo la capacidad de hacerle frente a este problema.

El caso de la industria textil de balones de fútbol en Sialkot, Pakistán, en los años noventa, es una de las experiencias interesantes. Esta región es considerada una de las más importantes en el mundo para la fabricación de balones, con clientes como Nike y Adidas. A mediados de 1995, tras un reportaje de la cadena de televisión CBS, se evidenció la existencia de entre 15 000 y 30 000 niños trabajadores en esta industria. En 1997, una coalición entre UNICEF, Save the Children y la OIT junto con la Cámara de Comercio e Industria de Sialkot (SCCI) acordaron monitorear los centros de trabajo para que estuvieran libres de trabajo infantil, logrando resultados favorables en la desincorporación de NNA de los centros de trabajo. En el mismo año, se colocaron oficinas de campo por parte de la coalición y en los siguientes dos años también se mejoraron las condiciones de las mujeres gracias a la presión de la coalición en las empresas y a una sociedad civil que demandaba mejores condiciones para las familias y los NNA.⁶¹ El caso fue considerado por todos un éxito, aunque a finales de 1997, al ser invitados algunos de los adolescentes que fueron retirados de las fábricas a una conferencia sobre trabajo infantil en Ámsterdam, contrario a lo que esperaban los organizadores, los niños dijeron que el trabajo les daba dignidad y un sentimiento de solidaridad con sus familias y su hogar ya que contribuían al costo de vida. Ellos abogaban no por la abolición del trabajo infantil sino por un salario justo y derechos laborales (Swift, 1997).

Las experiencias en el mundo muestran que la participación laboral de niños y niñas también puede tener un sentido positivo. En la publicación de Mitjans (2001), observó que el trabajo puede tener un impacto importante en la construcción subjetiva del sujeto en cuatro vertientes: a) Vivencias emocionales positivas por el reconocimiento en la esfera social y familiar, y por contribuir al bienestar del hogar; b) Vivencias contradictorias: ante la necesidad de trabajar y tener que dejar tiempo de estudio o de juego; c) Vivencia autonómica ya que permite al niño o joven abrirse un espacio de independencia tanto material como psicológica, y d) Vivencias emocionales negativas que resultan en un sentimiento de sometimiento y preferencia por hacer otras actividades.

El autor es claro en señalar que cada una de estas vivencias es resultado de contextos sociales y familiares, de las actividades que realizan y la intensidad con que se realizan. Sin embargo es importante rescatar que, en efecto, la participación laboral vista desde la aportación al bienestar de la familia puede convertirse en un incentivo muy poderoso para que el joven no sólo obtenga resultados laborales sino también educativos.

En el caso de México, algunos funcionarios federales del sector educativo también han expresado reflexiones en este sentido:

Yo creo que es importante recuperar la visión de los propios sujetos que están en la situación. [Alguna vez pregunte a] la niñez migrante que trabaja y lo que me dijo fue "Yo he estado estudiando y trabajando desde primaria; por haber concluido la primaria yo accedí a un trabajo distinto que es un asunto administrativo y ahora que casi cumpla la secundaria, la empresa me va dar una re-categorización. La escuela me ha permitido ascender". En algunos casos, el estímulo empresarial ayuda a detener ciertos tipos de trabajo riesgoso y de la explotación laboral. Yo creo que también allí en explorar las respuestas de los niños trabajadores es interesante para no poner todo el trabajo infantil en la misma bolsa. Hay que diferenciar los diferentes tipos de trabajo infantil: peligroso, cerca de químicos. Es necesario mirar como los empresarios y la sociedad se unen para desactivar estas situaciones de riesgo.

⁶¹ Khan, Farzad R. ; Kamal A. Munir y Hugh Willmott. "A Dark Side of Institutional Entrepreneurship: Soccer Balls, Child Labour and Postcolonial Impoverishment", 2007.

c) El trabajo infantil y su diferenciación por género, edad y origen étnico.

La inserción a las actividades remuneradas agrícolas está más asociada con los varones en una relación de 3 a 1, mientras que el trabajo doméstico en los hogares rurales y jornaleros está más asociado con las mujeres en la misma proporción. Si bien la relación puede ser equitativa, la aproximación a cada uno de los trabajos (remunerados/no remunerados) es diferente tanto por las consideraciones económicas como por las consideraciones sociales y culturales.

La aportación económica es altamente valorada por el hogar en zonas rurales, ya que las pocas oportunidades de obtener recursos en el ámbito local, hace que el ingreso se convierta en una prioridad. El trabajo doméstico de las niñas y adolescentes permite liberar a la jefa de familia de las responsabilidades domésticas para insertarse en el ámbito remunerado, sin que esto involucre el descuido de los niños más pequeños o de las tareas domésticas para la reproducción social del hogar. En este sentido, el costo de oportunidad de que la niña deje el trabajo doméstico para asistir a la escuela, es lo equivalente al ingreso que puede percibir la jefa de familia más el valor adjudicable a las labores que realiza en el hogar. Esto hace que si bien en todo el país se observa una mayor escolaridad entre las mujeres que en los hombres, estos porcentajes se revierten para la población rural (INEGI, 2009). Sin embargo, ciertamente la edad de inserción laboral remunerada o no remunerada entre las mujeres en actividades agrícolas o domésticas (12 años) es posterior que la de los hombres (10 años) (ENJO, 2009). Desde sus inicios el Programa Oportunidades reconoció las grandes diferencias respecto a la escolarización de niños y niñas y por esto se explica la distinción de los apoyos de acuerdo al género.

Dado que hasta ahora no se ha logrado conformar alguna estrategia por parte del gobierno mexicano para erradicar el trabajo infantil, la diferencia de inserción laboral dependiendo del ámbito de trabajo debe de ser tomada en cuenta para el diseño de cualquier estrategia en este sentido.

d) El cumplimiento de la normatividad por parte de los actores.

Como se ha observado en la sección teórica, existen dos tendencias en el mundo en relación al trabajo infantil: la regulación desde el ámbito legislativo y la imposición de sanciones, y la autorregulación de los productores a partir de la creación de incentivos y condiciones para generar un cambio en los comportamientos a lo largo de la cadena productiva. En el caso de los actores entrevistados observamos discursos de forma muy polarizada de acuerdo al ámbito del que se trate: los actores federales y estatales de gobierno tienden más a un discurso de imposición de regulaciones, normatividad y sanciones, mientras que en el caso de los actores municipales de los Reyes, observamos un discurso más encaminado a la autorregulación, la que, en ocasiones, responde más a una percepción sobre la ausencia o la incapacidad de las instituciones federales de tener una presencia en el ámbito local, lo cual por razones obvias se traduce en una mayor responsabilidad de vigilancia para las autoridades locales. A decir del Secretario del Ayuntamiento del Municipio:

Sí vienen a inspeccionar, pero son muy esporádicas las inspecciones y no son operativas. Si viene o no un inspector pues no les importa. Además, si nosotros fuéramos muy celosos de la observancia de la normatividad, no haríamos nada. Hay tanto que observar... un día nos reunimos en el ayuntamiento para decidir cuáles eran las responsabilidades del ayuntamiento, y si nos poníamos a ver y cumplir todas, entonces nadie se movería.⁶²

En el caso de los productores tanto de caña como de zarzamora, es clara la preferencia por una autorregulación en donde el gobierno "facilite" algunos recursos que permitan mejorar las condiciones entre la población que contratan. En el caso de los cañeros, han implementado un

⁶² Entrevista al secretario municipal del municipio de Los Reyes, Michoacán, realizada el 20 de diciembre de 2011.

sistema de vigilancia por medio de "comisionados" que revisan que no haya ningún menor de diez y seis años, y que están al pendiente de las necesidades de los trabajadores. Un segundo instrumento es la inscripción ante el Seguro Social. A decir del presidente de los cañeros, no hay ningún trabajador que no esté inscrito en el Seguro Social y esto es algo que permite mantener el control de que no se meta por ahí un niño o joven. Si bien no se pudo corroborar esto en campo, ha sido parte de lo que en su momento sustentó los acuerdos a los que se llegó con la OIT, y a decir de otros actores, es lo que ha hecho que los menores de edad se trasladen a trabajar a la cosecha de las frutillas, principalmente la zarzamora.

Por otro lado, la visión por parte de las autoridades locales respecto a las capacidades autorreguladoras de los propios productores, resultan más difíciles de entender, sobre todo ante los nuevos procesos productivos y migratorios que se están viviendo en el municipio. Desde la perspectiva del ayuntamiento, el municipio debería de establecer una edad mínima de 12 años para que empiecen con la pizca, pero son los productores los que deben de observar que se cumpla ese límite de edad.

En realidad, el municipio tiene poca capacidad de intervención dado que los permisos para los cultivos o las políticas para estimular la producción del campo son definidos por el gobierno federal a través de la SAGARPA. El único trámite que realiza un agroproductor frente al municipio es la expedición de una licencia para la exportación del producto. Esto hace que las autoridades municipales consideren que la supervisión del productor está fuera de su jurisdicción y por lo tanto, lo considera como una facultad federal. No obstante, la problemática que surge a partir de la migración temporal de los trabajadores termina siendo de carácter local, lo que abre la oportunidad para la intervención de las autoridades municipales.

e) La discriminación y el racismo.

El trabajo infantil agrícola se da en un espectro amplio de la población que vive en zonas rurales, principalmente participando activamente en actividades relacionadas con la reproducción social de la familia campesina. No obstante, el trabajo infantil agrícola es más elevado entre la población jornalera migrante, de la cual por lo menos 40% es de origen indígena (ENJO 2009). El traslado de población indígena de regiones del sur del país a los campos agrícolas ha generado un proceso de encuentro entre culturas que paulatinamente va modificando la realidad geográfica, cultural y social de estados mayoritariamente mestizos. Uno de los ejemplos más evidentes es el estado de Sinaloa, al cual anualmente llegan más de 100 000 jornaleros migrantes con sus familias para contratarse en los diferentes cultivos de hortalizas; un porcentaje significativo de ellos que han decidido asentarse ante la oferta laboral, han generado que en el estado de Sinaloa actualmente se cuente con una diversidad étnica y cultural sin precedentes.

Según el II Censo de Población y Vivienda 2005, en Sinaloa habitaban 30 459 personas indígenas principalmente en cuatro municipios: Culiacán, Ahome, Novolato y El Fuerte. La principal lengua hablada es el mixteco con 27%, seguido por el mayo, con 14% y el náhuatl con 13%; no obstante el Zapoteco (10%) y el Tlapaneco (6%) también cuentan con una presencia significativa. La única lengua indígena nativa de la región es el mayo, lo que significa que el resto de la población indígena ha migrado de otras regiones del país (INEGI, 2005). Cabe también destacar que más de 9% de la población indígena que habita en el estado es monolingüe, lo que dificulta su inclusión en la vida social, económica e institucional del estado.

En el caso del estado de Michoacán, según el Censo de Población 2010, los habitantes que hablan alguna lengua indígena ascienden a 136 608 (INEGI, 2010), de los cuales una gran mayoría habla p'urhépecha (85.8%), seguida por el náhuatl (6.7%), el mazahua (3.9%), y con menor presencia diversas lenguas mixtecas. No obstante, en el caso de Michoacán la población indígena tiene un

mayor nivel de monolingüismo que en el caso de Sonora, ya que 14% de la población indígena no habla español (INEGI, 2010).

Como se ha podido observar en otros estados, la población jornalera migrante e indígena se enfrenta a situaciones difíciles en relación a la integración con las culturas locales. En el caso de esta investigación, fue un común denominador obtener testimonios que acentuaban las diferencias tanto sociales como culturales y educativas entre las poblaciones mestizas y la población indígena tanto local como migrante. En el caso del municipio de Los Reyes, por ejemplo, el ayuntamiento observa con recelo el tener que ocuparse del desarrollo de las comunidades p'urhépechas de la meseta:

Nos enjaretaron la jurisdicción territorial... nosotros tenemos básicamente una población mestiza que es muy diferente de las que tienen en el área indígena; es una cultura diferente a pesar de que varias personas ya perdieron la lengua allá. Aquí hay más que nada cierta discriminación hacia el indígena y la sociedad mestiza siempre los tiene a raya, aunque parece que ya no. Aunque también ellos nos discriminan, ya que [cuando] uno quiere convivir con ellos, inmediatamente se siente el rechazo. Son dos culturas que no conviven de manera tranquila; obligada sí. ¿En qué podemos ayudarles? En la representación política; ellos se la pasan discutiendo que tienen sus usos y costumbres; se la pasan soslayando nuestra normatividad. No la entienden, además por lo tanto no la conocen ni la practican. Sus usos y costumbres son normas muy sencillas de convivencia social... A mí me ha tocado en las comunidades de arriba, ver cómo las gentes adultas reúnen a los niños en la tarde y en su lengua les dicen que tengan mucho cuidado cuando llegue el *turis* (extranjero / mestizo). Les dicen que cuando vean que llegue con un arma larga, no te le acerques, métete a tu casa, corre, no hables con él. Ahora, los veo muy afanosos para que los niños no se involucren en la narcoviolencia. Qué bueno, porque ese cuidado no lo tenemos aquí.

Las visiones locales sobre los pueblos indígenas también refuerzan los estereotipos acerca de las actividades laborales y la capacidad de las personas de origen indígena de capacitarse y acceder a puestos de mayor responsabilidad y por lo tanto ingreso. Es claro que todavía los pizcadores realizan los trabajos que requieren menos capacitación y por lo tanto educación. Sólo los jornaleros que tengan más estudios logran escalar en la cadena laboral, lo cual es reconocido como una característica de la población mestiza:

Hay personas indígenas que incluso son tan hábiles como nosotros, éstos son los que tienen las posibilidades de movilidad.⁶³

f) La pérdida de confianza en los procesos de coordinación interinstitucional.

Un elemento primordial en los procesos de coordinación interinstitucional e intersectorial, es sin duda los acuerdos que se generan en torno a objetivos y metas específicas compartidas por todos los actores. La falta de cumplimiento o la percepción de la falta de cumplimiento de los acuerdos que pueda tener un actor respecto a otro, pone en peligro la posibilidad de seguir articulando los esfuerzos. El caso del Municipio de los Reyes en Michoacán es un ejemplo claro respecto a la expectativas que se generaron por parte los actores locales ante la propuesta de trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Si bien es claro que el momento de articulación auspiciado por la OIT no fue el idóneo dado que se acercaba un proceso de cambio político, por un lado, y el trabajo propuesto requería una apropiación de las metas y de los acuerdos por parte de todos los actores institucionales estatales, algunos de los testimonios que se obtuvieron han dejado ver que ha crecido la desconfianza respecto a los compromisos expresados por la OIT. Tal es el caso de la co-inversión prometida para hacer el albergue para los trabajadores de la zafra, la cual no ha sido cumplida hasta el momento, principalmente porque el proyecto en el estado se mantiene

⁶³ *Idem.*

parado. No obstante, para los actores locales esto se convierte en un indicio que genera desconfianza respecto a los alcances de los acuerdos generados.

Los conflictos entre productores de diferentes cultivos en la misma región agrícola, también pueden generar conflictos que no permiten llegar a acuerdo en relación a diversos temas, pero en especial respecto al trabajo infantil. En el caso del municipio de Los Reyes, los productores de la zafra desde hace algunos años han entrado en conflicto con los productores de zarzamora, no sólo por la competencia abierta por la mano de obra, sino por la inversión en la infraestructura que requiere el municipio para recibir a los trabajadores y sacar el producto al mercado. Los productores de azúcar argumentan que los productores de zarzamora no invierten en caminos rurales para sacar sus productos, ni en los albergues de los trabajadores, que en ocasiones se trasladan a la cosecha de la zarzamora al acabar la zafra. También, las mujeres y los niños que llegan con los cortadores, buscan contratarse en la zarzamora para incrementar los ingresos familiares, a pesar de que sigan viviendo en los albergues pagados por los azucareros. Esta situación ha dificultado aún más la posibilidad de generar una estrategia local de erradicación del trabajo infantil, además de la ausencia de los productores de zarzamora en el proceso que se llevó a cabo con la OIT.

Si bien el carácter del trabajo infantil de la zarzamora es muy diferente del de corte de la caña, al compartir la misma mano de obra, es necesario integrar en una estrategia a todos los productores locales, de tal forma que se generen lineamientos específicos para la contratación de menores de 18 años, en caso de que esto así se considere.

g) La sensibilización del TI empieza en las comunidades de origen.

Como se ha podido observar a lo largo del documento, la sensibilización en el ámbito local es de enorme importancia para lograr modificar comportamientos en relación a la aceptación del trabajo infantil. Las experiencias en el caso de África y Asia permiten observar cambios fundamentales en relación a las comunidades que asumen un papel activo para disminuir el trabajo infantil de los hogares que lo componen. En el caso de México, poco se ha hecho para generar una estrategia de sensibilización en las comunidades de origen que permita disminuir la inserción laboral ya sea local o a partir del proceso migratorio. En el caso de las poblaciones no migrantes, se considera que el Programa Oportunidades ha logrado impactar de forma importante la matriculación de los niños y niñas, pero tampoco ha logrado evitar la inserción laboral remunerada ni doméstica. En el caso de los hogares migrantes, la migración en sí duplica la probabilidad de que un niño ingrese a los campos a trabajar.

En este sentido, es importante resaltar la experiencia que se llevó a cabo en Michoacán por parte de una de las áreas del DIF-Michoacán. Este equipo de trabajo decidió enfocar su atención en las comunidades de origen identificadas a partir de diagnóstico generado en las ciudades de Yurécuaro y Tanhuato, a donde llega una importante migración de la Cañada de los Once Pueblos en la región central del estado. Se empezó a trabajar en San Pedro Zipiajo, municipio Coeneo, comunidad purépecha. Se trabajó con las madres de familia con relación a las consecuencias del trabajo infantil y de las condiciones de vida y de trabajo que había en Yurécuaro y Tanhuato tanto para ellas como para sus hijos. También se hizo énfasis en talleres de educación sexual dadas las experiencias de acoso y abuso que se han experimentado en los albergues a los que llegan los jornaleros. Los resultados fueron muy importantes. Como lo comentó uno de los servidores públicos que participó en todo el proceso:

Después de 6 meses de trabajo, 23 familias dejaron de asistir a Yurécuaro y Tanhuato. Al siguiente año ya eran más de 50. No les decimos que no migren sino que tomen conciencia de lo que implica.

El trabajo con los hombres jornaleros en los albergues a los que llegan, también ha rendido sus frutos. Después de dialogar con ellos respecto a las razones por las cuales migraban, las condiciones en las que se alojaban y las expectativas que tenían en relación con el futuro de sus hijos, los jornaleros llegaban a la conclusión que el problema estaba en el abandono que estaban haciendo de sus tierras en sus comunidades –para los que contaban con tierras que resultó que era la mayoría– no sólo los condenaba a ellos a seguir migrando, sino también a sus hijos.

VIII. Recomendaciones

A lo largo de las entrevistas con diferentes actores institucionales tanto federales como estatales y municipales se pudo constatar que existe un consenso entre los diferentes actores de la ausencia de una política nacional enfocada a erradicar el trabajo infantil en todos los sectores de la actividad productiva, pero específicamente y por ser el tema principal de la investigación, en materia agrícola. Las diversas voces también alertan frente a la necesidad de generar no sólo acciones para responder ante los efectos del trabajo infantil y de la migración laboral de la población jornalera, sino enfatizar las acciones de prevención en comunidades de origen.

Una de las advertencias más reiteradas y que en este documento se recupera entre las recomendaciones principales, apunta hacia una falta de instrumentos de levantamiento de información consensuados entre los diferentes y actualizados al momento de llevar a cabo los procesos de intervención, así como la necesidad de contar con datos duros que permitan fortalecer los procesos de planeación estratégica. Las políticas públicas dirigidas de forma indirecta a la población infantil que trabaja están muy limitadas por no contar como fundamentos diagnósticos reales. La OIT está buscando generar nuevos instrumentos para levantar información de tal forma que todos los actores institucionales puedan tener confianza en los resultados que se generen. Sin embargo, los resultados aportados por los datos cuantitativos también deberían de generar presupuestos etiquetados para atender al total de población jornalera y en riesgo laboral y aún no es muy claro como la generación de nuevos datos realmente permitirán dirigir presupuestos que atiendan a la población infantil que trabaja en actividades agrícolas.

Por otro lado, una de las recomendaciones principales va en sentido de que todos los órdenes de gobierno deben asumir no sólo acciones de mitigación y atención asistencial a la población infantil que trabaja sino que deben de enfocar sus esfuerzos en generar estrategias de prevención que deben de caer principalmente en el ámbito local.

Algunas de las recomendaciones que se hacen para lograr avanzar hacia una disminución real del trabajo infantil agrícola, ya han sido expuestas por múltiples actores en otras ocasiones. Entre la insistencia más importante está la de generar un Programa de Acción Nacional para Erradicar el Trabajo Infantil que permita articular presupuestos y esfuerzos gubernamentales así como acciones diversas de monitoreo, seguimiento con otros actores sociales, económicos y laborales (Thais, 2008).

Por el momento, ciertamente la coordinación interinstitucional y entre los tres niveles de gobierno funciona de forma desorganizada, sin ninguna planeación estratégica de las actividades y las acciones que se realizan para atender a la población infantil en riesgo o situación de trabajo. Esto, entre otras cosas, se debe a que ninguna de las instituciones tiene una función rectora en relación a objetivos claros, ciertamente no existe un presupuesto etiquetado para erradicar o disminuir el trabajo infantil y en especial el trabajo infantil agrícola y menos aún se han logrado establecer metas ni plazos claros para el retiro definitivo. En este sentido, a continuación se enumeran algunas de las recomendaciones para solucionar en parte la coordinación interinstitucional en relación con las acciones para disminuir el trabajo infantil:

- Incluir dentro de todos los instrumentos de medición de los programas públicos que de forma directa e indirecta tienen una incidencia en el trabajo infantil, indicadores relativos al trabajo infantil por hogar en actividades remuneradas y no remuneradas, así como matriculación educativa y horas dedicadas al estudio y la recreación para todos los menores de 18 años.
- El fortalecer la educación y las capacidades laborales de las madres de familias es una inversión importante que puede tener impactos en la inserción temprana en actividades laborales. Tanto el gobierno de Michoacán como la OIT en el estado de Chiapas, están llevando a cabo proyectos de fortalecimiento de capacidades laborales de mujeres sobre todo en comunidades de alta

migración masculina, como estrategia para incidir en la escolarización y retención de los niños en comunidades de origen. Estas iniciativas pueden tener un gran impacto en el mediano y largo plazo, no sólo por el efecto que logren en materia de trabajo infantil, sino también porque esto puede dinamizar la economía local por medio del aumento en el intercambio de bienes y en la creación de microempresas. Tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales deberían de fortalecer los programas de financiamiento, capacitación y formación para mujeres insertando condicionalidades relacionadas con la no participación laboral de los niños y generando articulaciones con otros programas que cubran ámbitos de vulnerabilidad asociados con la pobreza.

- El programa de becas de Camboya es indicativo de los efectos negativos que se pueden dar en un hogar donde sólo uno de los hijos es elegible para una beca educativa. Esto reafirma la importancia de observar la situación de cada uno de los miembros de los hogares y otorgar opciones educativas o productivas para los miembros de la familia menores de 18 años. En caso de que los menores tengan tiempo fuera de la escuela debe procurarse reinsertarlos a través de programas de renivelación o, en caso de su negativa, de entrenamiento laboral a través de programas que condicionen también el logro de un nivel mínimo de escolaridad.
- Muchas de las estrategias para mejorar el ingreso de comunidades rurales ha sido la oferta de microcréditos, especialmente a las mujeres. Algunas investigaciones teóricas también han señalado la importancia del acceso a los mercados financieros para mejorar capacidad de pago de servicios básicos y educativos. Sin embargo, en países como Bangladesh son de notarse los efectos negativos del trabajo infantil que se observan ante la adquisición de un microcrédito (Asadul & Choe C., 2009). La probabilidad de que se incremente el trabajo remunerado o no remunerado de las niñas es de hasta 14.3%, en especial cuando las prestadoras son mujeres. Estos resultados también son consistentes con una disminución en la matriculación educativa sobre todo de las niñas en hasta 22.6%. en el caso de los niños no hay ningún cambio significativo en la inserción de TI ni en la matriculación educativa. Tanto en el caso de Perú como Malawi, se observan resultados similares.
- Por otro lado, diversas investigaciones revisadas hacen una correlación importante entre la tenencia de la tierra y el trabajo infantil. En los casos de Brasil y de Perú, investigaciones recientes mostraron una correlación significativa entre la disminución del trabajo infantil y la adquisición de títulos de propiedad. En el caso de Brasil la disminución fue de 6.82 horas por semana mientras que en el caso de Perú fue de cuatro horas por semana (Serpa, Bueno & Larissa, 2009; Field, 2007). Esto puede explicarse en tanto que el acceso a activos productivos puede reflejarse en un mayor ingreso debido a la comercialización de subproductos o la renta de los bienes. El acceso a la tierra en México ha demostrado ser una de las estrategias de sobrevivencia dado que permite tener una producción para el autoconsumo. Si bien es cierto que también se ha observado una participación importante de los niños en la producción de la milpa familiar, por lo general esta tiene un carácter de complementariedad y no de explotación. Según los resultados de la ENJO 2009, un importante porcentaje de la población jornalera migrante no cuenta con acceso a tierras (arriba de 45%) y es la población en donde se observa mayor inserción de la mano de obra infantil en actividades intensivas. Esto lleva a considerar generar proyectos locales que permitan el acceso a terrenos comunales para cultivos de autoconsumo, entre otras estrategias.
- La sensibilización y la participación de los productores de los principales cultivos en donde trabajan los NNA han resultado entre las estrategias más importantes y con resultados más sostenidos en el mundo. En diversos países africanos por ejemplo, se han logrado generar acuerdos entre trabajadores y organizaciones que explícitamente prohíben el trabajo infantil. El caso de Sudáfrica y la Asociación de Agricultores (SAAU), la cual determinó las condiciones y

restricciones para el trabajo infantil o la Federación de Empleados de Kenia, la cual asesora y provee de asistencia a diversas compañías para elaborar planes de acción referentes al trabajo infantil, muestran el avance de algunos sectores en esa región. En el caso mexicano, desde 2008 la STPS ha buscado firmar cartas-compromiso con los actores y gobiernos de las entidades federativas en relación con los diagnósticos sobre el trabajo infantil que se elaboran de manera conjunta con los actores estatales. El compromiso implica que cada estado tiene que trabajar con los sectores productivos que presentan mayor incidencia de trabajo infantil para generar una estrategia de erradicación. Hasta el momento de la entrevista, se habían firmado 27 cartas-compromiso con el mismo número de estados, pero no se alcanzó a observar que hubiera un plan de seguimiento real para estos compromisos y sobre todo emergen dudas en relación a la capacidad de los estados de implementar estos compromisos si no existen capacidades técnicas para generar diagnósticos y planes de acción para erradicar el TI. En el mismo sentido, el seguimiento de estos acuerdos han sido colocados en la mediación y coordinación de los delegados del trabajo en cada uno de los estados firmantes. Para la STPS, los delegados tienen "el tiente político" para convocar y mantener la mesa y determinar pasarle la responsabilidad a otros como al DIF. Sin embargo, los cambios en la política estatal puede poner en peligro la continuidad de los procesos si no se logra corresponsabilizar de los acuerdos a otros actores que puedan tener mayor permanencia para ver cumplir los acuerdos de los diferentes actores.

- Las construcción de bases de datos de los NNA que son identificados e incorporados a cualquiera de los programas públicos así como a las iniciativas de retiro y disminución de trabajo infantil son muy importantes, no sólo para darle seguimiento a cada uno de los menores, sino porque pueden servir de antecedente para otras las intervenciones y proyectos de otras instituciones. La información también puede ser utilizada por los gobiernos o localidades para solicitar apoyos de organizaciones internacionales. En este sentido, es muy importante definir los elementos a partir de los cuales se llevará a cabo la construcción de la base de datos y los candados para compartir su contenido con otros actores.
- En Uganda dentro del proyecto desarrollado por Youth Development Link (UYDL, 2008-2010), se llevaron a cabo una serie de componentes que pueden resultar interesantes para replicar en el caso de México: a) Entrenamiento y sensibilización de la policía local, para saber cómo identificar, actuar y defender casos de abuso infantil (revisión de leyes, procesos psicológicos y prácticos); b) Impartición de talleres de sensibilización de temas relacionados con el trabajo infantil, tales como: pobreza, abuso laboral y sexual, así como con niños infectados con VIH/SIDA; c) Entrenamiento en escuelas a maestros de primaria y directores para saber cómo identificar y reaccionar ante los problemas que el trabajo infantil genera en los niños; d) Redacción de un manual sobre el trabajo infantil para ser utilizado por los maestros y los comités educativos en el futuro; e) Se generaron foros de discusión, clubes, presentaciones temáticas de teatro, música y danza, así como charlas y foros para trabajar con los niños; e) Igualmente importante se trabajó con los padres y con todos los miembros de las comunidades, distribuyendo material informativo y sensibilizándolos en cuanto a la identificación y prevención del abuso de los niños.
- Como muchos otros países en América Latina, México tiene importantes antecedentes en procesos participativos. En este sentido, es importante recuperar las experiencias internacionales como en el caso de Ghana, en donde se han llevado a cabo discusiones a nivel comunitario moderadas por un facilitador y que permiten recopilar información sobre las características sociales, culturales y económicas en las que se presenta el trabajo infantil y utilizar estos insumos para el diseño de herramientas de monitoreo comunitario.
- El trabajo infantil se combina con la escolaridad y las razones por las cuales los niños no asisten a la escuela en México están relacionadas con cuestiones como la deficiencia en la calidad e

infraestructura educativa, la lejanía de las escuelas, la falta de recursos para pagar costos indirectos como materiales educativos, y la incoherencia entre la formación escolar y las oportunidades laborales. Ésta es una amplia discusión en nuestro país y lo que es importante resaltar es que no es un tema cerrado. Es importante poner a consideración la fusión entre las instancias educativas que atienden a la población infantil en riesgo o en situación de trabajo infantil (PRONIM y CONAFE) de tal forma en que se puede ampliar la cobertura, homogeneizar la calidad educativa, fusionar los recursos disponibles, y concentrar la innovación de materiales y elementos curriculares interculturales.

- Una de las buenas prácticas más interesantes del caso africano apunta hacia la deducción de impuestos para organizaciones de la sociedad civil que trabajan con niños y sus necesidades. Si bien en México existe la figura de las donatarias, esquemas novedosos de deducción de impuestos deberían de extenderse a todas las organizaciones civiles, aunque no sean donatarias. Esto permitiría que un mayor número de organizaciones se involucren en acciones para disminuir el trabajo infantil.
- Por otro lado, las demandas de los actores sociales e institucionales en el caso de Michoacán, también apunta a dar mayor seguridad jurídica a la participación de las organizaciones civiles, especialmente en las entidades federativas. En este sentido, como parte de la agenda para la disminución del trabajo infantil, resulta muy pertinente identificar los recursos de política y de seguridad jurídica que permita a las OSCs consolidarse. Si bien el Indesol ha sido un brazo de política importante, la experiencia desde los estados muestra que esto no es suficiente, ni en términos de fomento a la participación ni en cuestiones de financiamiento.
- Promover procesos de identificar posibles fuentes de ingreso en comunidades de origen y asesoría para la gestación de negocios.
- Implementación de talleres de entrenamiento vacacional y de habilidades por desarrollar en la familia, especialmente para mujeres, pero también entre los adolescentes y adultos jóvenes.
- Estrategia de comunicación y difusión sobre el trabajo infantil agrícola. Las experiencias internacionales han mostrado que existen una diversidad de instrumentos que se pueden utilizar para difundir la problemática en torno al trabajo infantil. El uso de recursos nuevos como las telenovelas, los documentales y película que relatan historias reales acerca de los niños víctimas del tráfico infantil, la prostitución y el trabajo forzado han resultado ser instrumentos muy poderosos para modificar los comportamientos sociales (IPEC, 2010).
- La incorporación de nuevos actores para concientizar y difundir la problemática en torno al trabajo infantil también resulta una forma novedosa de atraer el tema ante la opinión pública. En especial, la incorporación de las universidades, los periodistas y diversos medios de radio y televisión pueden generar una atención mediática que cambie comportamientos importantes.
- Implementar proyectos a partir de los cuales se documenten las condiciones de vida y de trabajo que enfrentan los niños a través de su mirada, por medio de la donación de cámaras fotográficas y de video y un proceso de capacitación para su uso.
- La legislación laboral brasileña permite el trabajo de los adolescentes mayores de 14 años bajo el Programa de aprendices, en donde los NNA son entrenados en las faenas de un oficio. Asimismo, los NNA mayores de 16 pueden ser empleados siempre y cuando el trabajo no dañe su salud mental o física (OIT, 2009). Esquemas similares podrían ser adoptados en México siempre y cuando haya consenso entre los diferentes actores.

- Las transferencias de efectivo así como el mejoramiento del nivel y estructura educativa han permitido que una mayor población infantil asista a la escuela; sin embargo, no necesariamente han repercutido en que los niños dejen de trabajar. Asimismo, el programa ha resultado efectivo en el combate a la miseria pero no en el combate a la pobreza. Los subsidios tienen impactos limitados y pueden generar desigualdades dentro de las comunidades y entre regiones, lo cual genera un polémico debate entre la cobertura versus la intensidad que debería tener el beneficio (OIT, 2011f).
- Otro programa importante en el país ha sido el Programa para Erradicar las Peores formas de Trabajo Infantil (PETI), el cual se basa también en la transferencia de efectivo, pero en este caso, a condición de que los niños asistan a la escuela. El Programa se basó en el involucramiento del sector salud para identificar, atender y canalizar a los NNA víctimas de daños a la salud ocasionados por el trabajo de diversas índoles. El programa se llevó a cabo a través de distintas instancias e involucró múltiples estrategias. Entre otras, la creación de una red interinstitucional, el entrenamiento del personal médico para la atención del problema, y el diagnóstico de dificultades enfrentadas con la aplicación de cuestionarios en los centros de salud y foros multisectoriales.
- Una de las aportaciones más importantes del programa fue la creación de una red intersectorial, la cual trascendió en dos sentidos. Por una parte, la colaboración de diversas instancias gestionó un diagnóstico nacional a partir de los estudios de caso registrados o atendidos en cada institución u organización involucrada. Por otra parte se creó un sistema virtual en donde dichas instancias pudieran compartir y entrecruzar información para identificar y atender a los NNA víctimas del daño físico o mental ocasionado por las condiciones laborales (OIT, 2009).
- Como parte del entrenamiento del personal médico, se implementó un sistema de notificación o monitoreo para facilitar la identificación de heridas y enfermedades relacionadas con el trabajo infantil. Asimismo, se elaboró una guía y estándares técnicos para la identificación de los casos de explotación de niños y una red de sectores institucionales que le pudieran dar seguimiento.
- De los tres programas brasileños mencionados, BE Y PETI son los frecuentemente analizados. Sin embargo, México ha implementado programas similares como el Programa Oportunidades, el cual es una combinación de ambas estrategias y el cual ha resultado tener efectos más eficientes, aunque al igual que en caso de los programas en Brasil, este programa no ha logrado abatir el trabajo infantil. El caso del sector salud, sin embargo, puede ser un ejemplo interesante en el involucramiento de diversos sectores y a diferentes niveles, que puede llevarse a cabo de forma similar en otros países.
- Algunas investigaciones de campo han señalado la importancia de contar con espacios recreativos y de aprendizaje dentro de los campos que estén bien acondicionados y tengan materiales didácticos pertinentes (SEDESOL, 2012), lo que ha llevado a la construcción de múltiples ludotecas en diversos campos. En algunos han funcionado bien, en otros la ludoteca deja de funcionar en cuanto se acaba con el entusiasmo inicial. La creación de ludotecas debe observarse como una estrategia complementaria dentro del sector educativo ya sea, para incorporar materiales educativos novedosos y también como espacios de reforzamiento de conocimientos o renivelación. Estas ludotecas también deben de fungir como espacios lúdicos y de autoaprendizaje que permitan que niños, niñas y adolescentes puedan estar en un lugar seguro durante el transcurso de la tarde, después de que han terminado las horas de estudio. Sin embargo, las ludotecas no pueden ser una estrategia que sustituya el mejoramiento de calidad educativa de los planteles o los programas sociales que atienden al sector infantil jornalero y menos aún deben de ser vistas como una opción ante la falta de un programa

educativo formal, especialmente en aquellos lugares donde el número de niños o la dispersión no cumplen con los requerimientos mínimos para poner en marcha un programa formal educativo.

- Una de las cuestiones que se ha observado con las ludotecas es que su manutención así como su administración suelen estar en manos de alguna de las instituciones que impulsaron su construcción (SEDESOL, DIF, gobiernos de los estados, incluso los productores). Pero la administración y manejo de las ludotecas locales también pueden convertirse en una oportunidad para acercar a diversos actores de la sociedad civil como organizaciones civiles, fundaciones, IAPs o incluso cooperativas y organizaciones comunitarias. En cualquier estrategia que busque disminuir el trabajo infantil localmente debe de ponerse una especial atención en que los actores sociales se sensibilicen, pero también entiendan los diversos elementos que deben de entrar en acción para lograr disminuir el riesgo del trabajo. Si una cooperativa agrícola reconoce la importancia de retirar del trabajo a niños y niñas, probablemente le interese generar las alternativas que requiere este retiro.
- Es importante revisar el enfoque intercultural tanto en los programas y espacios educativos en particular que atienden a la población en riesgo o situación laboral. Si bien recientemente estados como el de Sinaloa están capacitando maestros bilingües en diversas lenguas indígenas, es claro que la interculturalidad no ha trascendido el discurso oficial o la idea de que la impresión de algunos libros de texto en lenguas indígenas podrá atender este derecho entre la población infantil indígena. Como se pudo constatar con los funcionarios públicos, tanto CONAFE como PRONIM han hecho esfuerzos importantes para tratar de entender e incorporar una visión de interculturalidad para diseñar contenidos como capacitar pedagógicamente a los maestros. No obstante, estos esfuerzos aún no logran modificar las décadas de los modelos educativos nacionalistas, asimilacionistas y desiguales. Es de reconocer que en ambas instituciones hay personas muy preparadas y comprometidas pero es necesario que se pongan a prueba nuevos modelos pedagógicos que permitan crear espacios verdaderamente interculturales que avancen hacia el fortalecimiento de la identidad cultural, el reconocimiento de la diferencia y la apropiación de los derechos.
- Actualmente, las horas de trabajo permitidas para jóvenes entre 14 y 17 años es de seis horas por jornada, lo que significa 36 horas semanales⁶⁴ de trabajo remunerado más aproximadamente 12 horas de trabajo en actividades domésticas. Este horario de trabajo difícilmente permite la continuidad educativa en el nivel básico (secundario) tomando en cuenta el tiempo que se requiere para realizar tareas y actividades extraescolares. En este sentido y para mantener una congruencia con las modificaciones realizadas recientemente para hacer obligatorio el bachillerato, se considera pertinente disminuir las horas permitidas de trabajo a cuatro y que en el pago por los trabajos realizados por los adolescentes no se permita hacerlo a destajo sino por hora.
- Mantener subsidios e incentivos a la educación, la alimentación, la salud, útiles y uniformes para la población infantil jornalera agrícola y niños en zonas expulsoras, pero con fuerte seguimiento y monitoreo a través de formatos y cédulas electrónicas, lo cual en algunas regiones ya la lleva a cabo el Sistema de Información Educativa (SINACEM).
- La política de SEDESOL en relación con la entrega de "apoyos" para la construcción de albergues ha sido fuertemente criticada debido a que son recursos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población jornalera y son entregados a los productores para

⁶⁴ La semana laboral en actividades agrícolas se considera de seis días en promedio.

fortalecer la infraestructura en sus propiedades. No obstante, la construcción de albergues en algunas regiones ha permitido no sólo otorgar un piso firme para las familias jornaleras migrantes, sino que también permiten concentrar a la población infantil que de otra forma, sería muy difícil atender en cuestiones de educación salud.

- Generar incentivos o apoyos condicionados hacia los productores a cambio de que permitan la vigilancia, el monitoreo y eliminen la mano de obra infantil. Tal es el caso de los recursos otorgados por SEDESOL y SAGARPA específicamente en lo que respecta a la inversión de capital e infraestructura y en material de salud y educación con las instituciones que tengan responsabilidad según sea el caso.
- Fortalecer el vínculo con Oportunidades y asegurar el seguimiento de la beca educativa a niños, niñas y adolescentes migrantes.
- Continuar con apoyos a través de esquema de coinversión, específicamente en infraestructura que permite asegurar la escolaridad y el entrenamiento laboral de niños, niñas y adolescentes.
- El hogar del niño o la niña en riesgo o situación de trabajo infantil debe de ser uno de los principales focos de atención, tanto por las consecuencias positivas que permite un hogar como son la solidaridad, la protección y el aprendizaje, pero también es importante observar que este puede ser un nodo de agresión, explotación y malestar. Como se ha podido observar tanto en el caso de México como en el resto de los países con trabajo infantil, la familia es el primer ámbito que promueve la inserción temprana en las actividades laborales ya sean o no remuneradas. Es por esto la importancia de poder llevar a cabo diagnósticos tanto del hogar como de los NNA que se encuentran en este de tal forma que se logre asegurar el buen desarrollo de la vida de los NNA, y que la estrategia externa se vea potenciada por la estrategia interna. Esto requiere una estrategia de promoción social muy cercana y continua, la cual por el momento no existe.
- Trabajo desde lo local, comprendiendo las dificultades que existen en los municipios y trabajar con programas específicos de desarrollo que consideren las actividades locales como punto de partida para generar mayores posibilidades de crear los medios para alcanzar una mejor calidad de vida.
- Es necesario incrementar las sanciones al incumplimiento de la prohibición respecto al trabajo infantil en el caso de los productores y los contratistas, pero también, por otra parte, debe haber sanciones asentadas a funcionarios que no cumplan con sus responsabilidades. Todo esto debe quedar asentado en las reglas de operación de instituciones y de los encargados de hacer que se cumplan las regulaciones en materia laboral.
- Diversos esquemas participativos como los propuestos por Save the Children o el sistema SCREAM de la OIT, demuestran que el ejercicio de colaborar con los NNA aporta buenos resultados, no sólo porque manifiestan su perspectiva sobre las circunstancias en las que se insertan en el trabajo infantil, sino también porque promueve el desarrollo de sus capacidades y los alerta frente a los costos el trabajo infantil no sólo en su proyecto de vida, sino también para sus familias y comunidades. El promover la participación de los NNA tanto en el diagnóstico como en las acciones y el monitoreo es de suma importancia, porque empodera a los agentes y permite que estos le den seguimiento a las acciones más allá de períodos políticos o de coyunturas sociales.
- Asimismo, fortalece el liderazgo de niños, niñas y jóvenes, elemento esencial para promover el cambio y la movilización tanto presente como futura. Promover las habilidades participativas, pero sobre todo la conciencia del derecho a la expresión y la participación en decisiones que

atañen a los niños, niñas y Al igual que en otros ámbitos que ya han sido señalados, fomentar la participación entre niños y jóvenes no es sencillo y resulta aún más difícil en ámbitos culturales donde no es una habilidad reconocida, donde el autoritarismo histórico inhibe la organización social y donde las instituciones no están preparadas para asumir las decisiones tomadas por los propios actores. La experiencia del DIF-Michoacán, especialmente de la Dirección de Asistencia Social, ha sido interesante en este sentido.

- Actualmente la STPS está llevando a cabo un programa de certificación de campos agrícolas a aquellos productores que deciden de forma voluntaria adscribirse a la verificación de las autoridades. Previo a esto, muchos productores cuya producción se orienta principalmente a las exportaciones hacia Estados Unidos ya habían recurrido a las certificaciones que otorga la Food & Drug Administration (FDA) de Estados Unidos. La mayoría de las veces las regulaciones definidas por los compradores internacionales y que son supervisadas de manera compulsiva, son cumplidas de forma cabal por parte de los productores a diferencia de la normatividad mexicana, ya que atender las primeras es lo que les permite continuar con sus exportaciones.
- Para la STPS, el distintivo a las empresas, es un incentivo que le permite a éstas evaluar donde están para saber si cumplen las condiciones mínimas para albergar a las familias jornaleras. A decir de un funcionario, "es importante porque demuestran que en su cadena de valor, no hay ningún niño involucrado y es más fácil vender el producto".
- No obstante, las experiencias internacionales muestran que las certificaciones que buscan avalar los procesos de producción y comercialización de productos "libres de trabajo infantil", no sólo resultan caras para los productores en los países del sur sino que sus efectos en el trabajo infantil agrícola no son evidentes. Las investigaciones han señalado que los certificados han incidido en el desplazamiento de la mano de obra infantil por mano de obra adulta en el sector exportador, pero aumenta el trabajo infantil en el sector doméstico, sobre todo al no contemplar estrategias complementarias a la certificación. En los campos de cacao de Costa de Marfil, por ejemplo, las certificaciones no han logrado asegurar que los productos estén libres de explotación infantil o que se cambien las condiciones de trabajo (Campbell & Athreya, 2008).
- En el caso de México, se ha podido observar algo muy similar. La necesidad de muchos productores de Sinaloa de obtener la certificación en donde se incluía una cláusula de no trabajo infantil, llevó a una de las Asociaciones de Productores más importantes del Estado, la CAADES, a firmar en 2007 un acuerdo para prohibir el trabajo infantil de los NNA menores de diez y seis años. Pero las investigaciones de campo realizadas por SEDESOL y la Universidad Autónoma de Chapingo entre 2009 y 2010, muestran que el trabajo infantil de los niños menores de 16 años, sólo está trasladando a los niños y jóvenes a suplir el trabajo doméstico de las madres que salen a trabajar a los campos o a insertarlos en otro tipo de actividades relacionadas con el narcomenudeo, por ejemplo. Por otro lado, no se está logrando la reinserción de niños y jóvenes en el sector educativo debido al ausentismo de muchos años así como la falta de interés de niños y jóvenes de continuar sus estudios. La falta de opciones atractivas así como la falta de incentivos focalizados para este grupo de edad, también contribuye a que no se logre la reinserción escolar (SEDESOL, 2012). Estas experiencias muestran que al contemplar una estrategia de certificaciones es importante no perder de vista cuál es el objetivo que se persigue en materia de trabajo infantil, ya que es fácil que estas se conviertan en ventajas de mercado para los productos de las empresas sin que esto se traduzca en una reducción real del trabajo infantil o en el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños trabajadores y de sus familias.
- Las certificaciones que han mostrado tener mayor éxito son aquellas que certifican productos

y que buscan llegar a un mercado de población consciente en torno los daños que puede generar el trabajo infantil. Experiencias en la India en torno a la elaboración de carpetas en donde niños entre 4 y 14 años eran prácticamente esclavizados, generó una la marca certificada RugMarks (actualmente GoodWeave), la cual certifica que las carpetas fueron elaboradas sin la explotación laboral de manos infantiles. La certificación conlleva un procedimiento de monitoreo importante para asegurar que ningún menor de catorce años es contratado para producir las carpetas y en caso de encontrar algunos, los niños son reunidos con sus familias e insertados en programas educativos diseñados por la fundación encargada de otorgar las certificaciones. Otro importante elemento de la estrategia de la Fundación RugMark ha sido su campaña de publicidad y de concientización tanto con sus proveedores y distribuidores como con los consumidores. Esto le ha permitido a la empresa obtener una parte importante del mercado en Estados Unidos y un crecimiento sostenido en su ventas, lo que refleja también un cambio de patrón en los comportamientos de los consumidores respecto a los productos certificados y libres de trabajo infantil (Smith, 2010).

- Muchos productores están conscientes de que el trabajo de los niños, sobre todo los más pequeños, puede tener un costo importante y más cuando se requiere mantener la calidad: "Este cultivo requiere de mucha habilidad manual, muchos niños lo tienen, otros no. La norma es no contratar niños. En una auditoria si ven niños, no me certifican." Dado que por lo general son los productores más grandes los que logran colocar sus productos en mercados internacionales y son estos los que empiezan a modificar sus políticas de contratación de mano de obra infantil; paradójicamente es también hacia estas unidades de producción donde se dirigen por lo general los apoyos en infraestructura ofertados por la SEDESOL, básicamente porque son estas unidades las que cuentan con los recursos para la coinversión. No obstante, en el caso de las pequeñas y medianas unidades de producción, donde por lo general hay menos vigilancia y menos oportunidades de que organizaciones civiles como internacionales busquen generar procesos en caminados a prevenir y disminuir el trabajo infantil.

IX. Conclusiones

El trabajo infantil agrícola se enfrenta hoy a una doble encrucijada: a la necesidad de velar por los derechos de los NNA por un lado, pero también a las dificultades de integrar a comunidades rurales y población campesina al desarrollo global. Sólo en la aplicación de políticas institucionales que movilicen de manera importante recursos económicos, humanos, de infraestructura y operativos, así como las voluntades de todos los sectores involucrados en el trabajo infantil, es posible pensar que éste puede erradicarse en los próximos años.

La idea de que la generación de riqueza en la economía en general tendría repercusiones a la alta en los salarios de la población con menos recursos, cada vez está más lejana. Las recientes crisis económicas han comprobado que la generación de riqueza por lo general no se distribuye hacia los niveles más bajos de la pirámide económica y que la única forma en que pueden mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales y su impacto en el trabajo infantil, es a partir de una fuerte estrategia de creación de alternativas para el desarrollo local, de la recuperación de esquemas de reciprocidad y trueque de productos y servicios, de empleos remunerados, así como de la diversificación de actividades productivas.

Cómo bien se puede observar en los datos globales sobre el trabajo infantil, su tendencia a la baja es frágil ya que ante cualquier crisis se pone en peligro la sobrevivencia de un hogar en pobreza. Mientras que el sistema global así como los países en el mundo no tengan la posibilidad de generar redes sociales y económicas para solventar las crisis económicas para los hogares más pobres, el trabajo infantil seguirá existiendo. Este ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad y lamentablemente, es probable que siga existiendo.

Diversos actores en el mundo, entre ellos los niños, han puesto sobre la mesa argumentos que obligan también a tener otras miradas hacia este problema, para evitar lo que Basu (2003) ha denominado como "la ceguera de los hacedores de política" en tanto que diseñan acciones de intervención que no siempre toman en consideración las externalidades que pueden generar en la vida de las NNA, y que en ocasiones pueden tener mayores costos.

La recopilación de los estudios de caso e implementación de programas para el combate al trabajo infantil en las regiones de África Subsahariana, Asia y América Latina, tiene como finalidad comparar las políticas y programas que se han desarrollado hasta ahora en diversas partes del mundo para así, evaluar y generar recomendaciones de política para la estrategia que se está buscando implementar en México para disminuir el trabajo infantil agrícola entre niños, niñas y adolescentes.

Es claro que los programas auspiciados por la OIT-IPEC en el mundo han tenido resultados positivos, pero también resaltan los grandes retos que quedan por resolver, sobre todo en cuanto a su sustentabilidad en el tiempo y la incertidumbre de consecuencias en el mediano y largo plazo en sociedades con dificultades estructurales para generar opciones laborales para la población adulta. Dentro de las estrategias que se revisaron se pueden encontrar cuatro tipos de programas: a) Los programas relacionados con el retiro de los niños del campo laboral y su reincorporación en las escuelas; b) La creación de sistemas de monitoreo y vigilancia, sea a través de la policía, el sistema educativo o el sector salud; c) El diseño de estrategias de difusión de información y sensibilización a través de diversos medios de comunicación, foros de discusión, talleres y pláticas en las escuelas y comunidades; d) Creación e implementación de programas que se enfocan en mejorar la calidad de la educación más que en el retiro de los niños de campo de trabajo, considerando que es un elemento más efectivo para mejorar las condiciones de vida de los niños.

Estos programas han tenido distintos niveles de éxito de acuerdo a las características y dificultades encontradas en cada caso. Sin embargo, por lo general todos se enfrentan a dificultades relacionadas

con las limitaciones presupuestales y la incapacidad de mantener la intervención en un lapso de tiempo suficiente para asegurar el retiro de niños, niñas y adolescentes del trabajo. En el caso de la reincorporación a la escuela de los niños que son retirados, no todos los proyectos cuentan con suficiente financiamiento para solventar los gastos de construcción de las escuelas y su mantenimiento, solventar gastos directos e indirectos relacionados con la escolaridad de los niños, y menos aún, mejorar las economías locales que permitan asegurar ingresos suficientes para que los adultos puedan solventar el ingreso perdido por el retiro de los menores. Por otro lado, además del impacto económico que puede representar el retiro laboral de niños y niñas, el valor cultural que éste tiene en muchas comunidades rurales en el mundo, continúa siendo un obstáculo para enfrentar las diversas cuestiones que emergen en torno al trabajo infantil agrícola. Es por ello que el diseño adecuado de los procesos de intervención continúan siendo una interrogante y un tema de discusión polémico.

Como se ha podido observar, África Subsahariana, es la región que cuenta con mayores retos en términos de la cantidad de niños económicamente activos y de NNA víctimas de las peores formas de trabajo infantil, 28.4% y 12.7%, respectivamente. Es la región que cuenta con las condiciones más precarias en términos económicos, de estructura institucional y sistema de registro, por lo que sus programas se encuentran enfocados a la mejora de estas condiciones. Con el propósito de contabilizar el número de niños en situaciones de riesgo y sus circunstancias laborales, se han generado interesantes diagnósticos comunitarios a partir de los cuales se han gestionado sistemas de vigilancia comunitaria para prevenir y rescatar a los niños de las peores formas de trabajo infantil (PFTI). Esta estrategia, resalta la importancia del trabajo directo con las comunidades con mayor incidencia de las PFTI, y enfatiza lo que se ha observado de forma recurrente en diversas intervenciones relacionadas con el desarrollo social: que la comunidad misma debe de ser el participante más activo e interesado en promover y asegurar la protección de sus niños.

Tanto la región africana como la asiática han desarrollado programas que se enfocan en el combate al trabajo infantil por medio del entrenamiento vocacional para los jóvenes y madres de familia, con la intención de expandir las oportunidades laborales que no dañen la salud física y mental de los jóvenes, que estén acotadas a pocas horas y sobre todo, que sean justamente remunerados; en el caso de las madres, el objetivo es promover la creación de fuentes de ingreso alternas que sustituya de forma gradual la necesidad del ingreso económico de los niños.

Las acciones anteriores, así como la difusión masiva de información y de estímulos para sensibilizar a la población, han sido las más importantes en los países asiáticos, los cuales contribuyen con la mayor población infantil mundial, con un total de 651.8 millones de niños de los cuales 14.8% se consideran ocupados en alguna labor y 2.5% en trabajos de alto riesgo. Las naciones asiáticas, han cambiando el horizonte relacionado con la difusión de información por diversos medios: a través de series de televisión, programas de difusión en temporadas de mayor audiencia, foros de discusión y el involucramiento de diversos sectores para promover las campañas de comunicación. Es así como se puede observar al sector turismo, a los medios de comunicación masiva así como a las universidades involucradas en generar *slogans* y anuncios orientados a prevenir la trata y el trabajo infantil en sus diferentes vertientes. El uso de diversos medios de comunicación y el involucramiento de diversos sectores de la población y de los gobiernos es un estrategia clave que otras regiones pueden explorar de forma complementaria para potenciar otras acciones puntuales y la implementación de otros programas.

Finalmente la región latinoamericana, además de tener una fuerte incidencia en la sensibilización y la difusión de información por medio de estrategias de coordinación intersectorial, también se han generado fuertes incentivos para la erradicación del trabajo infantil y la reincorporación escolar a través de programas condicionados que buscan disminuir los niveles de pobreza con transferencias en efectivo y el aumento en la matriculación educativa de niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años. Estas estrategias, así como la mejora en los servicios y condiciones económicas de las familias

latinoamericanas han generado una caída significativa en los niveles de trabajo infantil en la región, en donde actualmente se cuenta con una tasa de trabajo infantil del 9%. Adicionalmente los países de América Latina, cuentan con una amplia diversidad de prácticas y estrategias valiosas que pueden ser implementadas en otras regiones o países. Dentro de las más significativas, se encuentra el involucramiento del sector salud para la identificación y atención de los niños víctimas de condiciones laborales riesgosas, el involucramiento de las universidades para el desarrollo de proyectos de intervención y de concientización, las redes virtuales interinstitucionales que sirven como base de datos para la identificación y atención de diversos casos, y los proyectos de base con las comunidades que intentan cambiar las actitudes de la población (específicamente en el caso de Paraguay).

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, cada una de las experiencias documentadas cuenta con grados de dificultad y distintos niveles de éxito. Ningún país ha logrado erradicar el trabajo infantil en su totalidad y muchos expertos se han cuestionado la pertinencia y sostenibilidad que estas estrategias contemplan. Si bien la mayoría de las investigaciones muestran una fuerte correlación entre pobreza y trabajo infantil, también es cierto que el trabajo es parte de un proceso de adquisición de habilidades reconocidas localmente tanto en el ámbito social como el cultural en que se encuentran inmersos los menores. Esto sin lugar a duda es una de las dificultades más importantes para los programas de erradicación del TI.

México, cuenta con algunas experiencias incipientes que más que reducir el trabajo infantil, han buscado promocionar la matriculación educativa y cubrir los gastos indirectos relacionados con la asistencia a la escuela. También se ha buscado generar incentivos diversos como la repartición de desayunos y comidas, de uniformes y de despensas con el objetivo de que la población más vulnerable no retire a niños y niñas de los planteles educativos. No obstante la tasa de trabajo infantil en el país no ha disminuido al ritmo de otras experiencias, como es el caso de Brasil o El Salvador.

La recopilación de las experiencias en África, Asia y América Latina presenta un amplio abanico de posibilidades por explorar y sobre todo, de complementar en una estrategia de diversos puntos de intervención que permitan generar una política pública con objetivos claros y orientados a disminuir la tasa de trabajo infantil en los diferentes sectores. Especialmente en el trabajo agrícola, el cual se mantiene como el sector de contratación más importante entre niños y niñas menores de 14 años. La falta de aceptación por parte de los productores agrícolas de la responsabilidad que tienen al continuar con la contratación de mano de obra infantil para disminuir los costos asociados con la contratación de mayores de edad, así como por la preferencia de menores para trabajos específicos, dificulta mayormente la posibilidad de enfrenar el fenómeno desde una visión integral y coordinada. Aunado a ello, la corrupción y la falta de capacidad institucional para construir y ejecutar una estrategia adecuada de prevención y vigilancia en materia de trabajo infantil en los campos agrícolas, mantiene un estado de simulación en donde los niños, niñas y jóvenes pierden oportunidades de desarrollo en el futuro.

Esperemos que este documento resulte de utilidad para todos aquellos actores sociales, políticos, productivos e institucionales interesados en disminuir el trabajo infantil y sobre todo, para alentar la formulación e implementación de políticas públicas en México que verdaderamente logren proteger el futuro de todos los niños, niñas y adolescentes.

Referencias

Acosta, Alejandro, "Protección de la primera infancia: abuso, violencia, abandono, niños de la calle, explotación laboral" en Castañeda, Elsa y Jesús Palacios (coordinadores), *La primera infancia (0-6 años) y su futuro*, OEI-Santillana, Madrid, 2011, pp. 27-37. Disponible en: <http://oei.es/noticias/spip.php?article9198>. Consultado el 18 de noviembre de 2011.

Aguilar Bellamy, Alexandra, *Los perfiles emergentes de la migración jornalera agrícola en México: Políticas públicas para el reto del milenio*, México, 2006, Indesol / Mixtin AC/ Promoción y Cultura Cívica A.C.

Aguilar Bellamy, Alexandra (coord.), *Pobreza, migración y capacidades básicas en la población jornalera agrícola en México. Resultados de la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009*, SEDESOL, 2012, México, 119 p.

Aguilar, Alexandra, "Migración y Trabajo Infantil", documento de trabajo interno, SEDESOL, México, 2008,

Aldaba Fernando, Leonardo Lanzona y Ronald Tamangon, *A National Policy Study and Child Labour and Development in the Philipines*, Instituto Filipino de Estudios para el Desarrollo (PIDS), Filipinas, 2004.

Asadul I y Choe Chongwoo "Child Labour and Schooling Responses to Access to Microcredit in Rural Bangladesh", MPRA Paper núm. 16842, 2009. Resumen disponible en http://www.ucw-project.org/impact-evaluation/attachment/IE_Bangladesh_BDH_Asadul_Chongwoo_200920110919_151251.pdf

Baland, Jean-Marie y Cédric Duprez, *Are Fair Trade labels effective against child labour?*, Ministerio de Política Social, Bélgica, 2007. Disponible en: <http://ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/6259.html>

Bárcena Arévalo, Erika, "La inspección del trabajo en Michoacán", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 6, enero-junio de 2008, pp. 211-213.

Basu, Kaushik y Pham Van H, The Economics of Child Labour, "The Reply", *American Economic Review*, vol. 89, núm. 5.

Basu K. y Van H. Pham, "The Economics of Child Labour", *American Economic Review*, vol. 88, núm. 3, 1998, Nashville, pp. 412-427. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/116842>. Consultado el 19 de noviembre de 2011.

Basu, Kaushik, "Policy Dilemmas for Controlling Child labor", CAE Documento de trabajo 03-11, Cornell University, 2003, Disponible en <http://www.economics.cornell.edu/cae/Child%20Labor%20Policy%20Pathology%2005.pdf>

Basu, K. y Tzannatos, Z., "The Global Child Labor Problem: What do we know and what can we do?", en *World Bank Economic Review*, vol 17, núm. 2, 2003, pp. 147-173.

Basu, Kaushik, "Causas, consecuencias y soluciones: Observaciones de las normas laborales internacionales", en López Calva, Luis Felipe (comp.), *Trabajo infantil: Teoría y lecciones en América Latina*, Lecturas, núm. 97, México:, FCE, 2006, pp. 31-91.

Becerra Pedraza, Itzel, Verónica Vázquez García y Emma Zapata Martelo, "Género, etnia y edad en el trabajo agrícola infantil. Estudio de caso, Sinaloa, México" (en línea) en Revista de Estudios de Género *La Ventana*, núm. 26, Guadalajara, México, 2007, pp. 101-124. Disponible en: http://univ-paris1.academia.edu/ItzelAdrianaBecerraPedraza/Papers/162337/_Genero_etnia_y_edad_en_el_trabajo_agricola_infantil._Estudio_de_Caso_Sinaloa_Mexico_ Consultado el 30 de octubre de 2011.

Besell, Sharon, "The Politics of Child Labour in Indonesia: Global Trends and Domestic Policy" (en línea), en *Pacific Affairs*, vol. 72, núm. 3, otoño, 1999, Vancouver, pp. 353-371. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2672226> Consultado el 20 de noviembre de 2011.

Bhalotra, Sonia (2003), *Child Labor in Africa*, OECD Social employment and migration working papers, OECD: Reino Unido.

Bhukuth, Augendra, "Explotación 'débil' y 'fuerte' de los niños en el seno de las empresas familiares pobres", en Leroy, Aurélie (coord.), *Trabajo infantil: ¿explotación o necesidad?*, Madrid, Editorial Popular, 2010, pp. 141-157.

Bronfenbrenner, U., *La ecología del desarrollo humano*, España: Paidós, 1979.

Bonal, Xavier y Aina Tarabini (2005), *El programa bolsa escolar: diseño institucional y modalidades de gestión*, Seminario de Análisis de Políticas Sociales, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2005.

Brown, Drusilla K., "El trabajo infantil en la América Latina, teoría y evidencia", en López Calva, Luis Felipe (comp.), *Trabajo infantil, teorías y lecciones de la América Latina*, México, FCE, 2006.

Butterworth, S., y D. Metzel, D., Developing interagency agreements: Four questions to consider, The Institute Brief, 11(1), Boston, Center on State Systems and Employment (RRTC), Institute for Community Inclusion, diciembre de 2001. http://www.communityinclusion.org/article.php?article_id=14

Cámara de Diputados, "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012", *Diario Oficial de la Federación*, México, Cámara de Diputados, 12 de diciembre de 2011. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2012.pdf

Campbell, Brian y Bama Athreya, *The Cocoa Protocol: Success or Failure?*, Costa de Marfil, ILRF, 2008. Disponible en <http://www.laborrights.org>

Cartwright, Kimberly, "Trabajo Infantil en Colombia", en López Calva, Luis Felipe (comp.), *Trabajo infantil, teorías y lecciones de la América Latina*, México, FCE, 2006.

Castro, Charita L., "An Overview of Child Labour Statistics, en Fassa", Parker y Scanlon (ed.), *Child Labour: A Public Health Perspective*, Nueva York: Oxford University Press, 2010, pp. 7- 33.

Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan", *Migrantes somos y en el camino andamos*, Tlapa: Tlachinollan/W.K. Kellogg Foundation, 2012.

Cigno, Alessandro y Rosati, *The Economics of Child Labour*, Inglaterra: Oxford University Press, 2005.

Cillero Bruñol, Miguel, *El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*, Montevideo, Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, 2000, 16 p. Disponible en: http://www.iin.oea.org/el_interes_superior.pdf. Consultado el 12 de diciembre de 2011.

Clark, Alexandra y Hamish Gow,, *Public and private Institutional Responses to Advocacy Attacks: The case of the Global Cocoa Industry and Child labor Abuse*, Nueva Zelanda, Massey University, 2011.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL) y Fondo de Naciones Unidas para la Infancia en México (UNICEF-México), *La niñez y la adolescencia en el contexto de la crisis económica global: el caso de México*, México, 2009, 40 p. Disponible en http://www.unicef.org/socialpolicy/files/La_ninez_y_la_crisis_global_caso_Mexico.pdf [consultado el 19 de julio de 2011.

Cos Montiel, Francisco, "Sirviendo a las mesas del mundo: las niñas y niños jornaleros agrícolas en México" (en línea) en Del Río, Norma (coord.), *La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado*, México, UAM-UNICEF, 2000, pp. 15-38.

Cotonou declaration, *Towards enhanced parliamentary action to combat the trafficking of children for purposes of labour exploitation in west and Central Africa*, Cotonou, mayo, 2010.

Crane, K., Gramlich M., y K. Peterson,, Putting Interagency Agreements into Action, Issue Brief, vol. 3, Issue 2, septiembre de 2004, University of Minnesota: National Center on Secondary Education and Transition, disponible en http://www.ncset.org/publications/issue/NCSETIssueBrief_3.2.pdf

Cussiánovich, Alejandro, “Aporte de los niños trabajadores al pensamiento social sobre la infancia” en Leroy, Aurélie (coord.), *Trabajo infantil: ¿explotación o necesidad?*, Madrid, Editorial Popular, 2010, pp. 201-219.

Davila Balsera, Paulí y Luis María Naya Garmendia, *¿Una historia de los derechos del niño o de la protección infantil?*, España: Universidad del País Vasco, 2009, pp. 17-45. Disponible en <http://www.casadellibro.com/capitulos/9788493738181.pdf> Consultado el 10 de noviembre de 2011.

Del Río, Maria Francisca y Patricio Cumsille, “¿Necesidad económica o preferencias culturales? La justificación parental del trabajo infantil en Chile” (en línea) en revista *Psyche*, vol. 17, núm. 2. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2008, pp.41-52. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-22282008000200004&script=sci_arttext Consultado el 10 de noviembre de 2011.

Diallo, Yacouba, Frank Hagemann,, Alex Etienne, Yonca Gurbuzer y Farhad Mehran, *Global Child Labour Developments: Measuring trends from 2004 to 2008*, Ginebra, OIT/IPEC, 2010.

Díaz, Patricia y Samuel Salinas, “El cultivo del tabaco se va... jornaleros y plaguicidas... se quedan”, en Medina Mora, María Elena (coord.), *Tabaquismo en México. ¿Cómo evitar 60,000 muertes prematuras cada año?* México, El Colegio Nacional, 2010, pp. 225-266. Disponible en <http://www.huicholesyplaguicidas.org/documentos/tabaquismo.pdf>

Díaz, Patricia y Samuel Salinas, “Plaguicidas, tabaco y salud: el caso de los jornaleros huicholes, jornaleros mestizos y ejidatarios en Nayarit”, México, Proyecto Huicholes y Plaguicidas, 2002.

Dimova, Ralitz, Epstein Gil S. e Ira N. Gang, “Migration, Remittances, and Child Labor” (en línea) Ponencia presentada en Fifth IZA Annual Migration Meeting (AM²) y Second IZA Migration Topic Week, Bonn, Institute for the Study of Labor, 2008, 12 p. Disponible en: http://www.iza.org/conference_files/AMM_2008/gang_i109.pdf. Consultado el 19 de noviembre de 2011.

Edmonds, E. V. “Child Labour in South Asia” (en línea) en *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, núm. 5, OECD Publishing, 2003. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/586070427316> Consultado el 9 de noviembre de 2011.

Edmonds, Eric V., “Defining child labour: A review of definitions of child labour in policy research”, Documento de trabajo, Ginebra, OIT, 2009.

Eldring, Line, Nakanyane Sabata y Tshoaedi Malehoko, *Child Labour in the Tobacco Growing Sector in Africa*, IUF/ITGA/BAT Conference on the Elimination of Child Labour, Nairobi 8-9 octubre 2000, FAFO Institute for Applied Social Sciences, South Africa.

Enciclopedia de los municipios, “Los Reyes, Michoacán”: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/michoacan/>

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2010 (en línea), INEGI-STyPS, Aguascalientes, 2011, Disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/hogares/enoe/enoe2009/ENOE_2009.pdf Consultado el 10 de diciembre de 2011.

Estimaciones del trabajo infantil “Aproximación a la cifra de población infantil jornalera (menor de 18 años) por condición de trabajo remunerado y no remunerado” (en línea), México, SEDESOL, 2009, 3 p. Disponible en: <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/archivos/336/file/Estimaciondetrabajoinfantil.pdf> Consultado el 4 de diciembre de 2011.

Fassa, A., D. Parker y T. Scanlon (ed.), *Child Labour: A Public Health Perspective*, Nueva York: Oxford University Press, 2000.

Fassa, A., D. Parker y T. Scanlon, "A Rights-Oriented, Public Health Model of Child Labour", en Fassa, A. D. Parker y T. Scanlon (2010) (ed.), *Child Labour: A Public Health Perspective*, Nueva York, Oxford University Press, 2010, pp. 37-43.

Fernández, Reynaldo y Andre Portela Souza, "Reducción del Trabajo Infantil y Aumento de la asistencia a la escuela, análisis de la descomposición para Brasil en los años noventa", en López Calva, Luis Felipe (comp.), *Trabajo infantil, teorías y lecciones de la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Field E., "Entitled to Work: Urban Property Rights and Labour Supply in Peru", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 122, núm. 4, 2007, pp. 1561-1602.

Franco, Fernando, "Canasta básica supera al INPC" (en línea) en *El Economista*, 9 de enero de 2011. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2012/01/09/canasta-basica-supera-inpc> Consultado el 13 de enero de 2012.

Gamelo Burón, Carlos y Gérard Lassibille, "Escolarización, trabajo infantil y satisfacción laboral: evidencia para Etiopía" (en línea) en *Revista de Economía Aplicada*, Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, s/f, 24 p. Disponible en: http://www.revecap.com/revista/aceptados/gamero_lassibille.pdf Consultado el 5 de noviembre de 2011.

García García, José Odón y Jerjes Iztcóatl Aguirre Ochoa (coord), Informe sobre la población jornalera agrícola migrante en Michoacán, Morelia, Gobierno del Estado de Michoacán- Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, Secretaría del Migrante, 2010, p. 155.

González Rodríguez, José de Jesús, Trabajo infantil: Datos para su análisis, Documento de trabajo núm. 102, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, LXI Legislatura, Cámara de Diputados. 2010, Disponible en www3.diputados.gob.mx/camara/.../Trabajo_infantil_docto102.pdf

Hagemann, F. et al., *Global Child Labour Trends 2000-2004*, Ginebra, OIT, 2006. Disponible en <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=2299>, consultado el 15 de Noviembre de 2011.

Human Rights Watch, *Fields of Peril: Child Labor in US Agriculture*, 2010.

Humbert, Franziska, *The Challenge of Child Labour in International Law*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, Nueva York, 2009, Cambridge University Press.

Humphries, Jane, *Childhood and Child Labour during the British Industrial Revolution*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2010.

INEGI, *México en cifras, Información nacional, por entidad federativa y municipios*, 2012. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=16>.

INEGI, *El trabajo infantil en México, 1995-2002*, México, INEGI, 2004. Disponible en www.inegi.gob.mx.

INEGI/STPS, "Módulo de trabajo infantil 2009", documento metodológico, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México, INEGI/STPS, 2010.

INEGI, *Conteo Nacional de Población 2005*, México, INEGI, 2005. Disponible en www.inegi.gob.mx

Hernández Páez, R.F., A.C. Peña Hernández y Y.L. Rubiano Mesa, "Representaciones sociales del trabajo infantil" en revista *Orinoquia*, año , vol. 9, núm. 001, Universidad de los Llanos, Villavicencio, Colombia, 2009, pp. 19-29. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=89690103> Consultado el 15 de noviembre de 2011.

Iglesias, Susana, *El desarrollo del concepto de la infancia* (en línea), Montevideo, Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay, 2011, p. 6. Disponible en: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/concepto.pdf> Consultado el 12 de diciembre de 2011.

Instituto Nacional de Salud Pública, *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004*, Educación, México, INSP, 2004.

International Labor Organization, Understanding the Brazilian success in reducing child labour: empirical evidence and policy lessons. Drawing policy lessons from the Brazilian experience, junio 2011, Understanding Children's Work (UCW) Project, ILO Office for Italy and San Marino, acceso directo en línea en: http://ucw-project.org/attachment/Brazil_20june1120110622_103357.pdf Consultado el 15 de enero, 2012.

IPEC, Good practices on child labour 2010 - Asia Region, Africa Region, Latin America Region, 2010, acceso directo en línea en: <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/view> Consultado el 10 de enero, 2010.

Kagoshima, Mariko e Igone Guerra, "Consideración sobre la educación para los niños trabajadores" (en línea) en Pieck, Enrique, *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*, México, Universidad Iberoamericana, 2001, pp. 201-217 Disponible en: <http://ilo-mirror.library.cornell.edu/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro273/epieck5.pdf> Consultado el 10 de noviembre de 2011.

Khan, Farzad R., A. Munir Kamal y Hugh Willmott, "A Dark Side of Institutional Entrepreneurship: Soccer Balls, Child Labour and Postcolonial Impoverishment" en *Organization Studies*, julio 2007, vol. 28, núm. 7, 38 p. Disponible en: www.dspace.dial.pipex.com/town/.../dark%20side.doc Consultado el 19 de noviembre de 2011.

Khan, Sherin y Una Murray, *Rooting out child labour from cocoa farms. Paper number 4. Child labour monitoring, a partnership of communities and government*, Italia, International Labour Organization ILO-IPEC, 2007.

Khoudour-Casteras, David, "Efectos de la migración sobre el trabajo infantil en Colombia" (en línea) en *Revista de Economía Institucional*, vol. 11, núm. 20, Bogotá, 2009, pp. 229-252. Disponible en: <http://foros.uexternado.edu.co/ecoinstitucional/index.php/ecoins/article/viewFile/350/328> Consultado el 30 de octubre de 2011.

Kinglun, Ngok, The Changes of Chinese Labor Policy and Labor Legislation in the Context of Market Transition, Sun Yat-sen University, International Labor and Working-Class History, núm. 73, primavera 2008, pp. 45-64.

Kom, Dorothee, "Escolarización, matrimonio y trabajo infantil en el norte de Camerún" en Leroy, Aurélie (coord.), *Trabajo infantil: ¿explotación o necesidad?*, Madrid, Editorial Popular, 2010, pp. 159-200.

Congreso de la Unión, Ley Federal del Trabajo, 2011. Disponible en www.juridicas.unam.mx

Leroy, Aurélie, Contre le travail des enfants? Presupposé a debattre, en revista *Alternatives Sud*, col. 16, núm. 1, 2009, Francia: Editions Syllepse, pp. 7-36.

Leyra Fatou, Begoña, *Aproximaciones antropológicas a la infancia trabajadora: deconstruyendo los mitos y analizando los vacíos de una compleja relación*, Madrid, Universidad Complutense, 2008, 24 p. Disponible en: http://www.uam.es/otros/fmee/documentos/leyra_fmee130209.pdf Consultado el 18 de noviembre de 2011.

López Calva, Luis Felipe (comp.), Trabajo infantil: teoría y lecciones en América Latina, México, FCE, Lecturas, núm. 97, 2006.

López Limón, Mercedes Gema y Federico García Estrada, "El ejército de reserva del capital ¿Por qué y cómo abolir el trabajo infantil?" (en línea) en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 10, enero-junio 2010, México, pp. 95-131. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoSocial/10/art/art4.pdf> Consultado el 15 de noviembre de 2011.

López Mérida, Carlos Enrique, “Análisis de la explotación laboral infantil en la república de Guatemala, específicamente en el área rural y sus implicaciones jurídicas”, tesis de licenciatura, Guatemala, Universidad de San Carlos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2007, pp. 79-88. Disponible en: http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_6792.pdf Consultado el 10 de noviembre de 2011).

Mansuri, Ghazala, *Migration, School Attainment and Child Labor: Evidence from Rural Pakistan*, World Bank Policy Research Working Paper 3945, junio de 2006, 45 p. Disponible en: http://www.iza.org/conference_files/worldb2008/mansuri_g3386.pdf Consultado el 20 de noviembre de 2011.

Morsolin, Cristiano, “‘Protagonismo’ de los niños trabajadores en América Latina” en Leroy, Aurélie (coord.), *Trabajo infantil: ¿explotación o necesidad?*, Madrid, Editorial Popular, 2010, pp. 221-241.

Municipio de Los Reyes

http://www.losreyesmichoacan.gob.mx/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=177&Itemid=76

Musinguzi Kashaijja, Laban, *Evaluation of the Child Protection Project in Kampala, Mukono and Kalangala Districts* (2008-2010), Report Submitted to Uganda Youth Development Link (UYDL), Uganda, 2010.

Ncube, W., “The African Cultural Fingerprint? The Changing Concept of Childhood”, en W. Ncube (ed.), *Law, Culture, Tradition and Children's Rights in Easter and Southern, Africa*, Dartmouth, Aldershot/Brookfield, 1998, pp. 11-27.

Nesi, G., L. Nogler y M. Pertile, M., *Child Labour in a Globalized World: a Legal Analysis of ILO Action*, Londres: Ashgate, 2008.

OIT/ IPEC, *Consolidated Good Practices in Education and Child Labour*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2007. Disponible en www.ilo.org/publns.

OIT, Intensificar la lucha contra el trabajo infantil. Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Ginebra: OIT, 2010, Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_126694.pdf

OIT, Estadísticas de trabajo infantil, 2011. Disponible en www.ilo.org.

OIT, Normas internacionales del trabajo, Convenio 81 de la OIT, 2011, Disponible en <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C081>

OIT, Trends in children’s employment and child labour in the Latin America and Caribbean region, Country report for Brazil & Country Report for Colombia, Understanding Children’s work project, Italia, 2010.

OIT, Unidos en la lucha contra el trabajo infantil, Informe interagencial para la Conferencia Mundial sobre trabajo infantil de La Haya de 2010, Ginebra.

OIT, *Colombia contra el trabajo Infantil*, 2011a, acceso directo en: <http://www.oitcolombia.org/ipecc/12junio/contra.html>, consultado el 30 de Enero de 2012.

OIT, Comité Interinstitucional Nacional de Colombia. Estrategia Nacional para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador 2008-2015, 2011b. Acceso directo en: white.oit.org.pe/ipecc/documentos/estrategia_ti_colombia.pdf Consultado el 30 de Enero, 2012.

OIT, Desde el surco y el sendero, los niños y las niñas a la escuela van primero, Esquema Resumen del Programa de Acción Sobre Trabajo Infantil, documento interno, México: OIT, 2011c.

OIT- UNICEF, Enhancing cooperation for combating Child Labor in South Asia, Nueva Deli, International Labor Organization, 2009.

Otañez, M. G, M E Muggli, R D. Hurt, S A. Glantz, "Eliminating Child Labour in Malawi: a British American Tobacco Corporate Responsibility Project to Sidestep Tobacco Labour Exploitation" (en línea) en *Tobacco Control*, vol. 15, Núm. 3, Londres, junio, 2006, pp. 224-230. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/20747966> . Consultado el 19 de noviembre de 2011.

Panikkar, Raimundo, *Paz e interculturalidad: una reflexión filosófica*, trad. de Germán Ancochea, Barcelona, Herder, 2006, 184 p.

Papalia, D., S. Wendkos y R. Duskin, *Psicología del desarrollo. De la infancia a la adolescencia*, 11a. ed., México, Mc Graw Hill, 2009.

Pico Merchán, María Eugenia y Myriam Salazar Henao, "El trabajo infantil como práctica de crianza: contexto de una plaza de mercado" (en línea) en revista *Hacia la Promoción de la Salud*, vol. 13, enero-diciembre 2008, pp. 95-120. Disponible en: http://promocionsalud.ucaldas.edu.co/downloads/Revista13_6.pdf Consultado el 19 de noviembre de 2011.

Programa de Información, Estadística y de Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC), OIT-IPEC. Disponible en: http://www.devinfo.info/cl_info/DIWizard/DIWizardPreviews.aspx Consultado el 17 de diciembre de 2011.

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, *Child Labour baseline survey conducted in Wakiso, Rakai and Mbale Districts Uganda*, OIT, Ginebra, 2010, 75 p. Disponible en: <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=13513> Consultado el 21 de noviembre de 2011.

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, *Child labour: cause and effect of the perpetuation of poverty*, San José, Costa Rica, OIT, 2007, 62 p. Disponible en: http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/child_labour_cause_and_efect__perpetuation_poverty.pdf Consultado el 18 de noviembre de 2011.

Programa Internacional para la Erradicación del trabajo infantil IPEC-OIT, *Good practices on child labour 2010, Africa region* (en línea), Ginebra, 2010, 16 p. Disponible en: <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=13359> Consultado el 20 de noviembre de 2011.

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, *Identification and documentation of good practices in Zambia - Time-bound measures against the worst forms of child labour*, Ginebra, OIT, 2010, 80 p. Disponible en: <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=13413> Consultado el 21 de noviembre de 2011.

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil IPEC, *La acción del IPEC contra el trabajo infantil. Hechos sobresalientes 2010*, La Haya, OIT, 2011, 77 p. Disponible en: <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=15755> Consultado el 20 de noviembre de 2011.

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil IPEC y Programa Especial de Acciones para combatir el Trabajo Forzoso, *Meeting of Consultants on Methodologies to Estimate the Prevalence of Forced Labour of Adults and Children*, Kathmandu, OIT, IPEC y SAP-FL, 2011, 67 p. Disponible en: <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=16495> Consultado el 22 de noviembre de 2011.

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil IPEC, *Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil IPEC ¿Qué es y qué hace?*, Folleto del programa dependiente de la OIT, Ginebra, 2010, 12 p. Disponible en: <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=13335> Consultado el 19 de noviembre de 2011.

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, *Trabajo infantil en el Perú. Magnitud y perfiles vulnerables - Informe Nacional 2007-2008*. OIT, Lima, 2009, pp. 39-52, 77-97. Disponible en: <http://www.ilo.org/ipecinfor/product/download.do?type=document&id=13173> Consultado el 21 de noviembre de 2011.

Ramírez, S., D. Palacios y D. Velazco, *Diagnóstico sobre la condición social de las niñas y niños migrantes internos, hijos de jornaleros agrícolas*, México; SEDESOL/Jornaleros Agrícolas/UNICEF, 2006.

Rangel Mogollón, Johana Alexandra, *La violación de los derechos humanos en los niños a través de la explotación laboral: un posible escenario en el plano de intervención psicojurídico* (en línea), Universidad de Pamplona, 2007, Disponible en: http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/hermesoft/portallG/home_1/recursos/tesis/contenidos/tesis_septiembre/05092007/la_violacion_derechos_ninos.pdf Consultado el 12 de noviembre de 2011.

Red por los Derechos de la Infancia en México, Definición del niño. Artículo 1, México, 2003. Disponible en: http://www.derechosinfancia.org.mx/Derechos/serie_2.htm Consultado el 10 de diciembre de 2011.

Reglamento general para la inspección y aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral. Disponible en: [//info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/414/default.htm?s=iste](http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/414/default.htm?s=iste)

Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario (PAA) Coordinación Nacional de Oportunidades, México, 2012.

Reglas de operación del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), México, STPS, 2012.

Reglas de Operación del Programa de Atención de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA), México, SEDESOL, 2012.

Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2012.

Reglas de Operación del Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI), CDI, México, 2012.

Reglas de Operación del Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA) y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT), México, INEA, 2012.

Reglas de operación del Programa Organización Productiva para mujeres Indígenas (POPMI), México, CDI, 2012.

Resultados del Módulo de Trabajo Infantil; Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2009 (en línea), INEGI-Aguascalientes, STyPS, 2010, Disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/hogares/enoe/enoe2009/ENOE_2009.pdf Consultado el 10 de diciembre de 2011.

Review of children labour, education and poverty agenda (en línea), India Country Report; Global March against child labour e International Centre on Child Labour and Education, 2006, 46 p. Disponible en: <http://www.iccle.org/images/india-report.pdf> Consultado el 31 de octubre de 2011.

Rodríguez Palop, María Eugenia, “¿Podemos asumir la protección eficaz de los derechos de los niños?” (en línea) en Campoy Cervera, Ignacio (ed.), *Los derechos de los niños: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*, Dykinson, Universidad Carlos III de Madrid, 2006, pp. 219-237. Disponible en: http://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/9082?mode=full&submit_simple=Mostrar+el+registro+completo Consultado el 6 de noviembre de 2011.

Romero Gudiño, Alejandro (2008), “Inspección federal del trabajo en México”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 6, enero-Junio, 2008. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=revlads&n=6>.

Sagot, Monserrat y Rosa Cheng Lo, *Buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre trabajo infantil adolescente doméstico en América central y República Dominicana: Una perspectiva de género*, Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil IPEC-OIT, 2004, Disponible en: http://white.oit.org.pe/ippec/documentos/buenas_practicas_final.pdf Consultado el 20 de noviembre de 2011.

Salinas, Samuel, Jornaleros agrícolas: invisibilización deliberada, 2010. Disponible en www.lopezobrador.org.mx/foros/foro_1001201209.doc

Sanghera, Gurchathen, "Trabajo y derechos de los niños en la India" en Leroy, Aurélie (coord.), *Trabajo infantil : ¿explotación o necesidad?*, Madrid, Editorial Popular, 2010, pp. 109-139.

Saravia C., Luis Miguel, *Trabajo infantil y políticas sociales*, Lima, Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños trabajadores de América Latina y el Caribe, s/f, 30 p. Disponible en: <http://www.arguedianos.org/Biblioteca/Biblioteca%20Virtual/archivos/infancia/TRABAJO%20INFANTIL%20Y%20POLITICAS%20SOCIALES-IFEJANT.pdf> Consultado el 13 de noviembre de 2011.

Sauri, Gerardo y Andrea Márquez, "La participación infantil: un derecho por ejercer" (en línea) en Yolanda Corona Caraveo y Norma del Río Lugo (coord.), *Antología del diplomado Derechos de la infancia, infancia en riesgo*, 2005, UAM, Universidad de Valencia, pp. 115-125. Disponible en: <http://www.uam.mx/cdi/derinfancia/7gerardoyandrea.pdf> Consultado el 30 de octubre de 2010.

Save The Children y BDK, *Esclavos puertas adentro. Las peores formas de trabajo infantil doméstico*, Informe sobre el trabajo infantil doméstico, 2008, 26 p. Disponible en: http://www.savethechildren.es/docs/Ficheros/12/Informe_esclavos_puertas_adentro.pdf Consultado el 30 de octubre e 2011.

Save the Children, *La voz de la niñez trabajadora Los niños, niñas y adolescentes trabajadores (NATs) explican su situación* (en línea), documento informativo de Save The Children con el apoyo de la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament y Ajuntament de Lleida Regidoria de Drets Civils, cooperació i immigració, 2007, 14 p. Disponible en: <http://www.savethechildren.es/docs/Ficheros/82/EXPO%20NATs%20FINAL%20cast.pdf> Consultado el 15 de octubre e 2011.

Save The Children, *Posición de Save The Children sobre la niñez y el trabajo*, Alianza Internacional Save the Children, Reino Unido, 2003, Disponible en: <http://resourcecentre.savethechildren.se/content/library/documents/posici%C3%B3n-de-save-children-sobre-la-ni%C3%B1ez-y-el-trabajo> Consultado el 10 de noviembre de 2011.

Schmelkes, Sylvia, "Visibilizar para crear conciencia" (en línea) en *Foro Invisibilidad y conciencia: Migración interna de niñas y niños jornaleros agrícolas en México*, 26 y 27 de septiembre de 2002, UAM, Ciudad de México, 13 p. Disponible en: <http://www.uam.mx/cdi/foroinvisible/conferencistas/sylviaschmelkes.pdf> Consultado el 30 de octubre de 2011.

Schmidt, James D. (2010), *Industrial Violence and the Legal Origins of Child Labor*, Cambridge, Cambridge University Press.

Secretariado del MOLACNAT's, Comunicado a propósito del día Mundial contra el trabajo Infantil, 11 de junio de 2011. Disponible en: http://molacnats.org/index.php?option=com_content&task=view&id=223&Itemid=96 Consultado el 17 de noviembre de 2011.

SEDESOL, Documento Metodológico para Mejorar la Intervención Interinstitucional Focalizada, Documento elaborado para el Grupo de Trabajo de Promoción para el Desarrollo de la Población Jornalera Agrícola, México: SEDESOL/DGAGP, 2008.

SEDESOL Pobreza, migración y capacidades básicas en la población jornalera agrícola en México; Resultados de la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009, SEDESOL, México, 2012a.

SEDESOL/UACH, Estudio Exploratorio sobre las Condiciones de Vida y Trabajo de la Población Jornalera Agrícola, Documento Interno próximo a ser publicado, México: SEDESOL, 2012b.

Serpa Barros de Moura, M.J., D.L.S. Bueno Rodrigo y Larissa Leony, "How Land Title Affects Child Labour?", World Bank Policy Research Working Paper 5010, 2009, resumen disponible en http://www.ucw-project.org/impact-evaluation/attachment/IE_Brazil_BDH_SerpaBarrosDeMoura_200920110828_155525.pdf

Smith, Nina (2010), Illustrative Case Study: A Child Labour Monitoring Programme: RugMark, en Fassa, A. D. Parker, D. y T. Scanlon, (ed.), *Child Labour: A Public Health Perspective*, Capítulo 12A, Nueva York: Oxford University Press, 2010, pp. 223-228.

Suárez Ruiz, Marcos y Edgardo Passos Simancas, "Niños, niñas y adolescentes en lo suyo: 'un control mayor frente al trabajo infantil'" (en línea) en revista *Métodos*, núm. 007, agosto de 2009, Cartagena, Colombia, institución tecnológica Colegio Mayor de Bolívar, pp. 113-124. Disponible en: http://www.colmayorbolivar.edu.co/files/revista_metodos.pdf Consultado el 18 de noviembre de 2011.

Thais Desarrollo Social, Explotación Laboral de Niños, Niñas y Adolescentes en México, México: Thais, 2008.

Vera Noriega, José Ángel, "Condiciones psicosociales de los niños y sus familias migrantes en los campos agrícolas del noroeste de México" en *Revista Intercontinental de Psicología y Educación*, enero-junio, año/vol. 9, núm. 001, Universidad Intercontinental, México, 2007, pp. 21-48. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/802/80290102.pdf> Consultado el 30 de octubre de 2011.

Van D. Evans, Toward Balanced Child Labor: Away from the polarizations of slavery and slothfulness in Latin America, 2009, disponible en <http://genhu.org/balancedchildlabor.pdf>

Welford, Richard. "Corporate Social Responsibility in Europe, North America and Asia" (en línea) en *The Journal of Corporate Citizenship Issue 13*, Nottingham, Reino Unido, 2004, pp. 33-52. Disponible en: <http://www.greenleaf-publishing.com/content/pdfs/jcc17welf.pdf> Consultado el 20 de noviembre de 2011.

Yamauchi, Chikako, An Investment in Household Enterprise Advance Children's school attendance? Consequences of Poverty Alleviation Program in Indonesia, in Bureau of International Labor Affairs Research Symposium Papers: Linking Theory and Practice to Eliminate the Worst Forms of Child Labor, U.S. Department of Labor, noviembre 2006, p. 52.

Documentales

- Tardi, Rachele (dir.), *El trabajo infantil doméstico en India*; traducido por Save the Children - España (en línea) Video disponible en el canal de youtube de la organización, Save the Children UK, Reino Unido, 2007, 7 minutos. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=b2S49fRKJH8> Consultado el 28 de junio de 2011.
- Veith, Andrew (dirección). "The Challenge to Make Chocolate Child Labour Free" en *Survivors Guide*.: ILO/ youtube/ BBC World TV. 2008. 22 minutos. Acceso directo en: <http://www.youtube.com/watch?v=FRG6NMVKHDs&feature=relmfu> Consultado el 28 de junio de 2011.

Fuentes de Internet

- Asia Meridional, Mapa, acceso directo en: bibliotecadigital.ilce.edu.mx Consultado el 30 de enero, 2012.
- Asia Oriental y el Pacifico, Mapas (2012) acceso directo en: web.worldbank.org Consultado el 30 de enero, 2012.
- Asia Oriental, Mapas, acceso directo en línea en <http://www.luenticus.org/mapas/asia/asiacentral.html> Consultado el 16 de enero, 2012.
- International Labor Office, ILO, Child Labour in Asia and the Pacific, Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Key data, 2011, acceso directo en línea en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/documents/publication/wcms_099511.pdf Consultado el 5 de Enero, 2012.

- International Labor Organization ILO (2010), *International Labour Conference, 99th session, 2010 report*, 2010, acceso directo en línea en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-mediacentre/news/WCMS_126840/lang-en/index.htm Consultado en diciembre 11, 2011.
- International Labor Organization ILO, 138 Convention, Ratifications, 2011, acceso directo en: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C138> Consultado en diciembre 14, 2011.
- International Labor Organization ILO, C138 Minimum Age Convention, 1973, 2011, acceso directo: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C138> Consultado el 16 de Diciembre, 2011)
- International Labor Organization ILO, *IPEC- Africa*, 2011, acceso directo en: <http://www.ilo.org/ipec/Regionsandcountries/Africa/lang-en/index.htm> Consultado en diciembre 12, 2011.
- IPEC, Good practices on child labour 2010 - Asia region, 2010, acceso directo en línea en: <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/view> Consultado el 10 de enero, 2010.
- Justice for All: China Labor, pp. 59-67, 2004, acceso directo en línea en: <http://www.solidaritycenter.org/files/JusticeforAllChinaChapter4.pdf> Consultado el 15 de Enero, 2012.
- Somavia, Juan, *The end of child labour: Within reach Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. ILO (Organización Internacional del Trabajo). Génova, 2006, 100 p. Acceso directo en: <http://www.laborrights.org/files/Cocoa%20Protocol%20Success%20or%20Failure%20June%202008.pdf> Consultado el 20 de junio de 2011.
- UNESCO, *Out of School Children in Asia and the Pacific*, Institute of Statistics, 2009, acceso directo en: <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/out-of-school-children.aspx> Consultado el 15 de enero, 2012.
- UNESCO, *Education for all Global Monitoring Report 2010, Reaching the marginalized, Sub-Saharan Africa*, 2010, acceso directo en línea en: <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/GMR/pdf/gmr2010/gmr2010-fs-ssa.pdf> Consultado el 20 de diciembre, 2011.
- World Bank, DATA/POVERTY, 2011, acceso directo en línea en: <http://data.worldbank.org/topic/poverty> Consultado el 13 de diciembre, 2011.



www.cocolli.org
Camino Antiguo a Fuentes Brotantes 90-5,
Santa Úrsula Xitla, Tlalpan
14420, México, D.F.

ISBN: 978-607-95948-0-0

