

EL TRABAJO INFANTIL EN ECUADOR

MARCO INSTITUCIONAL,
EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y
ANÁLISIS COSTO BENEFICIO
DE SU ERRADICACIÓN



EL TRABAJO INFANTIL EN ECUADOR

MARCO INSTITUCIONAL, EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DE SU ERRADICACIÓN¹

Juan Ponce y Fander Falconí²



1 Agradecemos la colaboración del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social–MCDS por todo su apoyo, y en especial por permitirnos acceder a la base de datos del Registro Social.

2 Profesores investigadores de FLACSO–Ecuador. Agradecemos la colaboración de Sebastián Burgos, Andrés Muñoz y Mercedes Onofa.

El Trabajo Infantil en Ecuador

Marco Institucional, Evolución Histórica y
Análisis Costo Beneficio de su Erradicación

MIES–INFA–INSTITUTO DE LA NIÑEZ Y LA FAMILIA

Venezuela OE4 y Sucre

Teléfonos: 257 2308 • 257 2905 • 257 2327

www.infa.gov.ec

Quito–Ecuador

Jeannette Sánchez

Ministra Coordinadora de Desarrollo Social–MCDS

Ximena Ponce

Ministra de Inclusión Económica y Social–MIES

Patricia Sarzosa

Directora General Ejecutiva–INFA

Gustavo Guerra

Coordinador General de Protección Especial–MIES–INFA

Autor:

Juan Ponce y Fander Falconí

Edición: Gabriela Malo

Diseño y diagramación: graphus® 290 2760 • creative@graphusecuador.com

Ilustración: María Belén Guerrero

Impresión:

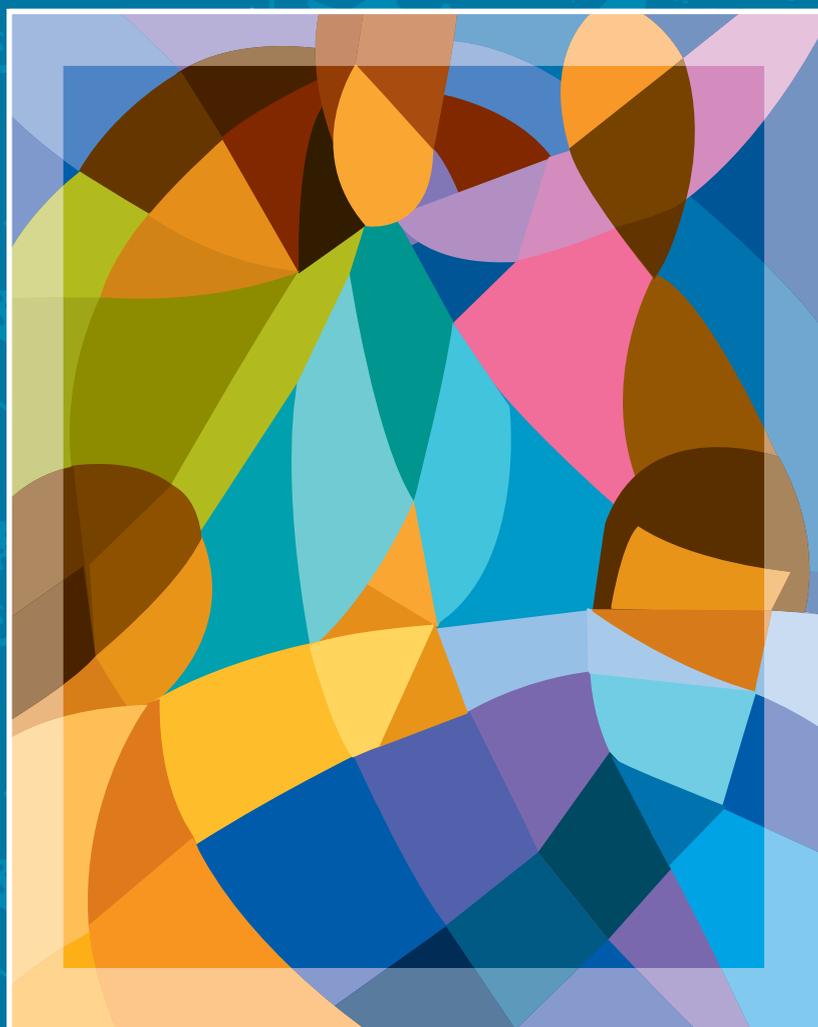
Primera edición: Agosto 2011

Número de ejemplares: 1000 ejemplares

Impreso en Ecuador

Contenido

 PRESENTACIÓN	4
 RESUMEN EJECUTIVO	6
 INTRODUCCIÓN	8
 NORMATIVA Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA ERRADICAR EL TRABAJO INFANTIL	10
– La normativa nacional	11
– Las resoluciones internacionales y sus implicaciones nacionales	17
– Análisis comparativo	20
 EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y SITUACIÓN ACTUAL DEL TRABAJO INFANTIL EN ECUADOR	24
 UNA BREVE CARACTERIZACIÓN DEL MOMENTO ACTUAL	40
 LOS COSTOS Y BENEFICIOS DE ERRADICAR EL TRABAJO INFANTIL	46
– Los costos de erradicar el trabajo infantil	48
– Los beneficios de erradicar el trabajo infantil	50
– Resultados	52
 LA GEOGRAFÍA DEL TRABAJO INFANTIL	56
 CONCLUSIONES	64
 ANEXOS	68
 REFERENCIAS	86



PRESENTACIÓN

El Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social–MCDS, el Ministerio de Inclusión Económica y Social–MIES y el Instituto de la Niñez y la Familia–INFA, presentan esta investigación en la que se busca analizar la estructura institucional y la evolución histórica del trabajo infantil en el Ecuador, así como realizar un análisis costo–beneficio de la erradicación del trabajo infantil, junto con un mapa actualizado de su incidencia y no asistencia escolar a nivel cantonal. Para poder hacer este mapa, se utilizó como base de datos al Registro Social del MCDS.

La investigación muestra que el país ha realizado importantes avances en la creación de un marco normativo que regule lo relacionado con el trabajo infantil, así como en la suscripción de acuerdos internacionales que conducen a su erradicación. El análisis del costo y de los beneficios que implicaría su erradicación muestra que, para la sociedad en su conjunto, los beneficios serán mayores a los costos. Es decir que, a más de ser la erradicación del trabajo infantil un tema de derechos consagrados en nuestra estructura normativa y en los acuerdos internacionales, incluso desde una visión netamente economicista, su erradicación resultaría beneficiosa para el país, de acuerdo a lo que muestra este trabajo.

Por último el estudio presenta un mapa actualizado del trabajo infantil y no asistencia escolar en el país utilizando la base de datos del Registro Social del MCDS. Con los resultados del nuevo censo del 2010 se podrá contar con información más actualizada y precisa. En todo caso, la importancia de contar con información desagregada, a nivel cantonal, de la incidencia del trabajo infantil y no asistencia escolar está en que es una guía útil para la intervención pública. Las entidades encargadas de su erradicación, como el INFA y el Ministerio de Relaciones Laborales–MRL, concentrarán sus esfuerzos tanto en los cantones de mayor incidencia, como en aquellos que presentan una mayor contribución al trabajo infantil y no asistencia escolar total.

Ximena Ponce

Ministra de Inclusión Económica y Social

Jeannette Sánchez

Ministra de Coordinación de Desarrollo Social



RESUMEN EJECUTIVO

Los principales hallazgos del presente trabajo se pueden resumir en los siguientes puntos:

En lo institucional, se encuentra que el país cuenta con un avanzado sistema normativo, proveniente tanto de sus leyes nacionales como de convenios internacionales, que protegen a los niños y niñas del trabajo infantil. Sin embargo, no existen suficientes intervenciones específicas, ni tampoco una estrategia integrada e intersectorial dirigida a erradicar y/o controlar el trabajo infantil.

En términos estadísticos, se encuentra una importante reducción de la incidencia del trabajo infantil en los últimos años. Entre el 2004 y el 2009, por ejemplo, se reduce del 16% al 10%. Sin embargo, subsisten inequidades entre los diferentes grupos sociales y étnicos.

Otro elemento importante es que históricamente se encontraba un comportamiento procíclico del trabajo infantil. Es decir, aumentaba en las épocas de auge económico y se reducía en las recesiones. Sin embargo, en los últimos años, desde el 2007, se rompe esta relación y se encuentra una tendencia permanente a su disminución, independientemente del ciclo económico.

El trabajo realiza un análisis de los costos y beneficios de eliminar el trabajo infantil en Ecuador, replicando una metodología desarrollada por la OIT en el año 2004. En esta parte, el principal hallazgo es que, aun si solamente se toman en cuenta los componentes económicos del trabajo infantil, su erradicación brindaría más beneficios a la sociedad ecuatoriana, respecto al total de costos requeridos. Lo anterior se da incluso sin tomar en cuenta otros beneficios importantes de la erradicación del trabajo infantil que no son cuantificables, como su efecto en eliminar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Por último, el estudio elabora un mapa actualizado del trabajo infantil y de la no asistencia escolar, en el que se analiza, a nivel provincial y cantonal, tanto la incidencia como la contribución de cada unidad territorial al trabajo infantil y a la no asistencia total. Para ello se utiliza la base de datos del Registro Social del MCDS. El principal hallazgo en esta parte es que en las provincias de Guayas y Manabí se concentra alrededor de un tercio del total del trabajo infantil y de la no asistencia escolar.



INTRODUCCIÓN

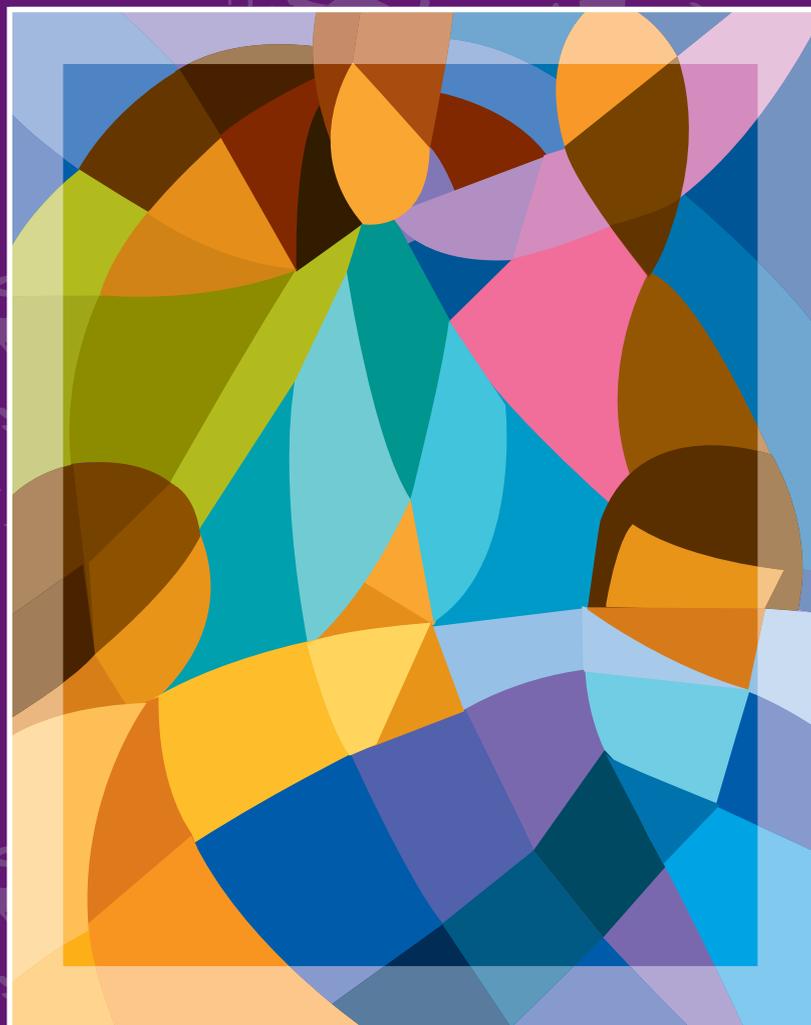
El trabajo infantil aún representa un grave problema para el Ecuador así como para el resto de países de América Latina. Pese a los esfuerzos realizados para su erradicación, así como a la serie de convenios internacionales y nacionales que comprometen a los países con la eliminación del trabajo infantil, en todos los países de la región la presencia del trabajo infantil aún representa una grave amenaza al desarrollo de capacidades de los niños y niñas, y contribuye a fortalecer los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza y a ahondar la inequidad. Con el fin de analizar la situación del trabajo infantil en Ecuador, el presente documento contiene seis grandes partes además de esta introducción. En la segunda parte se analiza la estructura normativa, tanto nacional como internacional, así como la estructura institucional vigente en el Ecuador en relación al trabajo infantil.

En la tercera parte se presenta un análisis descriptivo de la evolución histórica del trabajo infantil en el país y su situación actual. La cuarta parte incluye una discusión teórica sobre el modelo de desarrollo seguido en el país y en América Latina y sobre los nuevos paradigmas de desarrollo en construcción en la región. En todo este repaso, se tiene siempre presente el tema del trabajo infantil. Se realiza esta revisión debido a que el estudio considera que el derecho de los niños, niñas y adolescentes al trabajo infantil, así como su erradicación, están muy vinculados al modelo de desarrollo que un país siga.

Esta parte enfoca la atención sobre los temas estructurales que estarían detrás del trabajo infantil, los cuales requieren, a su vez, de soluciones estructurales. En la quinta parte se presenta una estimación económica de los costos y beneficios de la erradicación del trabajo infantil en Ecuador. Para ello se aplica la misma metodología seguida en OIT-IPEC (2010), en la que se comparan los costos de eliminar el trabajo infantil con sus beneficios, proyectados en un período de 20 años.

Se trata en esta parte de ver cómo, incluso manteniendo las actuales estructuras, eliminar el trabajo infantil representa más beneficios que costos económicos. La sexta parte presenta un mapa actualizado del trabajo infantil y de la no asistencia escolar en el país.

Esta herramienta es de mucha utilidad como guía para la intervención pública, en la medida en que permite identificar las provincias (o cantones) con la mayor incidencia del trabajo infantil y no asistencia escolar, y aquellos que más contribuyen al trabajo infantil y no asistencia escolar total del país. La séptima y última parte presenta las conclusiones.



**NORMATIVA Y ESTRUCTURA
INSTITUCIONAL PARA ERRADICAR
EL TRABAJO INFANTIL**

El objetivo de esta parte es examinar la normativa nacional e internacional en materia de erradicación del trabajo infantil y protección de los derechos de la niñez y adolescencia. Esta parte se divide en tres secciones. En la primera, se revisa la evolución de la normativa nacional. Un aspecto clave fue la aprobación de la nueva Constitución en el 2008, tanto por marcar un referente en el proceso político interno, como por contener principios claros en cuanto a los derechos de la niñez y adolescencia y al trabajo infantil. La segunda sección presenta un alcance de las resoluciones internacionales y las implicaciones nacionales. Por último, se realiza un análisis comparativo y se introducen las principales líneas de política pública para erradicar el trabajo infantil.

La normativa nacional

a. La determinación de formas específicas de trabajo peligroso

Entre mayo y junio de 2002, se elaboró un listado de 43 formas de trabajo peligroso (una referencia a las peores formas de trabajo infantil), prohibidas para menores de 18 años, mediante dos consultas de carácter tripartito ampliado convocadas por el Ministerio de Trabajo y Empleo (ahora Ministerio de Relaciones Laborales), el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia–CNNA (organismo colegiado de nivel nacional, integrado paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad), y el Comité Nacional de Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil–CONEPTI³ (encargado de la definición de políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil).

La aplicación no tuvo carácter de norma jurídica. Sin embargo, constituyó un insumo útil para la elaboración del Código de la Niñez y Adolescencia en el año 2003, y fue un referente para los inspectores de trabajo, las instituciones públicas y la sociedad.

b. La aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia

En enero de 2003, el Congreso Nacional aprobó el Código de la Niñez y Adolescencia⁴, el cual significó un importante avance para introducir en la legislación nacional la doctrina jurídica de protección integral, en la medida en que el Código estipula que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos y garantías. Además se establece la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia en su cumplimiento. Instituye la edad mínima de admisión al empleo en 15 años. Enumera los trabajos prohibidos para los menores de edad y las excepciones (prácticas ancestrales formativas). Regula los derechos a la protección contra la explotación laboral y establece las obligaciones de los garantes de dichos derechos.

3 El CONEPTI fue creado por Decreto Ejecutivo 792 del 7 de noviembre de 1997.

4 Fue publicado por Ley No. 100, y consta en el Registro Oficial 737 de 3 de enero del 2003.

El artículo 81 indica que “Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a que el Estado, la sociedad y la familia les protejan contra la explotación laboral y económica y cualquier forma de esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso o nocivo para su salud, su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social, o que pueda entorpecer el ejercicio de su derecho a la educación”. El artículo 82 dice: “Se fija en quince años la edad mínima para todo tipo de trabajo, incluido el servicio doméstico, con las salvedades previstas en este Código, más leyes e instrumentos internacionales con fuerza legal en el país”. El artículo 83, bajo el título de “Erradicación del trabajo infantil”, menciona que “el Estado y la sociedad deben elaborar y ejecutar políticas, planes, programas y medidas de protección tendientes a erradicar el trabajo de los niños, niñas y de los adolescentes que no han cumplido quince años. La familia debe contribuir al logro de este objetivo”.

El Código de la Niñez y Adolescencia le proporciona competencia al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia para que determine las formas específicas de trabajo peligroso, nocivo y riesgoso por su naturaleza y condiciones. Establece un listado de trabajos prohibidos y siete actividades prohibidas para adolescentes. En efecto, el artículo 87 prohíbe el trabajo de adolescentes:

1. En minas, basurales, camales, canteras e industrias extractivas de cualquier clase;
2. En actividades que impliquen la manipulación de sustancias explosivas, psicotrópicas, tóxicas, peligrosas o nocivas para su vida, su desarrollo físico o mental y su salud;
3. En prostíbulos o zonas de tolerancia, lugares de juegos de azar, expendio de bebidas alcohólicas y otros que puedan ser inconvenientes para el desarrollo moral o social del adolescente;
4. En actividades que requieran el empleo de maquinaria peligrosa o que lo exponen a ruidos que exceden los límites legales de tolerancia;
5. En una actividad que pueda agravar la discapacidad, tratándose de adolescentes que la tengan;
6. En las demás actividades prohibidas en otros cuerpos legales, incluidos los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador; y,
7. En hogares cuyos miembros tengan antecedentes como autores de abuso o maltrato.

Además se establece que “el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia determinará las formas específicas de trabajo peligroso, nocivo o riesgoso que están prohibidos para los adolescentes, tomando en cuenta su naturaleza, condiciones y riesgo para su vida e integridad personal, salud, educación, seguridad y desarrollo integral”.

Otros documentos importantes son el Plan de Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (2005), el Plan Nacional para Combatir el Plagio de Personas, el Tráfico Ilegal

de Emigrantes, la Explotación Sexual, Laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, incluidas la pornografía infantil y la corrupción de menores (2006), y el Plan Nacional para la Erradicación de los Delitos Sexuales en el Sistema Educativo (2006).

c. Proceso de elaboración de un nuevo listado de trabajos peligrosos

En agosto de 2006, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) realizó una consulta nacional. A nivel local, esta actividad fue coordinada por los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia. Se realizaron 11 talleres regionales que cubrieron todo el país, dos talleres con adolescentes y un taller nacional. Participaron 500 personas. En el taller nacional se definieron, por consenso, 14 trabajos como prohibidos.

En el año 2008, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) elaboró un nuevo listado, con 93 actividades prohibidas. El CNNA aprobó el 8 de mayo de 2008 el Reglamento de “Trabajos Prohibidos para Adolescentes en Capacidad Legal de Trabajar bajo Relación de Dependencia o por Cuenta Propia”.

Algunos actores claves sostienen que, por su amplitud y dispersión, no ha sido tomado en cuenta ni validado por los inspectores de trabajo infantil, las organizaciones de empleadores y trabajadores; es decir, no ha sido reconocido a nivel tripartito. Este listado coexiste con los anteriores.

Cabe destacar los logros, las dificultades y perspectivas en la elaboración y revisión periódica de los listados:

Logros

- El tema está posicionado; los actores están conscientes de la necesidad de los listados.
- Los listados guardan concordancia con los Convenios 138 y 182 de la OIT.
- Se ha dado un fuerte impulso al tripartismo en las consultas realizadas.

Dificultades

- Existen varias normas vigentes.
- No existe coordinación entre ellas, por lo que no se sabe qué listado tiene la mayor jerarquía: Código del Trabajo, Código de la Niñez, Reglamento del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Resolución del Consejo Nacional de Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (CONEPTI).
- Hay dificultad en definir quién tiene la competencia para aprobar los listados: el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, el CONEPTI, una Comisión intersectorial.

d. Plan Nacional de Desarrollo y Plan del Buen Vivir

El presidente Rafael Correa asumió el gobierno el 15 de enero de 2007. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo–Senplades propuso la priorización de un desarrollo propio sustentado en la potenciación de lo local, con una recuperación de las capacidades de regulación, planificación y redistribución del Estado. El Plan Nacional de Desarrollo–PND 2007–2010, elaborado por la Senplades, recoge y busca concretar las revoluciones delineadas en el programa de gobierno de Alianza País (2006)⁵. El PND (Senplades, 2007) busca romper con la inercia de la política pública de los anteriores gobiernos y generar quiebres en el ámbito de las estrategias, políticas, metas y programas específicos.

El PND aborda en varios objetivos, estrategias y metas la problemática del trabajo infantil. Estos lineamientos se nutren del Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia 2005–2014 y de la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007–2010⁶, los cuales contienen políticas dirigidas a eliminar el trabajo infantil y el trabajo prohibido o peligroso de adolescentes. Así, en el objetivo 1 del PND: “Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial”, se plantea la meta 1.10 “disminuir la mendicidad, la explotación sexual y la trata de niños/as y adolescentes”, así como “erradicar la mendicidad infantil” hasta el 2010. En el objetivo 6: “Garantizar el trabajo estable, justo y digno” se plantea una política específica, la 6.5, que propone “erradicar el trabajo infantil en las áreas de actividad económica de mayor riesgo”, para lo cual se formulan siete estrategias (Senplades, 2007, p. 212):

1. “Desarrollo de un mapa de riesgo de las principales actividades y empresas que demandan mano de obra infantil.
2. Control de principales sectores y empresas que involucran mano de obra infantil, por medio del mapa de riesgo.
3. Desarrollo de un sistema de información nacional que garantice el control y el monitoreo de los derechos de niños, niñas y adolescentes a nivel nacional.
4. Estímulo a la reinserción de los/las menores en el sistema educativo con programas intensivos (dos años por uno).
5. Monitoreo de salud de menores, especialmente de 12 años, de acuerdo al tipo de actividad que realizó, y dotación de las facilidades en áreas de salud para este fin.

5 En el Plan de Gobierno 2007–2011 (Alianza País, 2006: 47) se dice: “Impulsaremos programas de rescate de niños y niñas de la calle, así como, el respeto irrestricto a los derechos de los niños y las niñas y al Código de la Niñez. Alianza País, de forma expresa y comprometida, hace suyos los planteamientos de la propuesta “Mírame a los ojos” del Movimiento Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes; se compromete no solo a difundirlos y discutirlos ampliamente, sino a hacer realidad su Agenda Ética y Política de los Niños, Niñas y Adolescentes para “vivir en un país que cumpla con sus promesas y nos mira con orgullo y esperanza”. Hacemos nuestra su propuesta que incluye los siguientes ejes: el cumplimiento del plan decenal de políticas públicas (que comprende la universalización de la educación, el acceso a la salud, protección y participación); la construcción del Sistema Descentralizado de Protección Integral para la Niñez y la Adolescencia; la entrega oportuna de recursos financieros para estos proyectos; sobre todo cristalizaremos su justo reclamo por la ética, la democracia y la justicia”.

6 En este esfuerzo normativo vale mencionar: CONEPTI (2008), “Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2008–2013”. Ver <http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/planpetiecuador08.pdf>

6. Impulso a programas de capacitación al Sistema de Justicia, DINAPEN, Ministerio Público.
7. Impulso a programas de protección especial para niños, niñas y adolescentes”.

Este objetivo estipula, asimismo, una meta específica, la 6.3 “reducir en 34% el porcentaje de niños/as que trabaja y no estudia”.

El “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009–2013” (Senplades, 2009) reafirma estos objetivos y metas gubernamentales. El objetivo 1: “Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad” propone como políticas específicas la 1.3, “Promover la inclusión social y económica con enfoque de género, intercultural e intergeneracional para generar condiciones de equidad”, y la 1.10, “Asegurar el desarrollo infantil integral para el ejercicio pleno de derechos”. Dentro de estas políticas se plantea “Fomentar acciones integrales de prevención del trabajo infantil, de la participación de niños y niñas menores en actividades de delincuencia, del maltrato familiar y sus otras formas y de la falta de acceso a educación, fortaleciendo las defensorías comunitarias y la rehabilitación familiar”, y “...generar mejores condiciones económicas para los hogares en sus diversos tipos y, a través de programas sociales específicos, erradicar el trabajo infantil, priorizando los hogares con jefatura femenina de áreas urbano marginales y rurales”.

El Plan del Buen Vivir tiene metas específicas, la 1.10.1 plantea: alcanzar el 75% de niños y niñas que participan en servicios de desarrollo infantil al 2013; la 1.10.2: reducir a la cuarta parte el porcentaje de niños y niñas que trabajan y no estudian al 2013; la 1.10.3: aumentar a 4 meses la duración promedio de lactancia materna exclusiva al 2013; y la 1.10.4: erradicar la mendicidad infantil al 2013.

Otro documento clave es la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007–2010, “Juntos por la Equidad desde el Principio de la Vida”, aprobado por el CNNA, y cuyo principal objetivo es asegurar la protección integral de los derechos y garantías de la niñez y adolescencia. Se propone el fortalecer el Sistema Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, y, en relación al trabajo infantil, se propone como meta “conseguir que ningún niño, niña o adolescente realice trabajos prohibidos o peligrosos”.

Por su parte, la “Agenda Social 2009–2011” (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social–MCDS, 2010) propone “universalizar la cobertura de servicios educativos (educación inicial)”. La Agenda menciona que “Se han dado los primeros pasos para solucionar estos problemas a través de programas de atención temprana a la infancia y protección especial (con el INFA), mediante la generación de modelos de gestión más efectivos y eficientes, que eliminen las redes clientelares e incluyan un componente de control social y rendición de cuentas. No obstante, los retos son importantes en términos de cobertura, así como ejecución de programas específicos orientados a la población de adolescentes y jóvenes. Por lo tanto, es necesario consolidar el Sistema de

Protección Social, primero mediante el fortalecimiento de la protección social orientada a la superación de la vulnerabilidad económica y contingencias (salud y riesgos), al desarrollo de capacidades, a la inclusión social y la salida de la pobreza; segundo, mediante el fortalecimiento del sistema de protección familiar (desarrollo infantil integral; adolescentes y jóvenes; mujeres; adultos mayores) y, tercero, no por último menos importante, el de protección especial (promoción y restitución de derechos y trabajo con grupos prioritarios en situación de riesgo)” (p.12). En los documentos gubernamentales “Agenda Social 2009–2011” (MCDS, 2010), “Programas Sociales 2009” (MCDS, 2009) y “Programas Sociales 2010” (MCDS, 2010) se pueden consultar los objetivos, políticas, indicadores y metas del gabinete social relacionadas con la cobertura y protección de los niños y niñas que trabajan y no estudian, y para erradicar la mendicidad infantil, aunque en ese nivel no constan intervenciones específicas⁷.

e. La nueva Constitución del año 2008

El artículo 50 de la Constitución de 1998, estableció la obligación del Estado de asegurar “protección especial en el trabajo, y contra la explotación económica en condiciones laborales peligrosas, que perjudiquen su educación o sean nocivas para su salud o su desarrollo personal”. De la misma manera, el Código del Trabajo, reformado en el año 2006, plantea los derechos relativos a los derechos de la niñez y adolescencia, trabajo infantil y trabajos prohibidos.

En general, la transformación del escenario político ecuatoriano llegó a uno de sus puntos más altos con los debates constitucionales y la aprobación de la nueva Constitución con el 64% de los votos del pueblo ecuatoriano, el 28 de septiembre del 2008. En la Constitución se propone un Estado plurinacional e intercultural, se clarifican los derechos colectivos y los derechos de la naturaleza y se amplía el catálogo de derechos de la niñez y adolescencia.

Respecto al trabajo infantil, la Constitución del año 2008 ratificó los derechos consagrados en el Código de la Niñez y la Adolescencia. En su artículo 46, numeral 2, la Constitución señala que “El Estado adoptará una protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica. Se prohíbe el trabajo de menores de quince años, y se implementarán políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil. El trabajo de las adolescentes y los adolescentes será excepcional, y no podrá conculcar su derecho a la educación ni realizarse en situaciones nocivas o peligrosas para su salud o su desarrollo personal. Se respetará, reconocerá y respaldará su trabajo y las demás actividades siempre que no atenten a su formación y a su desarrollo integral”.

7 Ver <http://www.desarrollosocial.gob.ec/consejo-sectorial/agenda-social>

Las resoluciones internacionales y sus implicaciones nacionales

a. Resoluciones internacionales

- El Ecuador forma parte del sistema multilateral de Naciones Unidas. La Convención de los Derechos del Niño (CDN) fue adoptada en noviembre de 1989 y entró en vigencia el 2 de septiembre de 1990. En el artículo 32, la CDN, establece 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”. Dispone que los “Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para garantizar la aplicación del presente artículo.

Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular: a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar; b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo”.

- En el año 2007 hubo otro hito: la aprobación de la “Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. El artículo 17 señala que las personas y los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y nacional aplicable.

También indica que los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación del niño o niña, o que pueda ser perjudicial para su salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para el pleno ejercicio de sus derechos. Y por último, expresa que las personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo, entre otras cosas, empleo o salario.

- La Organización Internacional del Trabajo–OIT tiene varias resoluciones importantes respecto al trabajo infantil. Los Convenios 138 (sobre la edad mínima de admisión al empleo), 182 (sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación) y los convenios 169 (pueblos indígenas) y 111 (sobre la discriminación en el empleo y la ocupación). En igual forma, la OIT ha planteado como objetivo la eliminación de las peores formas de trabajo infantil para el año 2016. Sin embargo, en su último informe (2010), ya ha

alertado que este objetivo no será alcanzado en el ámbito global⁸. A continuación se detalla una cronología en esta materia:

Cronología de hitos en el tema de la lucha contra el trabajo infantil

Como preámbulo a la cronología, cabe destacar que Naciones Unidas, gracias a UNICEF y OIT, ha posicionado una agenda internacional de protección infantil y de reconocimiento de los derechos de los niños. Entre los hitos principales se destacan la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), que es el tratado internacional que reúne al mayor número de los Estados, el Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo (1973) y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (1999).

- **1919:** La primera Conferencia Internacional del Trabajo adopta el primer Convenio Internacional contra el trabajo infantil, el Convenio sobre la Edad Mínima (Industria) (núm. 5).
- **1930:** Adopción del primer Convenio sobre el Trabajo Forzoso (núm. 29).
- **1973:** Adopción del Convenio sobre la Edad Mínima (No. 138).
- **1989:** Convención sobre los Derechos del Niño (1989), en particular los artículos 32 y 33. La Convención fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, y entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49.
- **1992:** La OIT establece el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).
- **1997:** Conferencias Internacionales de Amsterdam y Oslo. Estas iniciativas ayudaron a aumentar la concientización internacional sobre el problema del trabajo infantil y la necesidad de una estrategia con miras al futuro.

8 Otras conclusiones del informe (2010) son las siguientes:

- El número de niños trabajadores a nivel mundial es 215 millones, solo siete millones menos que en 2004.
- Entre los que tienen entre 5 y 14 años, el número de niños en trabajo infantil ha disminuido en un 10 por ciento y el número de niños en trabajo peligroso en un 31 por ciento.
- Si bien el número de niños en trabajo peligroso está disminuyendo, la tasa general de reducción ha bajado. Todavía hay 115 millones de niños en trabajo peligroso.
- Se ha registrado una disminución del 15 por ciento en el número de niñas en trabajo infantil y del 24 por ciento en el número de niñas en trabajo peligroso, lo cual es positivo. Sin embargo, en lo relativo a los niños se ha producido un aumento (7 por ciento), tanto en términos de tasa de incidencia como en números absolutos. El número de niños en trabajo peligroso permanece relativamente estable.
- Se ha producido un incremento alarmante del trabajo infantil –de 52 millones a 62 millones– en el grupo de niños y niñas entre 15 y 17 años.
- En lo relativo a los niños entre 5 y 14 años en actividad económica, las regiones de Asia y el Pacífico, y América Latina y el Caribe, han experimentado una disminución. Por el contrario, para el mismo grupo de edad, el número de niños en actividad económica está aumentando en África Subsahariana. La situación es preocupante en esta región, donde uno de cada cuatro niños entre 5 y 17 años trabaja, comparado con uno de cada ocho en Asia y el Pacífico, y uno de cada diez en América Latina y el Caribe.
- La mayoría de los niños trabajadores sigue trabajando en la agricultura (60 por ciento). Solo uno de cada cinco niños recibe un salario. Una abrumadora mayoría trabaja para su familia sin remuneración.
- Se ha producido un importante progreso en la ratificación de las normas de la OIT relativas al trabajo infantil, a saber, los Convenios 182 (sobre las peores formas de trabajo infantil) y 138 (sobre la edad mínima). Sin embargo, una tercera parte de los niños del mundo vive en países que no han ratificado estos convenios.

- **1998:** Adopción de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: Libertad sindical, abolición del trabajo forzoso, eliminación de la discriminación en el lugar del trabajo y eliminación del trabajo infantil. Todos los países miembros de la OIT se comprometieron a respetar y promover estos principios.
- **1999:** Adopción del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (No. 182). Llamó la atención mundial sobre la necesidad de tomar acciones inmediatas para erradicar todas las formas de trabajo infantil que son peligrosas y pueden perjudicar el bienestar físico, mental o moral de los niños. Ratificada por 9 de cada 10 países miembros de la OIT.
- **2002:** La OIT publica su primer informe mundial sobre trabajo infantil y establece el 12 de junio como el Día Mundial contra el Trabajo Infantil. La OIT apoya a más de 80 países en la formulación de sus propios programas en la lucha contra el trabajo infantil.
- **2004:** El primer estudio mundial de la OIT sobre costos y beneficios de la eliminación del trabajo infantil señala que los beneficios superan los costos por cerca de 6 a 1.
- **2006:** La OIT, teniendo en cuenta los resultados del segundo informe mundial sobre trabajo infantil, que señalaba que el trabajo infantil estaba disminuyendo en todo el mundo, lanza una campaña mundial para eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2016.
- **2008:** La OIT adopta la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, la cual reconoce la especial importancia de los derechos fundamentales, incluyendo la abolición efectiva del trabajo infantil.
- **2009:** Los 183 países miembros de la OIT adoptan por unanimidad el Pacto Mundial para el Empleo como una guía para la recuperación de la crisis económica y del empleo mundial. El Pacto hace un llamado a aumentar la vigilancia para alcanzar la eliminación y prevención de un incremento del trabajo forzoso, el trabajo infantil y la discriminación en el trabajo.
- **2010:** La OIT presenta su tercer informe mundial sobre trabajo infantil, advirtiendo que el ritmo y características del progreso no son lo suficientemente rápidos para cumplir con el plazo de eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2016.
- **2010:** Conferencia Mundial sobre trabajo infantil de La Haya, cuyo objetivo es afianzar el progreso hacia la meta de 2016 y la ratificación de los Convenios 138 y 182.

Fuente: www.ilo.org/ipec

- En el “Encuentro Latinoamericano de Pueblos Indígenas y Gobiernos” (2010), realizado en Colombia, se estableció la debilidad o inexistencia de políticas públicas para abordar el trabajo infantil en los pueblos indígenas, por lo que se propusieron cinco medidas urgentes: poner en marcha una

acción integral, construir una política pública sobre trabajo infantil en los pueblos indígenas, elaborar un documento de estrategia, impulsar el cumplimiento de la agenda pública y asignar recursos específicos para implementar una política pública.

b. La normativa internacional adoptada en el Ecuador

- La Convención de los Derechos del Niño (CDN) fue ratificada en 1990.
- El Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima fue ratificado en septiembre de 2000.
- El Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil fue adoptado en septiembre de 2000.
- El Código de la Niñez y Adolescencia vigente recoge los Convenios de OIT en el Libro I, Título V, Art.81 y siguientes. El Código establece las competencias de quién determinará las formas específicas de trabajo peligroso.

Análisis comparativo

Ecuador es un referente regional por sus avances en la protección de los derechos de la niñez desde un punto de vista normativo. Hay claros principios y normas que están contemplados en la Constitución, leyes (Código de la Niñez y Adolescencia, Código del Trabajo y Código Penal del año 2006) y disposiciones sobre las peores formas de trabajo infantil. Hay una evolución positiva en materia de derechos.

En términos de políticas públicas, el actual gobierno ha recuperado a un Estado que fue debilitado en forma sistemática, secuestrado por los grupos de poder, estéril en sus posibilidades de planificación, regulación y redistribución. En esencia, el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, está llamado a proteger, defender, asegurar y salvaguardar, los derechos constitucionales de las personas y de las colectividades; y a reequilibrar las relaciones sociales a favor de la justicia y la igualdad, con pleno respeto a la diversidad. Para ello, se requiere consolidar y establecer políticas sociales universales basadas en el fortalecimiento de las potencialidades y capacidades específicas de la ciudadanía; políticas públicas que permitan el ejercicio efectivo de los derechos, que protejan a la población contra los riesgos y que superen el asistencialismo; así como acciones afirmativas e integradas en los territorios. Las agendas sociales gubernamentales proponen que el ejercicio de los derechos implica a su vez el cumplimiento de deberes y la corresponsabilidad de la ciudadanía para con el resto de la sociedad.

La eliminación del trabajo infantil fue también incorporada entre los objetivos y metas del Plan Nacional Decenal de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (2004), así como en la "Agenda Social 2009–2011" del actual Gobierno. De la misma manera, el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2010 (Senplades, 2007) y el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009–2013 (Senplades, 2009) determinan objetivos, políticas, estrategias y metas para erradicar el trabajo infantil.

La Constitución, aprobada en septiembre de 2008, incorporó las resoluciones de las convenciones internacionales. En igual forma, la nueva Constitución amplía los conceptos tradicionales, al plantear que la ciudadanía no se remite a las votaciones y derechos que solo se adquieren a los 18 años, cuando reconoce que los niños son ciudadanos desde que nacen. El artículo 44 señala que “El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas”. Esto significa que se privilegia el derecho de los niños y niñas por sobre el resto; es decir que no todos los derechos son iguales (pese a que hay corrientes en materia constitucional que insisten en la igualdad e indivisibilidad de los derechos). En la nueva Constitución se define con claridad que los niños y niñas representan un interés superior.

Sin embargo, no se ha logrado acordar regulaciones claras, y hay problemas de implementación (por ejemplo, una extensa lista de lo que es trabajo peligroso elaborada por el CNNA, versus las aplicaciones acotadas del Ministerio de Relaciones Laborales). Desde la perspectiva nacional, el punto principal es llegar a coordinar y a buscar la coherencia entre los listados, y definir la competencia de las distintas instituciones involucradas; en resumen, hay que profundizar en la coordinación institucional.

A un nivel mucho más específico, el Ecuador cuenta con algunas intervenciones dirigidas directamente a erradicar el trabajo infantil. En la Agenda Sectorial de la Producción, dentro de la Política Laboral, consta el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, a cargo del Ministerio de Relaciones Laborales–MRL. Este programa, según la Agenda, tiene una inversión anual de USD 723.451,84 y presenta los siguientes indicadores de gestión:

- 2.014 niños, niñas y adolescentes removidos del trabajo infantil en basurales.
- 100% niños, niñas y adolescentes lustrabotas removidos del trabajo infantil.
- 3.000 inspecciones a las empresas para control del trabajo infantil y regularización de adolescentes trabajadores.
- Una campaña de sensibilización sobre los efectos nocivos en el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil.
- Un foro social para la definición de planes de trabajo infantil en agricultura.
- Un estudio sobre levantamiento de líneas de base sobre trabajo infantil de lustrabotas.

De forma complementaria, dentro de las siete políticas sectoriales del MRL, la sexta es “Aportar para la erradicación del desempleo y radicalizar acciones para la eliminación de la explotación laboral”. La quinta estrategia de esa política es: “Realizar controles a través de inspecciones en empresas respecto a trabajo infantil para su

erradicación y prevención; apoyar al MCDS para la inserción educativa, orientación familiar y priorización de la asistencia social y económica por parte del INFA y el MIES”. Esta política consta dentro de la Agenda Sectorial de la Producción.

Según el MRL, la “erradicación del trabajo infantil es la desvinculación de niñas, niños y adolescentes que no han cumplido 15 años de edad de cualquier actividad económica, remunerada o no. El trabajo infantil es penado por la Ley, es nocivo para su salud, desarrollo físico, mental, espiritual, moral, social, e interfiere en su desarrollo y educación”⁹.

En el documento “Rendición de Cuentas 2009–2010” del MRL se destacan los siguientes programas específicos:

- Erradicación del trabajo infantil en los basurales: mediante inspecciones de trabajo, el MRL verifica la existencia de niños, niñas y adolescentes en basurales, los cuales, una vez retirados, reciben becas escolares por parte del Ministerio de Educación y el MIES–INFA. Se señala que se han realizado 4.291 inspecciones de trabajo, habiéndose retirado 1.935 niños, niñas y adolescentes de basurales. Se han firmado acuerdos con los municipios y con la Dirección Nacional de Policía Especializada en Menores (DINAPEM) para realizar inspecciones en centros de diversión nocturna, bares, discotecas, juegos de azar y camales.
- Regularización del trabajo de adolescentes en supermercados.
- Erradicación de otras formas de trabajo infantil en: camales, minas y canteras, transporte y agroindustria.

Por otro lado, el Instituto de la Niñez y la Familia (INFA), tiene variadas propuestas para la atención a niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil, dependiendo de la zona geográfica, o de la metodología empleada. De acuerdo a informantes calificados¹⁰, un problema presentado es la falta de evaluación de las modalidades y metodologías, así como de la definición de las zonas de intervención.

En el INFA se registran las siguientes modalidades de intervención:

1. Modalidad comedor con apoyo escolar. Se trata de atención para acceder al derecho a la educación mediante un apoyo económico para la alimentación y refuerzo pedagógico o apoyo educativo dirigido a los niños, niñas y adolescentes con problemas escolares. El comedor con apoyo escolar tiene los siguientes componentes:

- Alimentación y complemento nutricional, para lo cual se brinda almuerzo y refrigerio más el complemento NUTRINFA. Esto se hace por un máximo de 200 días, que corresponden al régimen escolar.

⁹ Ver: http://www.mintrab.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=133&Itemid=80

¹⁰ Consultas realizadas a Lorena Chávez, asesora de la Ministra de Coordinación de Desarrollo Social, Jeannette Sánchez.

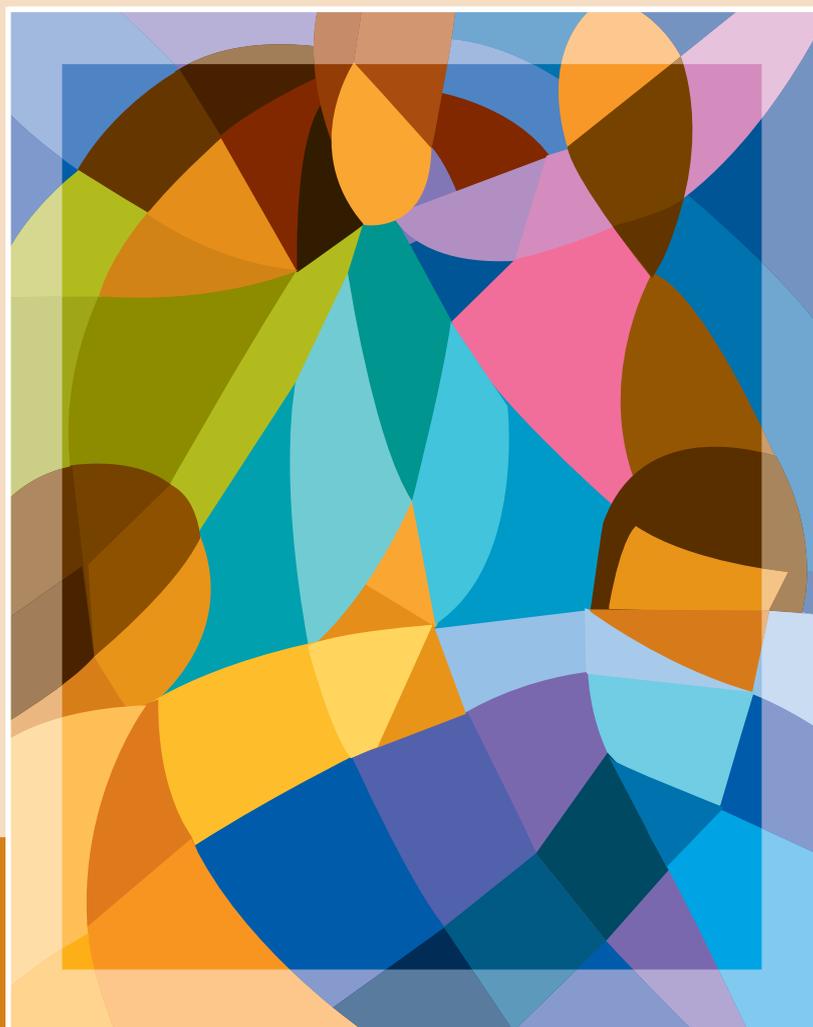
- Elaboración y diseño de planes de refuerzo pedagógico. Se ejecuta a través de los educadores representantes comunitarios con base en tareas dirigidas, según el año de educación básica que cursan los niños y niñas.
- Mejoramiento de actitudes y desarrollo de destrezas de niños y niñas, el cual se ejecuta con los educadores en temáticas de autoestima, fomento de destrezas y participación de niñas y niños.

- 2. Modalidad curricular flexible AVANZAR.** El propósito, en este caso, es lograr la reinserción y permanencia en el sistema escolar de niños, niñas y adolescentes de escasos recursos económicos y en situación de riesgo, que trabajan y que tienen tres o más años de retraso escolar. Esta modalidad les permite vincularse a la escolarización y así ejercer su derecho a la educación. Se la realiza mediante un Programa de Educación Básica Flexible y un apoyo económico (de 40 dólares al año), acompañamiento y seguimiento al niño, niña o adolescente y su familia. El acompañamiento pedagógico para la nivelación escolar se basa en el Programa de Educación Básica Flexible, elaborado por el ex INNFA y avalado por el Ministerio de Educación (Acuerdo Ministerial No. 3791 del 30 de julio de 1998).
- 3. Modalidad apoyo a la escolarización de niños, niña y adolescentes.** Se trata de una modalidad de atención a niños, niñas y adolescentes que trabajan y no estudian, que trabajan y estudian; que tienen escasos recursos económicos; y que están en situación de riesgo en el sistema educativo. Funciona a través de una beca escolar, y de acompañamiento y seguimiento al niño y su familia, con el fin de que pueda continuar con su escolarización.
- 4. Modalidad Wiñari.** La meta del Proyecto Wiñari es reducir el número de niños y niñas indígenas involucrados o en riesgo de involucrarse en trabajo infantil peligroso, e incrementar su asistencia a la escuela.

El proyecto para la erradicación progresiva del trabajo infantil viene operando desde el 2008 y se ejecutará hasta el 2013, de acuerdo con el Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Atiende a los niños y niñas de 8 a 14 años de edad que realizan actividades en la calle y presentan problemas de aprendizaje y bajo rendimiento escolar. Opera en 20 ciudades del país y cubre a alrededor de 52.000 niños y niñas, quienes trabajan y reciben becas.

En términos generales, se puede afirmar que los avances normativos en relación al tema del trabajo infantil colocan al país en una posición de avanzada respecto del contexto regional. El país ha suscrito casi todos los compromisos internacionales relacionados con el trabajo infantil y cuenta con una normativa de alto desarrollo en estos temas.

Para contrastar todo este importante avance normativo e institucional con datos reales, en la siguiente parte se presenta un análisis estadístico para ver la evolución del trabajo infantil y su situación actual.



EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y SITUACIÓN ACTUAL DEL TRABAJO INFANTIL EN ECUADOR

Para tener una idea general de lo que ha pasado con el trabajo infantil en Ecuador en la última década, en esta parte se presenta una serie de indicadores y cruces, utilizando las encuestas de empleo, desempleo y subempleo levantadas por el INEC (desde el 2000 hasta el 2009). En todos los casos se trabajará con la toma realizada en diciembre de cada año y para el grupo de niños y niñas de 5 a 17 años de edad. Adicionalmente, se utilizará la definición de trabajo infantil utilizada por el SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social). Para el SIISE, el trabajo infantil se define en los mismos términos que el empleo general. En este sentido, son “ocupados” aquellas personas que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia o, pese a que no trabajaron, tenían trabajo del cual estuvieron ausentes por motivos tales como: vacaciones, enfermedad, licencia por estudios, etc. Se consideran ocupadas también a aquellas personas que realizan actividades dentro del hogar por un ingreso, aunque las actividades desarrolladas no guarden las formas típicas de trabajo asalariado o independiente. Las encuestas de empleo permiten estimar el trabajo infantil para el grupo de población de 5 a 17 años; a este mismo grupo de edad corresponden los resultados en este estudio. Adicionalmente, a partir del año 2006, las encuestas incorporan un módulo de participación en actividades del hogar (quehaceres domésticos). Dicha información también será utilizada en esta parte.

Es importante mencionar que, además de la definición que utiliza el SIISE, existen otras definiciones de trabajo infantil que incluyen otros elementos adicionales, además de la actividad laboral, y que son más complejas. Por ejemplo, para la OIT, se entiende por trabajo infantil: (i) toda actividad productiva o reproductiva realizada por los niños o niñas de 5 a 14 años de edad; (ii) para el caso de los jóvenes de 15 a 17 años de edad, se entiende por trabajo infantil a toda actividad laboral en los siguientes casos: que no permite el acceso a la escuela o colegio del niño o niña; o que sobrepase las 30 horas semanales; o que se realice en una actividad riesgosa. Se entiende por “actividad de riesgo”, de acuerdo con el artículo 87 del Código de la Niñez y Adolescencia a las siguientes:

1. Actividades en minas, basurales, camales, canteras e industrias extractivas de cualquier clase;
2. Actividades que implican la manipulación de sustancias explosivas, psicotrópicas, tóxicas, peligrosas o nocivas para su vida, su desarrollo físico o mental y su salud;
3. Actividades en prostíbulos o zonas de tolerancia, lugares de juegos de azar, expendio de bebidas alcohólicas y otros que puedan ser inconvenientes para el desarrollo moral o social del adolescente;
4. Actividades que requieran el empleo de maquinaria peligrosa o que lo exponen a ruidos que exceden los límites legales de tolerancia;
5. En una actividad que pueda agravar la discapacidad, tratándose de adolescentes que la tengan;

6. En las demás actividades prohibidas en otros cuerpos legales, incluidos los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador; y,
7. En hogares cuyos miembros tengan antecedentes como autores de abuso o maltrato.”

En la misma línea que la OIT, para UNICEF (1997), el trabajo infantil reviste características de explotación si cumple con una o más de las siguientes condiciones: (i) trabajo a tiempo completo a una edad muy temprana; (ii) horario laboral prolongado; (iii) trabajos que producen tensiones indebidas de carácter físico, social o psicológico; (iv) trabajo y vida en la calle en malas condiciones; (v) remuneración inadecuada; (vi) demasiada responsabilidad; (vii) trabajos que obstaculizan el acceso a la educación; (viii) trabajos que socavan la dignidad y autoestima de los niños, tales como la esclavitud o el trabajo servil y la explotación sexual; (ix) trabajos que perjudican el pleno desarrollo social y psicológico.

Por otro lado, de acuerdo a la legislación ecuatoriana, en el Código de la Niñez y Adolescencia se tiene las siguientes disposiciones relacionadas con el tema:

“Art. 81. Derecho a la protección contra la explotación laboral. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a que el Estado, la sociedad y la familia les protejan contra la explotación laboral y económica y cualquier forma de esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso o nocivo para su salud, su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social, o que pueda entorpecer el ejercicio de su derecho a la educación.

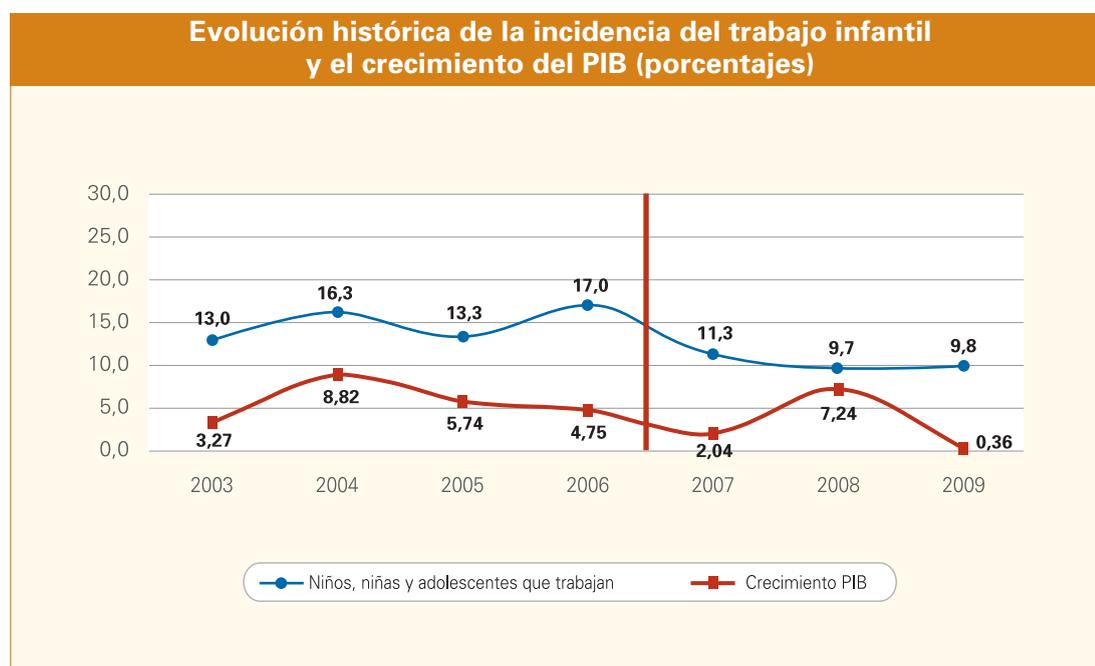
Art. 82. Edad mínima para el trabajo. Se fija en quince años la edad mínima para todo tipo de trabajo, incluido el servicio doméstico, con las salvedades previstas en este Código, más leyes e instrumentos internacionales con fuerza legal en el país.

Art. 83. Erradicación del trabajo infantil. El Estado y la sociedad deben elaborar y ejecutar políticas, planes, programas y medidas de protección tendientes a erradicar el trabajo de los niños, niñas y de los adolescentes que no han cumplido quince años. La familia debe contribuir al logro de este objetivo.”

Peso a todos estos elementos, como se mencionó antes, el SIISE considera en su definición de trabajo infantil solamente a los ocupados entre 5 y 17 años, sin ninguna otra consideración. Además, la definición de “ocupado” es la misma, antes citada, que utiliza el INEC en las encuesta de empleo. Aunque esta definición difiera de otras que son más rigurosas, como la de OIT o la de UNICEF, con el afán de mantener coherencia con las estimaciones oficiales de trabajo infantil, decidimos utilizar la misma definición del SIISE.

Una primera entrada para analizar el trabajo infantil es revisar el porcentaje de niños y niñas que trabajan. En el siguiente gráfico se presenta la serie completa del 2000 al 2009.

GRÁFICO 1



Fuente: INEC, ENEMDUR, 2003 al 2009. Banco Central del Ecuador.

Antes de empezar con el análisis del gráfico, es importante mencionar que la serie de empleo no es completamente comparable a lo largo de todo el período analizado, dado que el INEC estableció, en el año 2007, un cambio en la metodología de cálculo del desempleo. Así, antes del 2007, para ser desempleado abierto se requería la concurrencia de tres elementos: no tener trabajo, haber buscado trabajo activamente durante las 5 semanas anteriores a la encuesta y estar disponible para trabajar. A partir del 2007 se define como “desempleo abierto” a la circunstancia de aquellas personas que están sin trabajo y que buscaron activamente trabajo las 4 semanas anteriores a la encuesta. Adicionalmente, a partir del 2007 se establece una nueva categoría, que es la de “ocupados no clasificados”: son aquellos que, pese a estar ocupados, no se los puede clasificar como ocupados plenos o subempleados, por falta de datos en los ingresos o en las horas trabajadas. Sin embargo, la definición de “ocupado” –que se mencionó antes– es exactamente la misma en todo el período analizado, por lo que se cree que el cambio no afecta a nuestros resultados. Sin embargo con el objetivo de tener mayor comparabilidad se presentan resultados más desagregados para el período 2007–2009.

En el gráfico 1 se observa un comportamiento cíclico de la incidencia del trabajo infantil; por un lado son visibles picos de alrededor del 16% y 17% en el 2004 y 2006 (en donde se tuvo altas tasas de crecimiento económico, del 8% y 5% respectivamente), y por otro lado se ven puntos de menor incidencia del trabajo infantil, que corresponden a bajos niveles de crecimiento del PIB. Sin embargo, en general sí se observa una tendencia de largo plazo a la reducción de la incidencia del trabajo infantil. Esto podría estar asociado a una mejora en los niveles de acceso al

sistema escolar, en especial en los últimos años, en que se rompe esta asociación entre ciclo económico y trabajo infantil. De esta forma, por ejemplo, pese a haber altos niveles de crecimiento del PIB (del 7%) en el 2008, no se tuvo en ese año un incremento paralelo en la incidencia del trabajo infantil.

Relacionado con lo anterior, de manera especial entre el 2007 y el 2009 se encuentra una reducción estadísticamente significativa en la incidencia del trabajo infantil, que disminuye de alrededor del 11% (con un intervalo de confianza al 95% que va de 10,6% al 11,9%), al 9% (con un intervalo de confianza al 95% que va de 9% al 10,6%).

Cuando se desglosa el indicador por sexo, región, etnia, quintil de ingreso y grupos de edad, aparecen algunos elementos que llaman la atención.

CUADRO 1

Incidencia del trabajo infantil por sexo, región, etnia, quintil y grupos de edad			
	2007	2008	2009
<i>Nacional</i>	11,3%	9,7%	9,8%
Sexo			
Hombre	14,2%	12,0%	12,2%
Mujer	8,3%	7,2%	7,3%
Región			
Sierra	13,9%	12,3%	12,6%
Costa	8,4%	6,4%	6,6%
Amazonía	16,4%	17,4%	15,1%
Etnia			
Indígena	25,2%	23,6%	27,3%
Blanco	10,5%	6,2%	7,3%
Mestizo	10,1%	8,5%	8,4%
Afroecuatoriano	8,0%	7,5%	5,7%
Quintil Ingreso			
1	14,0%	11,8%	13,8%
2	12,1%	9,2%	9,8%
3	11,3%	9,9%	9,5%
4	10,9%	9,2%	8,9%
5	7,0%	7,4%	5,8%
Grupo de edad			
De 5 a 11 años	2,2%	1,5%	2,8%
De 12 a 14 años	16,5%	12,1%	10,8%
De 15 a 17 años	28,6%	25,8%	23,5%
Área			
Urbano	6,7%	6,3%	5,1%
Rural	19,0%	15,1%	17,5%

Fuente: INEC, ENEMDUR, 2007 al 2009.

En primer lugar, pese a la tendencia de largo plazo a la reducción del trabajo infantil, aún subsisten importantes disparidades entre los diferentes grupos sociales a los que pertenecen los niños y niñas. Así, por ejemplo, mientras el promedio nacional de la incidencia del trabajo infantil en el año 2009 es del 10%, entre los indígenas es del 27%, entre los habitantes de la zona rural es del 17%, y entre los del quintil más pobre es del 14%. Por otro lado, la incidencia del trabajo infantil tiene una relación positiva con la edad. A mayor edad, como era de esperarse, hay mayor incidencia del trabajo infantil debido a aumentos en el costo de oportunidad de los niños y niñas en el mercado laboral. De esta forma, para el grupo de edad de 5 a 11 años, la incidencia es del 3%, mientras que para el grupo de edad de 12 a 14 años es del 11%, y para el grupo de edad de 15 a 17 años es del 23%. Todas las diferencias reportadas son estadísticamente significativas al 95%. El anexo 1 presenta los mismos resultados que la tabla 1, con intervalos de confianza al 95% corregidos por diseño muestral¹¹.

A nivel regional, se tiene una mayor incidencia del trabajo infantil en la Sierra y en la Amazonía (13% y 15% respectivamente) respecto a la Costa (7%). Hipotéticamente, esta mayor incidencia del trabajo infantil en la Sierra y Amazonía podría deberse a una mayor predominancia de las actividades agrícolas, en las que el trabajo infantil es muy común. Lastimosamente, la muestra utilizada no permite representación estadística para analizar la distribución del trabajo infantil por rama de actividad. Lo que sí se encuentra es que hay una mayor incidencia del trabajo infantil en la zona rural, en donde predomina la actividad agrícola y en donde es común la participación de los niños y niñas. En todo caso, se requieren investigaciones adicionales para analizar de mejor manera todas las diferencias anotadas. Por último, en los niños existe una mayor incidencia del trabajo infantil que en las niñas (12% y 7% respectivamente). Es importante recordar que la forma en que se mide el trabajo infantil no toma en cuenta la ayuda en los quehaceres del hogar (ni ninguna forma de trabajo reproductivo). Desde esta perspectiva, se podría estar subestimando el trabajo de las niñas, dada su mayor participación en este tipo de actividades.

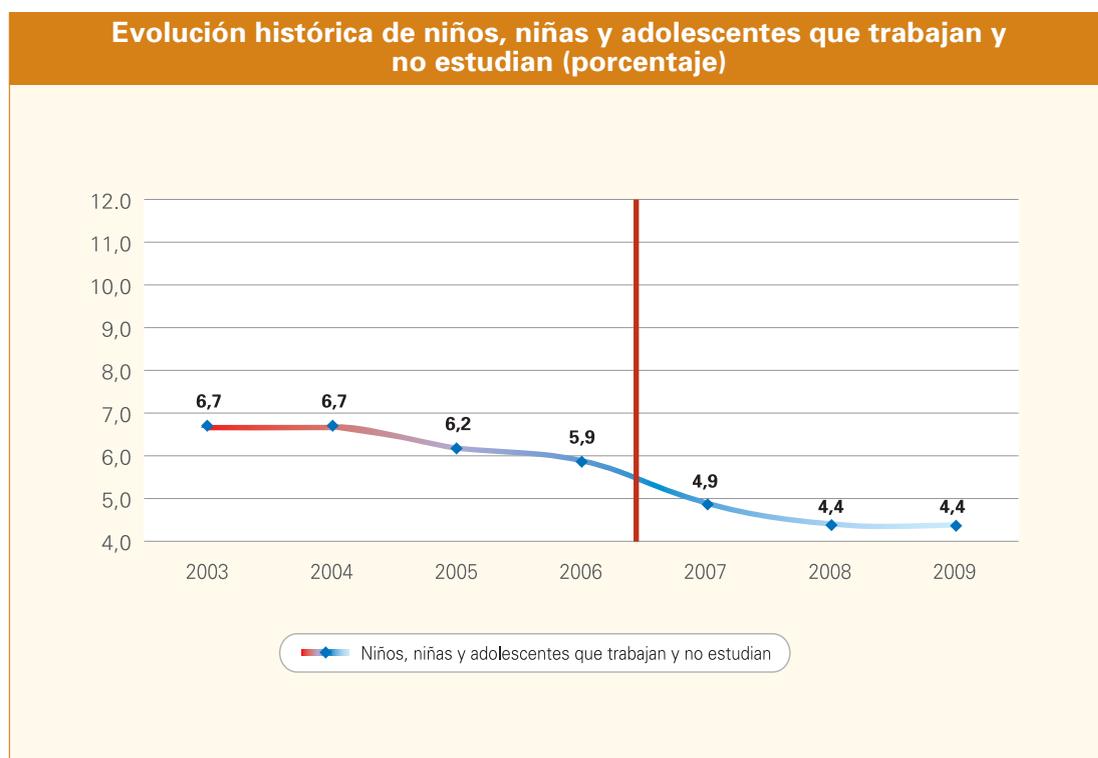
Otro aspecto interesante de la tabla anterior es la evolución de la tendencia en el tiempo, entre los distintos grupos sociales, entre el 2007 y el 2009. Hay una mayor reducción del trabajo infantil entre los niños (2 puntos) que entre las niñas (1 punto). Los cambios a nivel regional no son estadísticamente significativos, excepto la reducción en la Costa de alrededor de dos puntos porcentuales. No existen cambios significativos entre los niños y niñas indígenas, pero sí es significativa la reducción entre los blancos y mestizos. De igual forma, no se ven cambios estadísticamente

11 Debido a que las estimaciones se basan en una muestra (y no en un censo), es necesario analizar los resultados considerando los intervalos de los estimadores. Por ejemplo, el valor de 9,8%, en realidad representa un intervalo del 9% al 10,6% al 95% de confianza. Lo anterior significa que, de 100 muestras, en 95 de ellas el valor real de la incidencia del trabajo infantil estará contenido en el intervalo construido (esto es entre el 9% y el 10,6% en este caso). De igual manera, para ver si hay diferencias estadísticamente significativas entre dos valores, es necesario verificar que sus intervalos no se superpongan.

significativos en los quintiles más pobres (del uno al cuatro) pero sí hay una reducción significativa en el quintil más rico. Por último, sí se observa una reducción significativa en el área urbana, pero no en el área rural. Todo esto estaría posiblemente ahondando las inequidades en cuanto al tema de trabajo infantil entre estos grupos sociales, y convoca a una reflexión en términos de política pública.

En el gráfico y tabla anteriores se presentó el total de niños y niñas que trabajan. Dentro de este porcentaje, hay una diferencia importante entre aquellos que trabajan y no estudian y aquellos que trabajan y estudian. Entre el grupo de niños y niñas trabajadores, los más vulnerables son los que trabajan y no estudian. Para tener una idea más clara, en el siguiente gráfico se presenta, para la última década, la evolución de este porcentaje.

GRÁFICO 2



Fuente: INEC, ENEMDUR, 2003 al 2009.

El porcentaje de niños y niñas que trabajan y no estudian tiende a disminuir en el largo plazo. Con su punto más alto en el 2004 (6,7%), el porcentaje de quienes trabajan y no estudian termina en el año 2009 en el nivel más bajo de la década (4%). Para el último período (2007–2009) se encuentra una reducción, aunque no es estadísticamente significativa. Como se mencionó, al parecer esta tendencia a la

reducción del porcentaje de niños y niñas que trabajan y no estudian se debe a un aumento en el acceso a la escuela. Más adelante se presenta información al respecto.

Para tener una idea de las diferencias entre los distintos grupos sociales, en la siguiente tabla se presenta este indicador desagregado por sexo, grupo de edad, etnia, región quintil de ingreso y área.

CUADRO 2

Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que trabajan y no estudian, por sexo, región, etnia, quintil y grupos de edad			
	2007	2008	2009
<i>Nacional</i>	4,9%	4,4%	4,4%
Sexo			
Hombre	6,7%	5,7%	5,7%
Mujer	2,9%	3,0%	2,9%
Región			
Sierra	6,0%	5,5%	5,0%
Costa	3,9%	3,1%	3,7%
Amazonía	5,2%	6,4%	5,0%
Etnia (1)			
Indígena	9,3%	10,7%	8,1%
Blanco	5,9%	3,9%	3,8%
Mestizo	4,4%	3,8%	4,1%
Afroecuatoriano	3,2%	4,0%	2,7%
Quintil (2)			
1	5,6%	5,5%	5,1%
2	5,7%	4,1%	4,2%
3	5,4%	4,7%	5,0%
4	4,9%	4,7%	4,9%
5	2,2%	2,4%	2,2%
Grupo de edad			
De 5 a 11 años	0,2%	0,1%	0,2%
De 12 a 14 años	5,9%	4,3%	3,7%
De 15 a 17 años	15,7%	14,3%	13,7%
Área			
Urbano	2,6%	2,3%	2,4%
Rural	8,8%	7,8%	7,6%

Fuente: INEC, ENEMDUR, 2007 al 2009.

En este caso también persisten diferencias entre los distintos grupos de niños y niñas. Así por ejemplo, mientras el promedio nacional del porcentaje de niños y niñas que trabajan y no estudian es del 4%, entre los indígenas es del 8%, y entre los habitantes de la zona rural es del 7,6%. Por otro lado, la incidencia del trabajo infantil sin asistencia a la escuela tiene una relación positiva con la edad. Así, para el grupo de edad de 5 a 11 años, la incidencia es del 0%, mientras que para el grupo de edad de 12 a 14 años es del 4%, y para el grupo de edad de 15 a 17 años es del 14%. Todas las diferencias reportadas entre los grupos sociales son estadísticamente significativas al 95%. En el anexo 2 se presenta la misma tabla 2 con los intervalos de confianza al 95%.

A nivel regional, se tiene una mayor incidencia del trabajo infantil sin asistencia a la escuela en la Sierra (con el 5%), respecto a la Costa (4%). Por último, hay mayor incidencia en los niños que en las niñas (6% y 3% respectivamente).

Al igual que en el indicador de incidencia del trabajo infantil, otro aspecto interesante de la tabla anterior es la evolución de la tendencia en el tiempo entre los distintos grupos sociales, y en especial entre el 2007 y el 2009. En este caso, no existen reducciones significativas en los grupos más vulnerables ni en el resto de grupos sociales, excepto para los niños y niñas del grupo de edad de 12 a 14 años, en donde la reducción sí es estadísticamente significativa.

Como se mencionó arriba, una de las explicaciones importantes del cambio en la incidencia del trabajo infantil es el acceso de los niños y niñas al sistema escolar. Desde esta perspectiva, resulta interesante analizar el porcentaje de niños y niñas que asisten a la escuela (y que no trabajan). En el siguiente gráfico se presenta la evolución de este indicador a lo largo de la década del 2000.

GRÁFICO 3

Evolución histórica de los niños, niñas y adolescentes que solo estudian (porcentaje)



Fuente: INEC, ENEMDUR, 2003 al 2009.

En este caso también se encuentra un comportamiento cíclico en el acceso a la escuela. Como en el caso del trabajo infantil, este comportamiento estaría muy ligado al ciclo económico. Por otro lado, también se encuentra una tendencia de largo plazo hacia el incremento del acceso de los niños y niñas al sistema escolar, en especial en el último período. Así, entre el 2006 y el 2009 se encuentra un incremento estadísticamente significativo del porcentaje de niños y niñas que solo estudian: del 76,8% (con un intervalo de confianza al 95% del 75,6% al 77,9%) al 85% (con un intervalo de confianza al 95% del 84% al 85,8%). Este incremento de alrededor de 8 puntos porcentuales podría estar asociado a toda una estrategia del gobierno del presidente Correa de alcanzar la universalización de la educación básica en el país. En este sentido, parecería que la eliminación de la contribución voluntaria (de US\$ 25 dólares) que tenían que pagar los padres de familia para matricular a sus hijos en la escuela, y la entrega de textos escolares gratuitos, podrían haber jugado un rol importante en el incremento de la matrícula escolar. Adicionalmente, se duplicó el valor del Bono de Desarrollo Humano, que como se sabe, tiene efectos positivos tanto en matriculación escolar como en trabajo infantil¹². Por otro lado, un reciente estudio de impacto sobre el programa de uniformes escolares no encuentra resultados significativos ni en matrícula escolar ni en asistencia. El estudio se realizó en escuelas del régimen Costa, tanto para el área urbana como rural, con un diseño experimental en el que se asignaron aleatoriamente 100 escuelas para tratamiento y 100 para el grupo de control (Hidalgo, Oosterbeek, Onofa y Ponce, 2010). Respecto del resto de intervenciones, lastimosamente no se dispone de estudios de impacto que permitan evaluar el efecto diferenciado de cada una de ellas.

Para tener una idea de las diferencias entre los distintos grupos sociales, en la siguiente tabla se presenta este indicador de manera desagregada para el periodo 2007–2009.

CUADRO 3

Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que solo estudian, por sexo, región, etnia, quintil y grupos de edad			
	2007	2008	2009
<i>Nacional</i>	81,2%	84,1%	85,0%
Sexo			
Hombre	79,4%	82,8%	83,7%
Mujer	83,1%	85,5%	86,3%
Región			
Sierra	79,8%	82,7%	83,8%
Costa	83,0%	86,3%	86,5%
Amazonía	76,4%	76,4%	81,1%

12 Para una revisión de los estudios de impacto del Bono de Desarrollo Humano, ver Schady y Araujo (2008), Oosterbeek, Ponce y Schady (2008).

CUADRO 3

Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que solo estudian, por sexo, región, etnia, quintil y grupos de edad			
	2007	2008	2009
Etnia			
Indígena	63,4%	67,6%	68,6%
Blanco	81,4%	88,4%	86,5%
Mestizo	83,1%	85,7%	86,5%
Afroecuatoriano	82,5%	82,7%	86,9%
Quintil			
1	74,8%	78,2%	78,7%
2	78,3%	83,1%	83,7%
3	80,2%	83,3%	84,9%
4	84,7%	87,2%	87,7%
5	90,9%	90,9%	92,9%
Grupo de edad			
De 5 a 11 años	91,3%	94,0%	94,3%
De 12 a 14 años	76,8%	82,1%	83,8%
De 15 a 17 años	60,7%	63,6%	66,7%
Área			
Urbano	88,2%	89,2%	90,5%
Rural	69,5%	75,7%	75,9%

Fuente: INEC, ENEMDUR, 2007 al 2009.

En este caso también se encuentran diferencias entre los distintos grupos de niños y niñas. Así por ejemplo, para el 2009, mientras el promedio nacional del porcentaje de niños y niñas que solo estudian (y no trabajan) es del 85%, entre los indígenas es del 69%, entre los habitantes de la zona rural es del 76%, y entre los del quintil más pobre es del 79%. Por otro lado, la asistencia escolar tiene una relación negativa con la edad. Así, para el grupo de edad de 5 a 11 años, la asistencia es del 94%, mientras que para el grupo de edad de 12 a 14 años es del 84%, y para el grupo de edad de 15 a 17 años es del 67%. Todas las diferencias reportadas entre los grupos sociales son estadísticamente significativas al 95%. En el anexo 3 se presenta la misma tabla con los intervalos de confianza al 95% corregidos por diseño muestral.

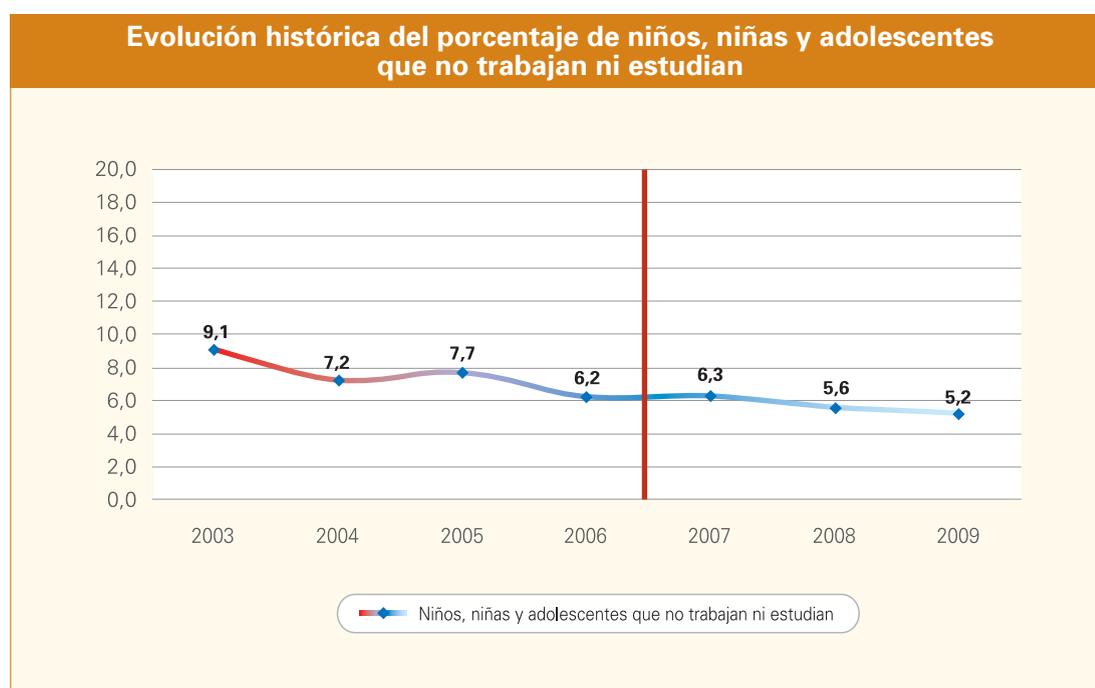
A nivel regional, se tiene una mayor tasa de asistencia escolar en la Costa (86%), seguida por la Sierra (84%) y la Amazonía (81%). Por último, los niños asisten menos que las niñas (84% y 86% respectivamente).

De igual forma que en los indicadores anteriores, otro aspecto interesante de la tabla anterior es la evolución de la tendencia en el tiempo entre los distintos grupos sociales, y en especial entre el 2007 y el 2009. Como se mencionó, hay un incremento

significativo en la asistencia escolar (del 81 % al 85%). Sin embargo, dicho incremento es más pronunciado entre los mestizos (del 83% al 87%), y no es estadísticamente significativo entre los indígenas. Tampoco es significativo entre los niños y niñas del quintil más pobre ni entre los del quintil más rico, pero sí entre los del segundo y tercer quintil. Todo esto, potencialmente, podría contribuir a ahondar las inequidades en cuanto a acceso a la educación y representa un llamado de atención para la política pública.

Por último analizamos el porcentaje de niños que no trabaja ni estudia. En el siguiente gráfico se presenta la evolución histórica de este indicador a lo largo de la última década.

GRÁFICO 4



Fuente: INEC, ENEMDUR, 2003 al 2009.

Hay una tendencia de largo plazo a la reducción del porcentaje de niños y niñas que no trabajan ni estudian. El punto más alto de la serie se encuentra en el 2003 (9%), mientras el punto más bajo está en el 2009 (5,2%). En el último período hay una reducción estadísticamente significativa: del 6,3% (en el 2007) al 5,2% (en el 2009).

Para ver las diferencias entre grupos sociales, en la siguiente tabla se presenta el mismo indicador desagregado por sexo, área, quintil de ingreso, etnia y región para el periodo 2007–2009.

CUADRO 4

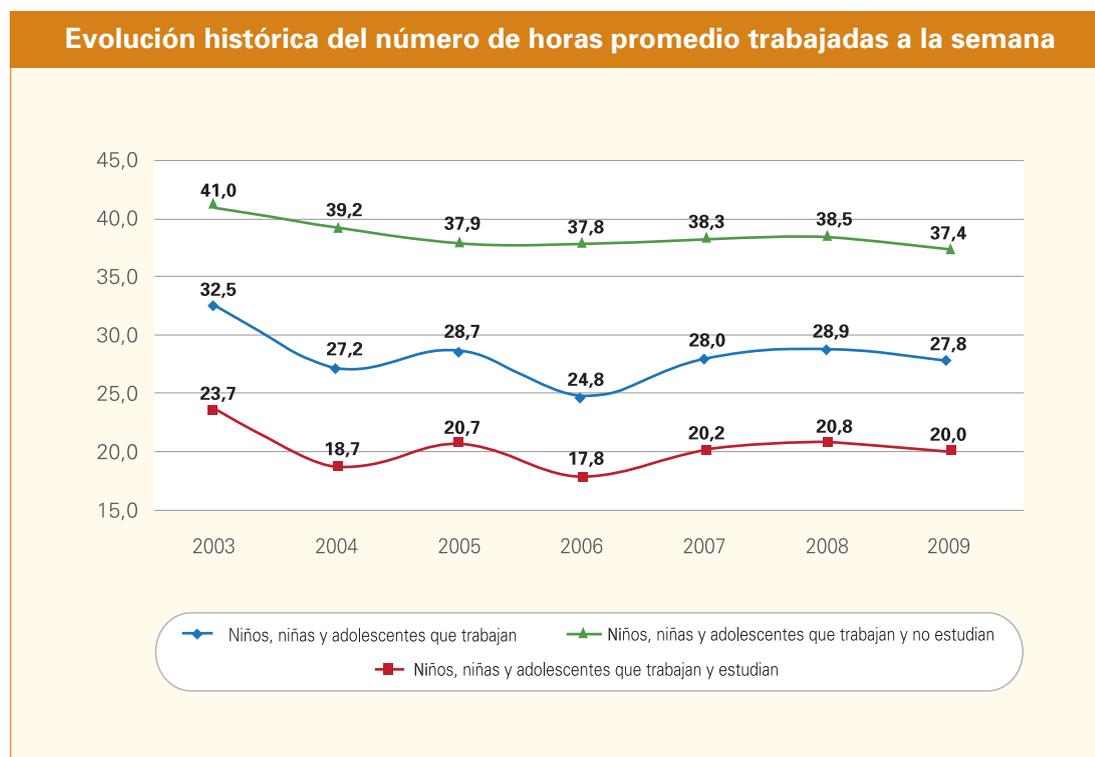
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que no trabajan ni estudian, por sexo, región, etnia, quintil y grupos de edad			
	2007	2008	2009
<i>Nacional</i>	6,3%	5,6%	5,2%
Sexo			
Hombre	5,1%	4,5%	4,1%
Mujer	7,5%	6,7%	6,4%
Región			
Sierra	4,2%	3,8%	3,6%
Costa	8,1%	7,2%	6,8%
Amazonía	6,0%	4,6%	3,8%
Etnia (1)			
Indígena	5,5%	4,8%	4,0%
Blanco	7,1%	5,0%	6,2%
Mestizo	6,1%	5,4%	5,1%
Afroecuatoriano	9,0%	9,1%	7,4%
Quintil (2)			
1	8,7%	8,4%	7,5%
2	8,2%	7,1%	6,5%
3	7,5%	6,1%	5,7%
4	3,7%	3,4%	3,4%
5	1,8%	1,6%	1,3%
Grupo de edad			
De 5 a 11 años	4,3%	3,3%	2,9%
De 12 a 14 años	6,7%	5,8%	5,5%
De 15 a 17 años	10,8%	10,6%	9,8%
Área			
Urbano	4,8%	4,3%	4,4%
Rural	8,8%	7,7%	6,6%

Fuente: INEC, ENEMDUR, 2007 al 2009.

Los indígenas son el grupo étnico que tiene el porcentaje más bajo de niños y niñas que no trabajan ni estudian (4%), en tanto que los afroecuatorianos son quienes tienen el mayor porcentaje (7%). A nivel socioeconómico, en el quintil más pobre se encuentra el mayor porcentaje de niños y niñas que no trabajan ni estudian (8%), mientras que los niños del quintil más rico tienen el menor porcentaje (1%). El porcentaje es mayor entre las niñas (6%) respecto a los niños (4%). A nivel regional, el porcentaje es mayor en la Costa (7%) respecto de la Sierra y Amazonía (4%).

Para tener una idea de la intensidad del trabajo infantil, además de la incidencia, se presenta a continuación la evolución del número de horas a la semana trabajadas para las distintas categorías de trabajo infantil.

GRÁFICO 5



Fuente: INEC, ENEMDUR, 2003 al 2009.

La mayor intensidad de trabajo se da entre los niños y niñas que trabajan y no estudian, en tanto que aquellos que trabajan y estudian, como es de esperarse, presentan la menor intensidad. En términos generales, se observa una tendencia decreciente de la intensidad del trabajo infantil entre el 2003 y el 2006, en todas las categorías. Sin embargo, al final de período de análisis (2006–2009) se encuentra, o bien un estancamiento o, lo que es más grave aún, un incremento de la intensidad del trabajo infantil. Por ejemplo, entre los niños y niñas trabajadores, la intensidad aumenta de 24,8 horas a la semana a 27,8 horas. Lo anterior contrasta con la reducción de la incidencia del trabajo infantil en el mismo período.

En definitiva, se podría estar produciendo un fenómeno por el cual los niños y niñas trabajan en menor porcentaje, pero entre los que trabajan aumenta la intensidad. Otra hipótesis podría ser que, dado que no se encontró ninguna reducción significativa de la incidencia del trabajo infantil entre los niños y niñas más vulnerables (indígenas, quintil más pobre y del área rural), en promedio, estos niños y niñas representan una proporción mayor respecto del total del trabajo infantil en el país.

Dado que a su vez, en promedio, estos niños y niñas trabajan más horas a la semana que el resto, es obvio que aumente la intensidad a nivel nacional.

Finalmente, como es bastante conocido, un componente importante del tiempo de los niños y niñas se dedica a la realización de actividades domésticas (trabajo

reproductivo). Como se ya mencionó, desafortunadamente dicha información solo está disponible desde el año 2006, cuando se incorporaron preguntas que permiten detectar si los niños realizan actividades domésticas (lavar, planchar, cocinar, cuidar a los hermanos menores, etc.) en el propio hogar, así como su intensidad. En el siguiente cuadro se presenta tanto el porcentaje de niños que realizan actividades domésticas, como el número de horas promedio.

CUADRO 5

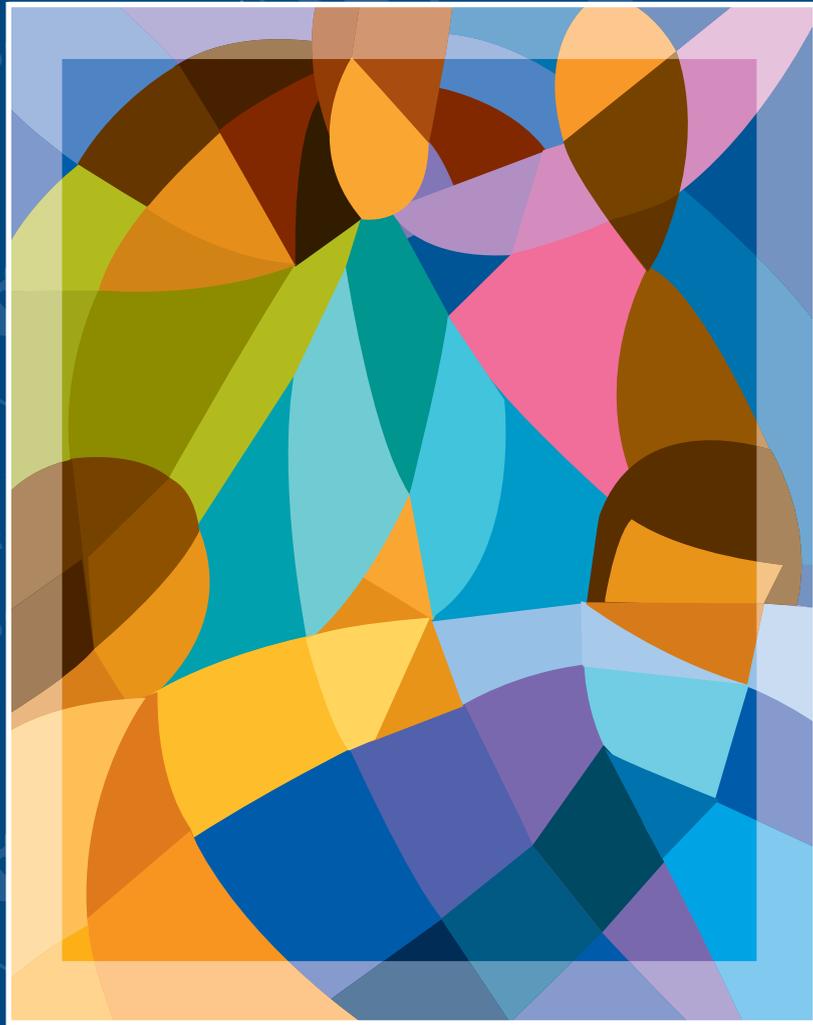
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que realizan actividades domésticas y número de horas promedio a la semana								
Categoría	2006		2007		2008		2009	
	Participan en quehaceres domésticos %	Horas semanales promedio de participación en QQHH	Participan en quehaceres domésticos %	Horas semanales promedio de participación en QQHH	Participan en quehaceres domésticos %	Horas semanales promedio de participación en QQHH	Participan en quehaceres domésticos %	Horas semanales promedio de participación en QQHH
Niños y niñas que trabajan	78,71	7,59	76,09	8,36	73,98	9,49	73,42	10,28
Niños y niñas que trabajan y estudian	83,34	7,26	83,54	8,99	81,91	10,05	78,83	9,83
Niños y niñas que trabajan y no estudian	70,00	8,22	66,31	7,55	64,48	8,82	66,67	10,85
Niños y niñas que solo estudian	59,30	4,39	54,20	3,75	53,36	5,32	56,41	4,60
Niños y niñas que no trabajan ni estudian	66,13	11,30	59,31	10,63	62,93	14,21	65,25	16,76

Fuente: INEC, ENEMDUR, 2006 al 2009.

En el último año, se tiene un 73% de niños y niñas que trabajan y que también realizan actividades del hogar. Este porcentaje es mayor para el caso de quienes trabajan y estudian (79%), lo cual podría comprometer su desenvolvimiento educativo. Los niños y niñas que trabajan y no estudian, así como quienes no trabajan ni estudian, tienen una menor participación en las actividades domésticas (67% y 65%). Por último, los niños que solo estudian son también quienes tienen la menor participación en las actividades del hogar (56%).

En términos de intensidad, la mayor carga de actividades del hogar recae sobre los niños que no trabajan ni estudian, con un promedio de 17 horas a la semana; en tanto que los niños y niñas que solo estudian dedican en promedio solo 5 horas semanales a actividades del hogar. Para el resto, la intensidad de las actividades del hogar es similar y está en alrededor de 10 horas semanales.

Por último, en términos dinámicos, se puede ver que, en general, hay tendencia a la reducción del porcentaje de niños y niñas que realizan actividades del hogar, en todas las categorías analizadas, entre el 2006 y el 2009. Sin embargo, asimismo en todos los casos se encuentra un aumento de la intensidad, en el mismo período. En especial llama la atención el incremento en el promedio de horas a la semana dedicadas a actividades domésticas de los niños y niñas que no trabajan ni estudian. Estas pasan de un promedio de 11 en el 2006, a 17 en el 2009.



**UNA BREVE CARACTERIZACIÓN
DEL MOMENTO ACTUAL**

América Latina vive momentos de cambio. Hay gobiernos progresistas que plantean transformaciones por la vía democrática, así como un retorno de la capacidad redistributiva, planificadora y regulatoria del Estado; una priorización de la inversión social, en particular en salud y educación, y énfasis en los procesos de integración regional.

La desigualdad social y productiva es una de las principales características que definen la historia de América Latina y el Caribe. De acuerdo al informe del PNUD (2010), hay una alta y persistente desigualdad que, acompañada de una baja movilidad social, han llevado a la región a caer en una “trampa de desigualdad”. El informe destaca los siguientes aspectos: América Latina es la región más desigual del planeta (el coeficiente de Gini del ingreso en la región es un 65% más elevado que el de los países de ingreso alto, un 36% más alto que el de los países del este asiático y un 18% más alto que el del África Subsahariana). Esta desigualdad es persistente y atraviesa lo territorial, sexo, raza y etnia. Los países más desiguales son Brasil, Ecuador, Haití y Bolivia, con índices de Gini superiores a 55%.

A las trampas de desigualdad se suman las de la especialización, debido a la dependencia histórica. De hecho, en el caso ecuatoriano, existe fragilidad en una economía que ha apostado a pocos bienes exportables y destinos para sus exportaciones, como base productiva para su desarrollo. Esto determina ciclos de auge y contracción que inhiben su crecimiento sostenido y fracturan el tejido social.

En la actualidad –aunque descrito tiempo atrás– se comienza a posicionar la idea de un “intercambio ecológicamente desigual” (Martínez–Alier, 1992), según el cual las condiciones asimétricas del comercio mundial serían incluso más graves de lo pensado, pero más sutiles, mientras que, al mismo tiempo, las restricciones físicas que hace más de medio siglo pasaron desapercibidas, en la actualidad determinan evoluciones de precios de bienes primarios y procedentes de la extracción, francamente favorables en términos de mercado.

De esta manera, al consabido deterioro de los términos de intercambio –salvo determinadas coyunturas de boom de precios– se suma el “intercambio ecológicamente desigual”: se venden bienes a precios que no incorporan los costos sociales y ambientales de los procesos extractivos, y se regalan los servicios ecológicos (ciclo de nutrientes, regulación hídrica, polinización de cultivos, control de plagas, regulación de microclimas, etc.). El intercambio desigual no es solo comercial; también es genético, pues se traslada a los países del Norte rico en forma masiva la riqueza natural de los trópicos.

Esta mala inserción ha provocado, asimismo, un deterioro creciente de la base material. FAO (2009) detalla que, en el período 2000–2005, hubo una pérdida de la superficie forestal de 4.3 millones de hectáreas (ha) por año en América del Sur: solo en Brasil, 3.1 millones de ha/ año. En 3 años se pierde la totalidad de la superficie forestal del Ecuador. Esta pérdida de superficie forestal fue mayor a la del período 1990–2000, en el cual se redujo en 3.8 millones de ha anuales. Es decir, hay aumento de la deforestación, tendencia que parece ser indiferente al signo ideológico de los

gobiernos. En Brasil pasó de 2.6 (1990–2000), a 3.1 (2000–2005) millones de ha/año. Así mismo, hay conflictos socio–ambientales ligados a ciertas actividades extractivas (petróleo, minería) y al negocio de la madera.

Esta problemática implica generar una nueva estrategia de desarrollo, que coloque sus prioridades en la equidad, la justicia y la sustentabilidad.

Retos en la construcción de una estrategia de desarrollo

A continuación se detallan los principales puntos que permitirían consolidar una distinta estrategia de desarrollo:

- a. **Más democracia y mayor participación social.** El golpe de Estado en Honduras acaecido el 28 de junio de 2008 fue un duro revés para la democracia de toda América Latina y el Caribe¹³. También fue repudiable el intento de golpe de Estado en Ecuador, el 30 de septiembre del 2010¹⁴. El rompimiento del orden constitucional tiene que ser rechazado por todos los actores. Se requiere lealtad con la democracia. Los cambios tienen que realizarse en democracia y con profunda participación social.
- b. **Recuperar las facultades de regulación, planificación y redistribución.** El país cuenta con una perspectiva estratégica que plantea alcanzar el Buen Vivir. El Plan Nacional de Desarrollo 2007–2010 (Senplades, 2007) definió la metodología de mediano y largo plazo para concretar las cinco revoluciones enunciadas en el Plan de Gobierno. En esencia, la propuesta fue romper la inercia de la política pública de los anteriores gobiernos y generar quiebres en el ámbito de los objetivos, políticas, estrategias y programas específicos. En la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo siempre estuvo presente la necesidad de evaluar en forma constante las metas gubernamentales mediante un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos. Estos postulados fueron reafirmados por el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009–2013” (Senplades, 2009). En igual forma, la Constitución aprobada en el año 2008 se coloca como el más importante referente político y programático. La Constitución cimienta derechos ciudadanos, define derechos de la naturaleza, determina un nuevo régimen de desarrollo y propone alcanzar el Buen Vivir. El reto es construir un Estado plurinacional e intercultural. La Constitución es el mejor documento programático que posee el Ecuador para construir un pacto de convivencia de mediano y largo plazo.

13 Los 192 Estados miembros de Naciones Unidas aprobaron una resolución que rechazó el golpe de Estado y demandó la restitución incondicional del presidente elegido en las urnas. Esto último constituyó un hecho sin precedentes en Naciones Unidas.

14 Una ley que racionalizaba el servicio público fue contestada en forma violenta. Hubo una acción de hecho que puso en peligro la continuidad de la democracia y la vida del Jefe de Estado. La reacción de la comunidad internacional fue inmediata. Por ejemplo, el mismo día, el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) resolvió en forma unánime “repudiar cualquier intento de alterar la institucionalidad democrática en el Ecuador”, así como “respaldar decididamente a la República del Ecuador y al gobierno del Presidente Rafael Correa Delgado en su deber de preservar el orden institucional, democrático y el estado de derecho”.

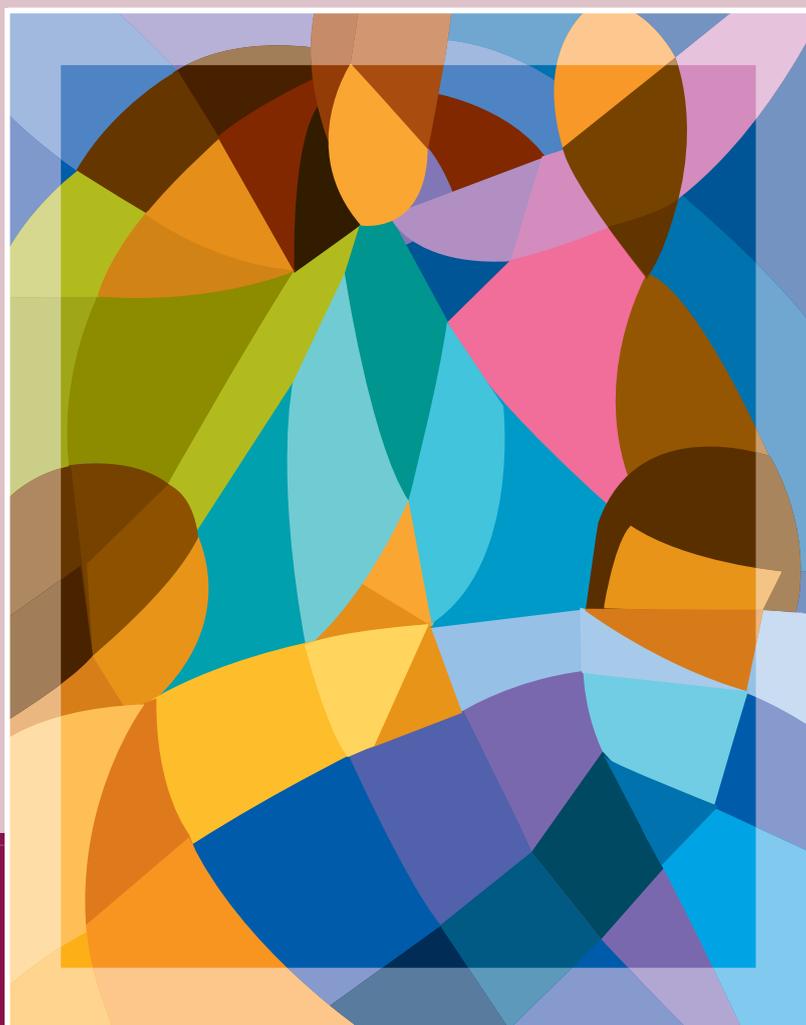
- c. Construir un Estado ciudadano.** Existe un falso dilema “Estado versus mercado”. El mercado puede coadyuvar a generar posibilidades productivas, si se lo regula y controla, más aún cuando falla en la asignación efectiva, como por ejemplo en el caso de los bienes y servicios ambientales. Incluso, desde el punto de vista productivo, se requiere un Estado fuerte que coadyuve en elevar la competitividad sistémica. Un gobierno que invierte en infraestructura eleva la competitividad sistémica porque abarata costos de producción. De la misma manera, se requiere un Estado ciudadano, es decir la construcción de los cambios con una amplia participación social.
- d. Generación de capacidad productiva e industrial.** Una estrategia de desarrollo requiere propiciar una capacidad industrial en los sectores en los cuales el país tiene ventajas, o los que deliberadamente se quiere impulsar. Esto implica diversificación de la especialización (productos y mercados). En este sentido, el proteccionismo no es una mala palabra. Hay que recordar que los países denominados “desarrollados” han mantenido políticas proteccionistas perdurables en determinadas ramas y sectores (por ejemplo el acero, la industria automotriz, el sector agrícola). Chang (2002) demuestra cómo los países ricos prosperaron a costa de políticas proteccionistas, que mantienen hasta ahora. Este es uno de los fundamentos de la globalización.
- e. Énfasis en la lucha contra las inequidades en base a una renovada propuesta social y productiva.** Por una parte, el reto es construir un Estado de derechos, en base a relaciones democráticas de diálogo, tolerancia, no violencia y respeto a las diversidades de toda índole. Para esto es necesario erradicar todas las formas de discriminación por sexo, edad, etnia o preferencia sexual, y eliminar el trabajo infantil y toda forma de precarización en las condiciones laborales. PNUD (2010) destaca como elementos dinamizadores la acumulación de activos y la inversión temprana en los niños y niñas (salud y nutrición, incremento de la escolaridad). De otro lado, el reto es modificar el régimen de acumulación, en particular la desconcentración de los medios de producción (por ejemplo en el agro). Ahora bien, el desarrollo de las fuerzas productivas nacionales debe lograrse con respeto a los límites biofísicos o naturales, es decir tomando en cuenta a la naturaleza, como se puede advertir en el siguiente punto.
- f. Necesidad de una transición socio-ecológica.** Ecuador se encuentra en la vanguardia mundial de la defensa de los derechos de la naturaleza y de la sostenibilidad planetaria. La nueva Constitución ecuatoriana innova y contiene avances como la consagración de los derechos de la naturaleza. La Iniciativa Yasuní-ITT corrobora esta opción asumida por los ecuatorianos, que han preferido no contar con los ingentes ingresos que habría producido la extracción petrolera, para respetar el modo de vida de pueblos no contactados, preservar la más alta biodiversidad relativa del planeta y cumplir con los preceptos constitucionales, a cambio de una corresponsabilidad mundial expresada en un fideicomiso internacional. Este compromiso ético y político del Ecuador con la humanidad es un componente medular y constante de la política exterior y

ambiental ecuatoriana. A la vez, es necesario propiciar escenarios de transición socio-ecológicos, desde economías dependientes (caracterizadas por un perfil primario exportador, desindustrialización, exclusión, pobreza, concentración del ingreso, depredación e insostenibilidad ambientales), hacia economías sustentables (diversificación de productos y de mercados, industrialización con generación de empleo, equidad y evolución conjunta entre culturas humanas y el medio ambiente). Las estrategias de sustentabilidad significan mantener, sin destruir, las partes del territorio y los recursos naturales que tienen muchos valores ambientales y sociales. El tránsito hacia una economía postextractiva implica una paulatina pérdida del peso en la composición del producto de la actividad extractiva; un cambio en la matriz de especialización (productos y mercados); y la canalización de la renta extractiva hacia procesos distributivos y redistributivos.

- g. Disputar el sentido de la globalización.** Una de las falacias más evidentes de la globalización es la supuesta libre movilidad de los “factores de producción”. Mientras se permite la circulación del capital financiero y de todo tipo de bienes y servicios, se criminaliza la movilidad de los seres humanos. La ecuación del intercambio mundial jamás encontrará el equilibrio mientras no se liberen todos los “factores productivos”. Un país con alrededor del 15% de su población económicamente activa residiendo en otros países requiere políticas específicas para salvaguardar los derechos humanos de los ecuatorianos en el extranjero. El cumplimiento de principios como la libre movilidad humana es determinante para salvaguardar los derechos de los migrantes ecuatorianos. El Buen Vivir tiene que tener una escala y óptica planetaria.
- h. Fortalecimiento de una nueva integración latinoamericana.** Una nueva estrategia de desarrollo requiere de un afianzamiento global, sin exclusiones. Sin integración regional, no se alcanzará el desarrollo y menos aún el Buen Vivir. Ecuador aparece a la cabeza de la creación de una nueva arquitectura financiera (NAF); de la constitución del Banco del Sur; del Sistema Unificado de Compensación Regional (SUCRE); es actor fundamental de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y de la naciente Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), a la cual ha logrado dotar de un andamiaje institucional mediante el funcionamiento de sus consejos. Ha sido uno de los actores en consolidar una Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (en base al trabajo del Grupo de Río), sin tutelaje externo. Desde una perspectiva de relaciones internacionales, el país puede liderar los acuerdos internacionales en materia de cambio climático, protección infantil, eliminación del trabajo infantil, derechos humanos. El Ecuador, con un peso marginal por el tamaño de sus recursos económicos, naturales, etc., puede disputar un espacio propio en el plano internacional.

-
- i. Por último, un reto adicional: **la construcción de nuevos paradigmas**. Hace algún tiempo, se sostenía (Falconí y Oleas, 2004) que el pensamiento económico se encontraba en crisis, “sea por la manifiesta incapacidad del neoliberalismo para proponer soluciones globales o por la falta de orquestación de ciencias que requiere el tratamiento de los problemas ambientales” (ibid, pp. 19–20). Este es un reto fundamental: construir un nuevo pensamiento latinoamericano, en el cual haya cabida y respuesta a los problemas globales emergentes y complejos (calentamiento global, pérdida de biodiversidad, etc.).

Luego de esta discusión teórica sobre algunos elementos para cambios estructurales conducentes a una nueva estrategia de desarrollo que permita solucionar problemas como el trabajo infantil y otros, a continuación se presentan los resultados del análisis de los costos y beneficios de la erradicación del trabajo infantil en Ecuador.



LOS COSTOS Y BENEFICIOS DE ERRADICAR EL TRABAJO INFANTIL¹⁵

¹⁵ Los elementos de cálculo para el análisis costo beneficio se detallan en el anexo 6.

La propuesta metodológica pretende replicar, para el Ecuador, el estudio realizado por OIT e IPEC a nivel mundial en el año 2004. El estudio en cuestión se titula “Investing in Every Child. An economic study of the costs and benefits of eliminating child labour”. En este estudio se realiza una estimación de los costos y de los beneficios de erradicar el trabajo infantil para las regiones del mundo en desarrollo.

Es importante aclarar que lo que se presenta a continuación no es un estudio de impacto de las diferentes intervenciones que ayudarían a eliminar el trabajo infantil (el cual permitiría saber qué funciona y qué no funciona en materia de erradicación del trabajo infantil). Tampoco se trata de un análisis costo–efectividad (el cual permitiría saber qué tipo de intervención es la más costo–efectiva para erradicar el trabajo infantil). En realidad se trata de un estudio que calcula los costos de incrementar el nivel de las intervenciones actualmente existentes para erradicar el trabajo infantil y tener a todos los niños y niñas en la escuela (o colegio), y los compara con los beneficios que se obtendría de tener a los niños en la escuela en lugar de tenerlos trabajando. Todos estos costos y beneficios se proyectan por un lapso de 20 años (trayéndolos a valores actuales), y se analiza si los beneficios de erradicar el trabajo infantil superan a sus costos.

Para conseguir este objetivo se aplica la misma metodología del estudio citado (OIT–IPEC), para el Ecuador, tomando en cuenta las particularidades de nuestro país y, en especial, las metas definidas por el gobierno. Se usó como fuente principal de información a la ENEMDUR 2009, además de las estadísticas de los Ministerios de Educación–ME y de Economía y Finanzas–MEF, y del Banco Central del Ecuador.

Entre los costos que el país incurriría para eliminar el trabajo infantil se tiene:

1. **Oferta educativa**, que incluye el costo de construir nuevas escuelas, contratar y capacitar nuevos profesores y proveer material educativo.
2. **Costo de oportunidad**, que se refiere al costo que enfrentan los hogares al dejar de recibir los ingresos generados por los niños y niñas que antes trabajaban.
3. **Programa de transferencia monetaria**. Que a su vez se divide en dos: el costo de administrar el programa y el costo de la transferencia en sí. Se incluye este costo dada la amplia evidencia, a nivel mundial y en especial de los países en desarrollo, de los efectos significativos y positivos de estos programas tanto en la matrícula escolar como en la reducción del trabajo infantil.
4. **Intervenciones específicas**, referente a aquellas intervenciones que de manera específica buscan evitar que los niños y niñas trabajen en actividades riesgosas para su salud y desarrollo físico y mental.

Por otro lado, entre los beneficios que el país recibiría por la eliminación del trabajo infantil se tiene:

1. **Educación**, que se refiere a las mejoras en la productividad y en la generación de ingresos asociadas al incremento en los niveles de escolaridad, al contar en el futuro con una mano de obra mejor calificada.
2. **Salud**, que implica los beneficios de reducir las enfermedades y lesiones producidas por el trabajo infantil de riesgo.

Lo que hace la metodología de la OIT es calcular los costos y beneficios y proyectarlos para los próximos 20 años, en rondas de cinco años cada una. Luego se calcula el valor actual utilizando una tasa de descuento (5%).

A continuación se explica de manera más detallada cómo se calcula cada uno de los componentes del costo y del beneficio de eliminar el trabajo infantil.

Los costos de erradicar el trabajo infantil

Como se mencionó antes, hay cuatro grandes componentes del costo total de eliminar el trabajo infantil: el costo de incorporar a los niños y niñas a la escuela y al colegio; el costo de oportunidad (esto es, lo que dejan de recibir los hogares por el trabajo de los niños y niñas); el costo de una transferencia monetaria, y el costo de programas específicos destinados a erradicar el trabajo de alto riesgo para los niños y niñas.

1. El costo de incorporar a los niños y niñas a una escuela y a un colegio de calidad.

La educación es vista como una alternativa al trabajo infantil. El mejor de los escenarios es tener a todos los niños en la escuela y fuera del trabajo. Muchos niños en Ecuador trabajan y no estudian porque no encuentran una escuela o colegio cerca de su casa, o que llene sus expectativas. Desde esta perspectiva, en este componente se incluye el costo de tener a los niños y niñas en una escuela o en un colegio de calidad. Esto implica incluir el costo de contratar profesores adicionales de acuerdo a la incorporación de los niños al sistema escolar (para que no haya cambios en la relación de alumnos por profesor); de construir aulas adicionales, también de acuerdo al crecimiento de la matrícula (para que tampoco haya cambio en la relación de alumnos por aula), así como el costo de la entrega de insumos escolares como uniformes y libros, y la eliminación de la contribución voluntaria; estos elementos ayudan a tener una escuela de calidad.

La meta que se plantea en cuanto a matrícula es tener la cobertura universal para la educación básica para el año 2015, y alcanzar una tasa de matrícula de 75% en el bachillerato para ese mismo año. El gasto corriente unitario para educación se estimó en 400 dólares, y el gasto en capital se estimó en 40 dólares para básica y 80 dólares para bachillerato. Todos estos valores se obtuvieron al dividir el presupuesto devengado para el 2009 (según el MEF) para el total de matriculados en el año lectivo 2009–2010 (según el ME).

2. **El costo directo para los hogares de eliminar el trabajo infantil.** Conocido también como costo de oportunidad, es el ingreso mensual de las niñas y niños trabajadores. En nuestro caso, esta información está disponible en la ENEMDUR.

Se calculó el ingreso promedio mensual declarado por todos los niños y niñas que trabajan. Nuestras estimaciones nos dan un ingreso mensual promedio de US\$ 130 dólares.

- 3. El costo de un programa de transferencia monetaria.** Está muy asociado al anterior. Se espera que la transferencia monetaria cubra a los hogares, al menos una parte, el ingreso que dejan de recibir por los niños y niñas que estaban trabajando y que hoy se incorporan a la escuela, así como el costo que implica tener a los niños en la escuela (transporte, colaciones, cuotas, etc). En este punto, vale la pena reiterar una reflexión hecha en el estudio de la OIT-IPEC. En economía existen algunos gastos que no son costos económicos. Un ejemplo de esto son justamente los programas de transferencia monetaria. En este caso, el dinero se mueve de una cuenta (gobierno) a otra (hogares pobres), sin que haya un efecto en términos reales, es decir, no se crean nuevos bienes o servicios en la sociedad. Por otro lado, la administración de un programa de este tipo sí representa un verdadero costo económico, dado que el dinero pagado por el gobierno compensa a los trabajadores del programa por su labor. En este caso, sí se crea valor.

El país ya cuenta con un programa de transferencia monetaria, el Bono de Desarrollo Humano–BDH. Lo que se incluye como costo adicional es el tener cobertura de 100% a los hogares pobres con niños y niñas en edad escolar. Por tanto, este costo representa el otorgar el BDH (US\$ 35 dólares) a familias pobres con niños y niñas en edad escolar que según la ENEMDUR no lo estén recibiendo (alrededor de 300.000 familias). En línea con la reflexión anterior, se presentarán los resultados para los dos escenarios, tomando en cuenta el valor total del incremento del BDH, y tomando en cuenta solo su costo administrativo (se asume que el costo administrativo es 5% de la transferencia).

- 4. El costo de intervenciones específicas,** destinadas a evitar que los niños y niñas trabajen en actividades de riesgo para su desarrollo físico, mental y moral. En nuestro país, este tipo de intervenciones se realizan a través del Ministerio de Relaciones Laborales y del INFA. El costo promedio unitario de estas intervenciones se estimó en US\$ 70 dólares al mes por niño o niña. Para la definición de niño en actividades de riesgo, se utilizó lo que dicen los artículos 86 y 87 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Según esta normativa, como se vio en secciones anteriores, se prohíbe el trabajo adolescente en: "1.- En minas, basurales, camales, canteras e industrias extractivas de cualquier clase; 2. En actividades que implican la manipulación de sustancias explosivas, psicotrópicas, tóxicas, peligrosas o nocivas para su vida, su desarrollo físico o mental y su salud; 3. En prostíbulos o zonas de tolerancia, lugares de juego de azar, expendio de bebidas alcohólicas y otros que puedan ser inconvenientes para el desarrollo moral o social del adolescente; 4. En actividades que requieran el empleo de maquinaria peligrosa o que lo exponen a ruidos que exceden los límites legales de tolerancia; 5. En una actividad que pueda agravar la discapacidad, tratándose de adolescentes que la tengan; 6. En las demás prohibidas en otros cuerpos legales, incluidos los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador; y, 7. En hogares cuyos miembros tengan antecedentes como autores de abuso o maltrato".

De todas las formas de trabajo riesgoso citadas antes, solo se tiene información de aquellos niños y niñas que trabajan en actividades mineras. Según la ENEMDUR, alrededor de 500 niños y niñas estaría en actividades mineras. Todo ello nos conduce a pensar que este costo está subestimado.

Los beneficios de erradicar el trabajo infantil

Como ya se mencionó, hay dos grandes grupos de beneficios provenientes de la eliminación del trabajo infantil: educación y salud¹⁶.

1. **Educación:** Se refiere al incremento en los años de educación. Esto implica, además de los beneficios económicos, otro tipo de beneficios. Gente con más educación tiene mejores posibilidades de participar en la vida democrática y cultural del país. Hay, además, efectos asociados muy importantes con la salud; así, madres mejor educadas tienen menores tasas de fecundidad, hijos e hijas mejor alimentados y cuidados, y con mejor desarrollo psicológico. Personas mejor educadas tienen mayores potencialidades para hacer valer sus derechos y para el desarrollo de una ciudadanía plena. Además de los beneficios meramente económicos, hay un sinnúmero de beneficios adicionales.

Sin embargo, todos estos otros beneficios son difíciles de cuantificar; por ello, en este estudio solo se toman en cuenta los beneficios económicos. Desde esta perspectiva, los beneficios estimados provenientes de la mejora en educación están subvalorados. Otro supuesto importante en esta parte es que asumimos que los retornos individuales (que son los que obtiene una persona en el mercado laboral por su mejor nivel escolar) son iguales a los retornos sociales (que son los que obtiene toda la sociedad en su conjunto). Esto también subvalora la estimación de beneficios.

Con estas alertas, lo que se hace para estimar los beneficios económicos es calcular los retornos escolares utilizando un modelo Minceriano, de la siguiente forma:

$$Y_i = \alpha + \beta S_i + X_i' \theta + \varepsilon_i$$

En esta ecuación, Y_i representa el logaritmo del ingreso por horas, S_i son los años de escolaridad, X_i es un vector de características adicionales del individuo

16 Vale aclarar que el estudio de OIT-IPEC solo toma en cuenta los beneficios económicos directos o inmediatos. No se toma en cuenta, por ejemplo, la importancia de la educación y la salud para eliminar los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, como lo recalca el último informe regional sobre la inequidad en América Latina (PNUD, 2010). Tampoco se toma en cuenta los beneficios que la educación tiene en la ampliación de las oportunidades, en la reducción de la mortalidad y desnutrición infantil, en el incremento en la participación y conformación de ciudadanía activa, en la construcción de sociedades más democráticas, etc.

(básicamente la edad, la edad al cuadrado y una variable *dummy*¹⁷ para sexo). Por último, ε_i es un término de error distribuido normalmente y de media cero. El coeficiente de Mincer¹⁸ es beta y expresa, en promedio, en qué porcentaje se incrementa el ingreso laboral con un año adicional de educación.

Para el caso ecuatoriano, el coeficiente de Mincer toma un valor de 0.11. Esto significa que, en promedio, por cada año adicional de escolaridad, los ingresos laborales se incrementan en un 11% en el Ecuador. Se considera que este retorno educativo de 11% afectará al salario promedio de los trabajadores no calificados (se define como no calificados a aquellos trabajadores con menos de 13 años de escolaridad), debido a que en los costos de educación solo se toma en cuenta hasta la educación secundaria, así niños y niñas que estuvieron fuera de la escuela, podrían ingresar a ella y estudiar hasta 12 años. Por supuesto que esto subestima el beneficio de educación, dado que los jóvenes, una vez en el sistema escolar, podrían valorar la importancia del estudio y continuar estudiando.

Para operacionalizar este beneficio, se multiplica el total del número de años adicionales de educación a ser recibidos por el coeficiente de Mincer y por el salario promedio de los trabajadores no calificados. El valor presente de este rubro se obtiene asumiendo que cada persona recibirá ingresos durante 40 años de su vida, comenzando a trabajar a la edad de 15. Para los estándares de países en desarrollo, este período de 40 años es conservador, dado que la gente trabaja hasta más allá de los 65 años. Desde esta perspectiva, esto podría subestimar los beneficios.

Es importante notar que los beneficios son acumulativos. Por ejemplo, si en la primera ronda de 5 años un tercio de los niños y niñas de edad escolar que antes no estaban en la escuela se matriculan en ésta, luego en la segunda ronda un segundo tercio se matricula, pero el primer tercio continua en la escuela, y así sucesivamente.

2. **Salud:** Como se mencionó, los beneficios en salud están asociados con la eliminación de las peores formas del trabajo infantil. Por tanto, se trata de estimar en esta parte los efectos económicos de las enfermedades y daños causados en el trabajo riesgoso. Para empezar, se trata de eliminar las peores formas de trabajo infantil en los primeros cinco años de la simulación. De esta forma se eliminará la gran mayoría de los efectos negativos en salud. Existe poca literatura que permita cuantificar el efecto económico de las peores formas de trabajo infantil y sus daños en salud. Con esto en mente, en esta parte se utiliza el mismo criterio empleado en el estudio OIT-IPEC, utilizando los datos para América Latina. Para empezar utilizaremos el concepto de Disability-Adjusted Life Year (DALY), desarrollado por la Organización Mundial de la Salud. De acuerdo con esto, cada tipo de daño causado por el trabajo peligroso en niños y niñas es clasificado de acuerdo a su efecto en el funcionamiento del individuo.

17 Una variable *dummy* es una variable dicotómica que toma el valor de 1 si la persona es mujer, y de 0 si es hombre.

18 Este coeficiente se lo conoce como retorno escolar y nos dice en qué porcentaje aumentará, en promedio, el ingreso laboral ante el aumento en un año en la escolaridad. Se trata de una forma de evaluar el rendimiento en el mercado de trabajo de aumentos en la escolaridad.

El estudio de la OIT–IPEC utiliza el trabajo de Fassa (2003) desarrollado para los EEUU para clasificar las distintas actividades de trabajo infantil¹⁹. En nuestro caso se utilizó el mismo criterio. Una vez estimado el total de DALYs, el siguiente paso es transformar los DALYS en dólares (como porcentaje del PIB per cápita). Para ello usamos el factor de conversión del estudio OIT–IPEC para América Latina. El mencionado estudio llega a porcentajes del PIB per cápita por DALY que van de 3,6, a 4,2 y hasta llegar a un máximo de 37,4. Dada la potencial subestimación en la estimación de los beneficios asociados a la eliminación de las peores formas del trabajo infantil, producida tanto por el subregistro del número de niños en actividades de riesgo, como por la estimaciones de los DALYs²⁰, se decidió utilizar el máximo valor (de 37,4) del estudio de la OIT–IPEC como factor de conversión.

Proyecciones

Como se mencionó, el estudio modela un proceso que tiene lugar en los próximos 20 años, empezando en el 2010, y calcula el valor presente (al 2009) de los costos y beneficios mencionados. Se fija como meta alcanzar la cobertura universal de educación básica en el 2015, y el 75% de matrícula en bachillerato en el 2015. También se plantea como meta eliminar las peores formas del trabajo infantil en los primeros cinco años. Se reportan los resultados por rondas, teniendo cada ronda una duración de cinco años. La tasa de descuento utilizada es el 5%.

Resultados

Los costos y beneficios totales (en valor presente) a lo largo de las cuatro rondas (de cinco años cada una) tomando en cuenta cada uno de los componentes de los costos y beneficios se presentan en el siguiente cuadro.

CUADRO 6

Costos y beneficios totales de eliminar el trabajo infantil para las cuatro rondas		
Ronda	Costos	Beneficios
Ronda 1	\$ 96.321.443,82	\$ 74.203.419,78
Ronda 2	\$ 179.474.244,26	\$ 216.963.321,74
Ronda 3	\$ 303.480.387,15	\$ 369.698.180,85
Ronda 4	\$ 397.924.518,90	\$ 449.606.322,79
Total	\$ 977.200.594,12	\$ 1.110.471.245,16

19 Para ver mayor detalles se recomienda leer el capítulo 8 del estudio de la OIT–IPEC.

20 Se debe tomar en cuenta que la conversión de las distintas actividades de trabajo infantil a DALYs se realizó sobre la base del estudio de EEUU, lo cual genera una subestimación en las estimaciones de los efectos del trabajo infantil de riesgo en salud (dado que la sociedad americana tiene menor intensidad y peligrosidad del trabajo infantil que la sociedad ecuatoriana). Por otro lado, los datos del estudio en mención solo incluyen heridas y daños por accidentes de trabajo, y no enfermedades provenientes del trabajo. Desde esta perspectiva, las estimaciones de los beneficios en salud estarán sesgadas hacia abajo.

Las estimaciones presentadas en el cuadro anterior incluyen el monto del BDH, pese a que, como se señaló arriba, este no es un costo verdadero. En todo caso, los resultados muestran que a excepción de la primera ronda, los beneficios de erradicar el trabajo infantil superar a los costos. A lo largo de los 20 años de simulación, se tendría un costo total de 977 millones de dólares (en valor presente), mientras que se obtendría un beneficio total de 1.100 millones de dólares (en valor presente). Pese a las limitaciones de la estimación, los resultados presentados muestran claramente que es muy beneficioso para la sociedad ecuatoriana, aun desde este reducido enfoque económico, erradicar el trabajo infantil. En los anexos 7 y 8 se presentan dos escenarios adicionales, uno más optimista, en el que no se toma en cuenta el monto de la transferencia del BDH sino solo su costo administrativo, como lo hace el estudio OIT-ILO; y otro adicional, en el que se trata de corregir el subregistro del total de niños y niñas en trabajo peligroso, asumiendo que se trata de 5.000 niños y niñas y no 500. En todos los casos, la conclusión es la misma. El beneficio de eliminar el trabajo infantil es mayor a su costo.

A continuación se presentan los mismos resultados, pero desagregando cada uno de los diferentes componentes de los costos y beneficios.

CUADRO 7

Costos y beneficios de eliminar el trabajo infantil por componente			
Costos por componente		Beneficio por componente	
Costo de oportunidad	\$ 41.528.135,13	Educación	\$ 633.851.215,75
Costo ampliación BDH	\$ 50.564.879,11		
Costo programas niños y niñas	\$ 28.377,38	Salud	\$ 476.620.029,42
Costo educación básica	\$ 476.001.413,02		
Costo educación bachillerato	\$ 409.077.789,49		
Total	\$ 977.200.594,12	Total	\$ 1.110.471.245,16

Para cada uno de los distintos componentes, tanto de los costos como de los beneficios, se tiene los siguientes resultados: En primer lugar, el costo total de incluir a todos los niños y niñas en la educación básica es de 476 millones de dólares (en valor presente) durante los próximos 20 años. Como se mencionó, en este caso la meta es alcanzar la cobertura universal de la educación básica en el 2015, partiendo de una tasa neta del 94% en la actualidad. Por otro lado, el costo total de aumentar la matrícula del bachillerato al 75% en el 2015 (partiendo de una tasa neta del 54% en la actualidad) es de 409 millones de dólares (en valor presente). Todos estos costos incluyen los diferentes componentes que permitirían contar con una escuela de calidad; esto es, contar con una relación numérica alumnos–profesor y alumnos–aula adecuada, así como contar con uniformes, textos

y con la eliminación de la contribución voluntaria de los padres. Se incluye no solo el costo de que los niños y niñas que están fuera del sistema escolar accedan a éste, sino también el costo de mantenerlos en el sistema.

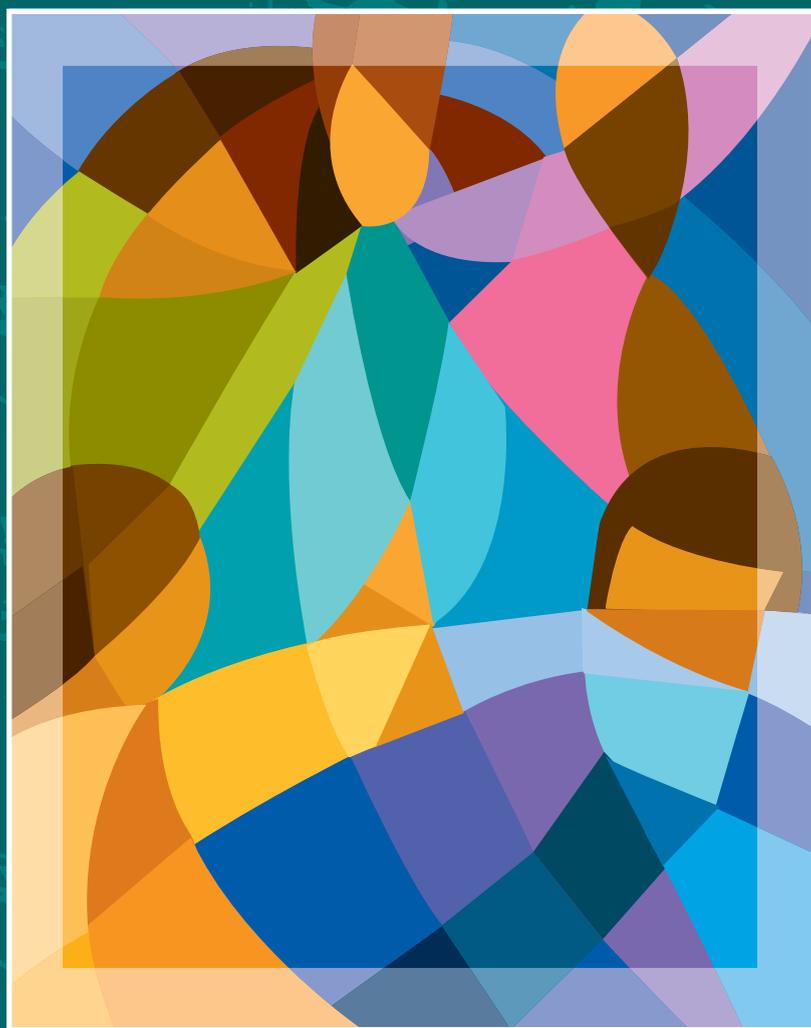
Otro componente de los costos es el costo de oportunidad. Como ya se mencionó anteriormente, se refiere al monto que dejan de recibir los hogares por el trabajo de sus hijos e hijas. En el caso ecuatoriano, este componente asciende a un total de 41 millones (en valor presente) en los próximos 20 años. Para su cálculo se partió de un ingreso promedio mensual de US\$ 130 dólares (que es el estimado en la ENEMDUR 2009).

El costo de la transferencia a los hogares, tomando en cuenta el costo administrativo y el costo de la transferencia en sí, asciende a 50 millones de dólares. En este caso, como ya se indicó, se trata de cubrir con el BDH a aquellos hogares pobres que tienen hijos en edad escolar y que no reciben el BDH. De acuerdo con nuestras estimaciones, según la ENEMDUR 2009, se trataría de alrededor de 300.000 familias. Se asume que el monto de la transferencia se mantiene en US\$ 35 dólares por mes. El costo total de esta política, sin incluir la transferencia en sí (sino solo tomando en cuenta el costo administrativo), sería de 2 millones de dólares. Los resultados que solo incluyen el costo administrativo de la transferencia se presentan en el anexo 4. En este escenario, la relación costo beneficio es mucho más ventajosa, como era de esperarse.

Por último, un componente final de los costos es el que tiene que ver con las intervenciones gubernamentales para controlar y eliminar el trabajo infantil de riesgo. Como se mencionó, en este caso se asume que durante la primera ronda (el siguiente quinquenio) se elimina este tipo de trabajo. El costo total de esto asciende a los 28 mil dólares, y se calcula solo para los primeros cinco años. Como se mencionó arriba, este costo subestima el costo total, dado que solo se logró identificar en la encuesta a los niños y niñas que trabajan en minas, y no se pudo identificar a quienes trabajan en otras actividades de riesgo de acuerdo a lo definido por el Código de la Niñez y Adolescencia. En todo caso, esta subestimación en el lado de los costos tiene su contraparte al momento de calcular los beneficios (en salud) de la eliminación de las peores formas del trabajo infantil.

Por el lado de los beneficios, como ya se dijo, se tiene dos grandes componentes. El primero se refiere al beneficio económico, en especial a las mejoras en la productividad que proporciona a la sociedad el tener mano de obra mejor calificada. El beneficio total es de 630 millones de dólares. Como se mencionó antes, para este cálculo se utiliza un retorno escolar de 11 % en promedio, y se utiliza un salario para trabajadores no calificados de alrededor de US\$ 200 dólares (de acuerdo a los resultados obtenidos en la ENEMDUR 2009). Hay que reiterar que solo se estiman los beneficios económicos vinculados a una mayor productividad de los trabajadores. No se toman en cuenta los beneficios sociales, culturales y otros que implican un aumento en las capacidades educativas de las personas. En este sentido, esta cifra subestima el beneficio.

El otro componente importante de los beneficios es el de salud. En este caso, se estima un valor total de 470 millones de dólares (en valores presentes). Como está dicho, se utilizan los parámetros usados por el estudio OIT-IPEC, tanto en lo que tiene ver con los DALYs como en la transformación de los DALYs a dólares (como porcentaje del PIB per cápita). En este caso también habría una subestimación, dado que en la ENEMDUR 2009, solo se logra representar a los niños y niñas que trabajan en la minería y no se puede estimar el total de niños y niñas en riesgo de acuerdo a lo definido en el Código de la Niñez y la Adolescencia.



LA GEOGRAFÍA DEL TRABAJO INFANTIL

El Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SELBEN) fue levantado entre los años 2001 y 2002 por parte de la Secretaría Técnica del Frente Social, en convenio con las universidades públicas del país. Se trata de una herramienta de focalización individual utilizada para seleccionar a los beneficiarios de los programas sociales, y en especial del Bono de Desarrollo Humano. El cálculo del índice SELBEN tomó como referencia la información de la Encuesta de Condiciones de Vida–ECV del año 1999. El índice SELBEN fue construido bajo la metodología de componentes principales no lineales con base en 27 variables que se agrupan de la siguiente manera: infraestructura (6 variables), características demográficas de los miembros del hogar (9 variables), características educativas (4 variables), y activos del hogar (8 variables). Tiene una escala de 0 a 100.

La falta de actualización de los datos que conformaban la base SELBEN ocasionaba errores de exclusión de posibles beneficiarios que, debiendo recibir ciertas prestaciones sociales, no lo hacían, ya sea porque no fueron registrados en ese tiempo, o porque sus condiciones de vida empeoraron posteriormente a su registro y deberían recibir el beneficio; como también por errores de inclusión, como el caso de beneficiarios que, habiendo mejorado sus condiciones de vida, continúan recibiendo prestaciones sociales que están dirigidas a poblaciones más necesitadas.

Con estos antecedentes, a finales del año 2007 se decidió emprender un proceso de actualización del registro. A esta nueva base se la denominó Registro Social–RS. Esta base actualiza la información de las familias e incorpora nuevas características socio-económicas que no eran relevantes en la anterior base, tales como: migración, dolarización, crisis económica, crecimiento de la población, entre otras.

El diseño, ejecución, administración y actualización del RS está a cargo del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

Para la actualización del registro se partió de las siguientes consideraciones²¹:

El Ecuador está dividido en 32.129 Sectores Censales (un sector censal tiene aproximadamente 150 viviendas) en los que: a) En el año 2001 se tenían 2.879.935 hogares y 12.156.608 personas; b) Para el año 2008, se estimó la existencia de 3.392.851 hogares y 14.321.699 personas, con un 38,3% de pobreza (1.319.819 hogares pobres).

El Registro Social se realizó en las 995 parroquias de los 220 cantones de las 24 provincias del país. Se registró a 2.393.377 familias, cifra que, comparada con la anterior base de datos del SELBEN, implica un incremento de 16%.

21 Información obtenida de la página web del MCDS.

La construcción del nuevo índice de clasificación socioeconómica del Registro Social se basa en 30 variables y también utiliza técnicas de análisis multivariante. El nuevo índice tiene un mejor desempeño en términos de focalización de los hogares pobres que el índice anterior (SELBEN). Según el MCDS, comparando la eficiencia del antiguo índice SELBEN y el nuevo índice del registro social RS, se tendría una disminución en el error de exclusión de 21,2% a 10,5%, y del error de inclusión de 18,3% al 10,4%.

Entre las nuevas variables incluidas, el RS incluyó algunas preguntas sobre asistencia escolar y sobre trabajo (infantil). En especial se pregunta si se matriculó o no en el presente año escolar, y si asistente normalmente a clases. En relación a la actividad laboral, se pregunta cuál fue la actividad principal de la semana pasada; y las opciones de respuesta son: trabajó al menos una hora, buscó trabajo, aunque no trabajó la semana pasada tiene algún empleo del cual estuvo ausente; estudió; quehaceres domésticos; rentista; jubilado, enfermo o incapacitado; trabajador familiar no remunerado, ninguna de la anteriores. Con base en estas preguntas se puede calcular el porcentaje de niños cuya principal actividad es el trabajo y que además no están matriculados en la escuela, o que, estando matriculados, no están asistiendo normalmente.

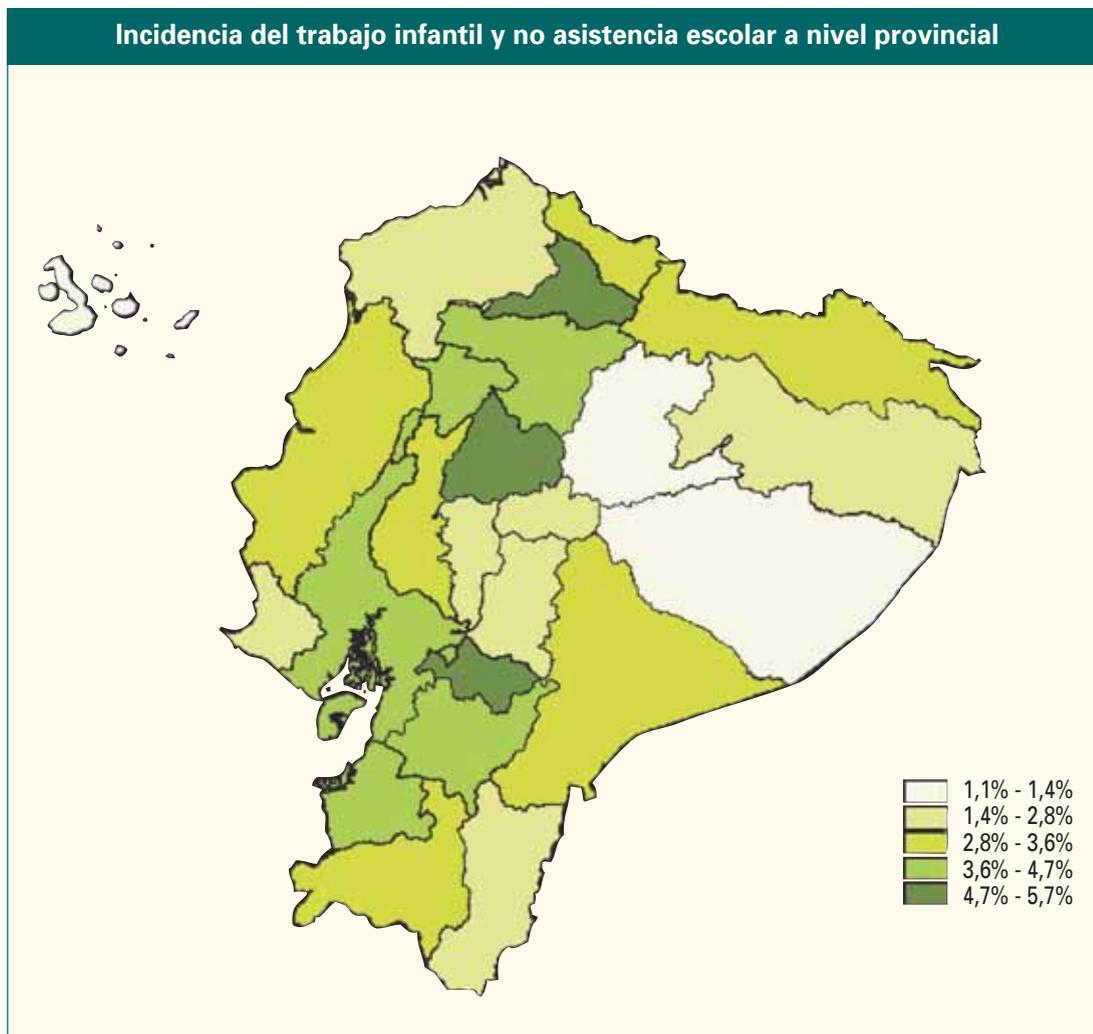
La principal ventaja de la base de datos del RS es que se trata de un censo (focalizado en los pobres), y, por tanto, permite obtener información estadísticamente significativa a niveles altos de desagregación; provincial, cantonal o parroquial.

Para tener una idea de la comparación entre el RS y la ENEMDUR 2009, en el anexo 9 se presentan las estimaciones del trabajo infantil sin asistencia escolar en las dos fuentes, a nivel nacional y regional. Los resultados son bastante similares, aunque en el caso de la Amazonía se observan discrepancias mayores. Lo anterior puede deberse a dos elementos: En primer lugar, las definiciones de trabajo infantil y asistencia escolar no son totalmente comparables, dado que el RS se refiere a la actividad principal de la semana pasada, en tanto que la ENEMDUR recaba información sobre todas las actividades de la semana pasada. Y por otro lado, las poblaciones de referencia son diferentes. En la encuesta se tiene a todos los niños y niñas (incluidos pobres y ricos), en tanto que el RS se concentra en los quintiles más pobres. Lastimosamente, la ENEMDUR 2009 no permite reconstruir el índice SELBEN para tener mayor comparabilidad.

Con todas estas advertencias, en esta parte se presentan los resultados de la estimación del porcentaje de niños y niñas que trabajan y no estudian a nivel provincial y cantonal.

El siguiente mapa presenta la incidencia del trabajo infantil y no asistencia escolar a nivel provincial.

MAPA 1

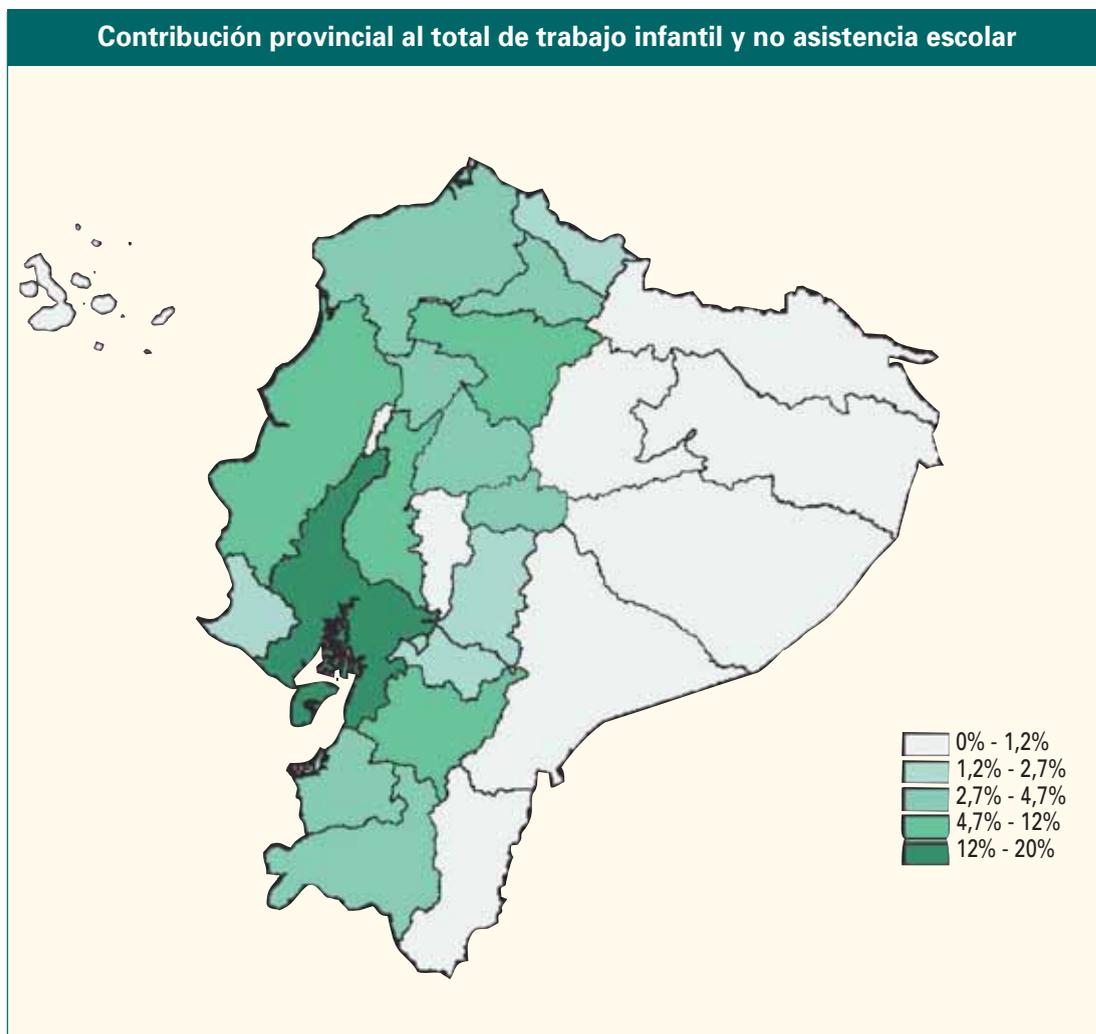


Fuente: Registro Social, MCDS.

Las provincias con mayores porcentajes de niños y niñas que trabajan y no estudian son Cotopaxi, Imbabura y Cañar. Las provincias con porcentajes menores son Galápagos, Napo, Bolívar y Pastaza.

En el siguiente mapa se presenta la contribución de cada provincia al trabajo infantil y no asistencia escolar total.

MAPA 2



Fuente: Registro Social, MCDS.

En el siguiente cuadro se resume los dos mapas anteriores: se presenta la incidencia provincial y la contribución de cada provincia al trabajo infantil nacional.

CUADRO 8

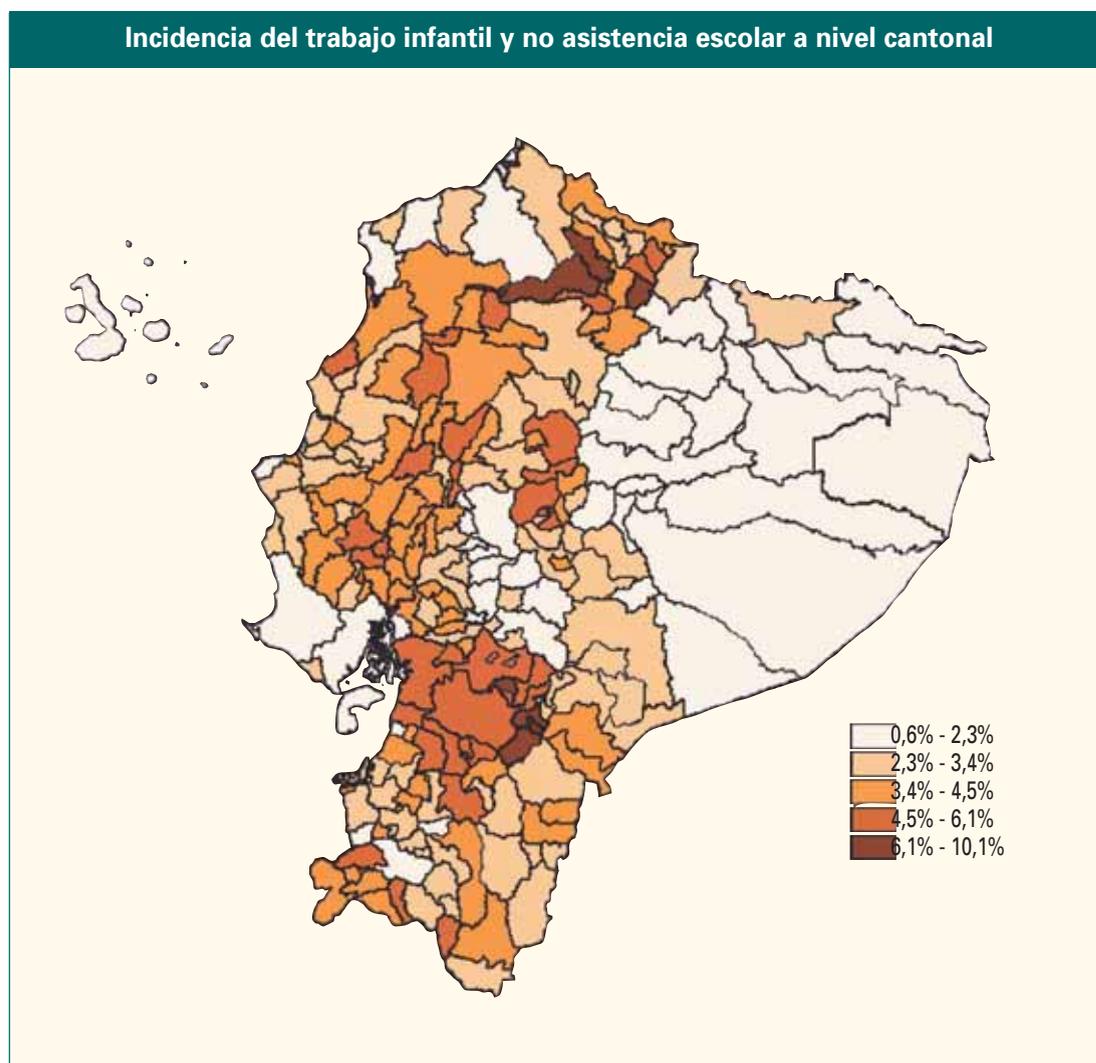
Incidencia y contribución provincial – Trabajo infantil y no asistencia escolar				
Provincia	Niños trabajadores	Total niños 5 a 17 años	Incidencia	Contribución
Azuay	6.613	114.295	5,8%	7,4%
Bolívar	925	47.748	1,9%	1,0%
Cañar	2.406	46.430	5,2%	2,7%
Carchi	1.535	35.835	4,3%	1,7%
Cotopaxi	3.707	86.525	4,3%	4,1%
Chimborazo	2.357	95.650	2,5%	2,6%
El Oro	3.593	119.739	3,0%	4,0%
Esmeraldas	3.681	129.273	2,8%	4,1%
Guayas	17.914	698.252	2,6%	20,0%
Imbabura	4.183	79.895	5,2%	4,7%
Loja	3.529	91.540	3,9%	3,9%
Los Ríos	6.810	197.355	3,5%	7,6%
Manabí	10.740	332.759	3,2%	12,0%
Morona Santiago	1.025	37.032	2,8%	1,1%
Napo	352	28.935	1,2%	0,4%
Pastaza	252	15.844	1,6%	0,3%
Pichincha	8.160	290.496	2,8%	9,1%
Tungurahua	3.788	86.373	4,4%	4,2%
Zamora Chinchipe	735	22.858	3,2%	0,8%
Galápagos	37	3.439	1,1%	0,0%
Sucumbíos	1.056	42.838	2,5%	1,2%
Orellana	665	34.233	1,9%	0,7%
Santo Domingo de los Tsáchilas	3.457	84.701	4,1%	3,9%
Santa Elena	1.845	76.408	2,4%	2,1%
Zona No Delimitada	339	8.151	4,2%	0,4%
Totales	89.704	2.806.604	3,20%	100%

Fuente: Registro Social. MCDS.

En términos de contribución²², se puede ver que, del total de niños y niñas trabajadores que no estudian, el 20% se encuentra en Guayas y el 12% en Manabí. La provincia de Pichincha también concentra un alto porcentaje de trabajo infantil (9%). En estas tres provincias se concentra el 40% del total de niños y niñas trabajadores que no van a la escuela en Ecuador. Una posible explicación de esto se da por el tamaño de la población, pero también por el mayor nivel de desarrollo relativo de la agricultura, la manufactura y los servicios en estas provincias respecto del resto del país. La política pública debería concentrarse en estas provincias para ser más eficaz. Por otro lado, desde un punto de vista de equidad, las provincias de Cañar e Imbabura tienen los mayores porcentajes de trabajo infantil.

En el siguiente mapa se presenta la incidencia del trabajo infantil y no asistencia escolar a nivel cantonal.

MAPA 3



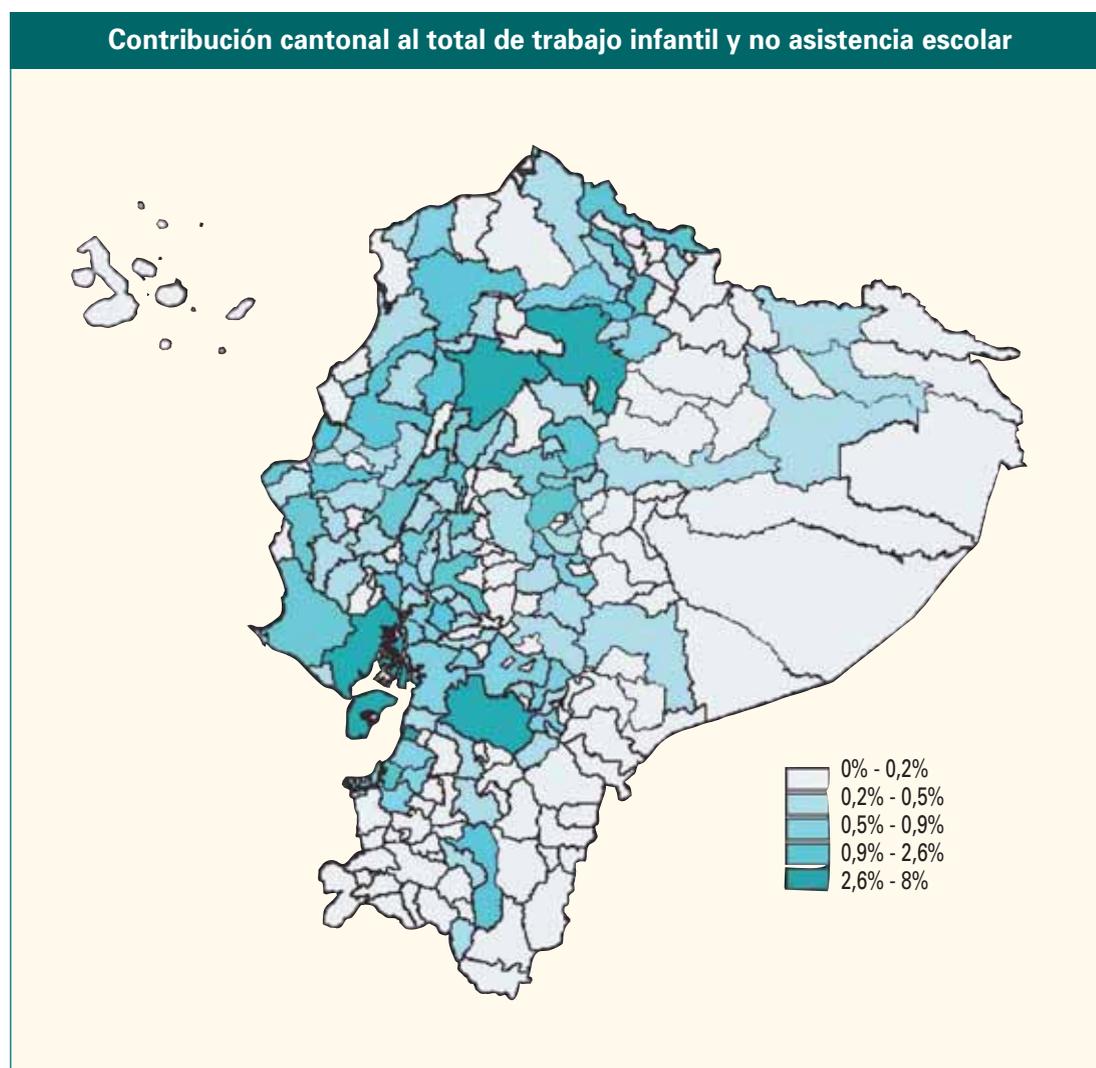
Fuente: Registro Social, MCDS.

²² La contribución se refiere al aporte de cada provincia respecto del total nacional. Por ejemplo, del total de niños y niñas trabajadores que no asisten a la escuela, el 20% se encuentra en Guayas.

Los cantones con la mayor incidencia del trabajo infantil son: Chordeleg, Gualaceo y Sigsig (Azuay), Biblián y Suscal (Cañar), Urcuquí, Cotacachi y Pimampiro (Imabura).

Mientras tanto, los cantones con la menor incidencia son: Aguarico y Loreto (Orellana), Santa Clara y Arajuno (Pastaza), Archidona y Tena (Napo), Santa Cruz, Isabela y San Cristóbal (Galápagos).

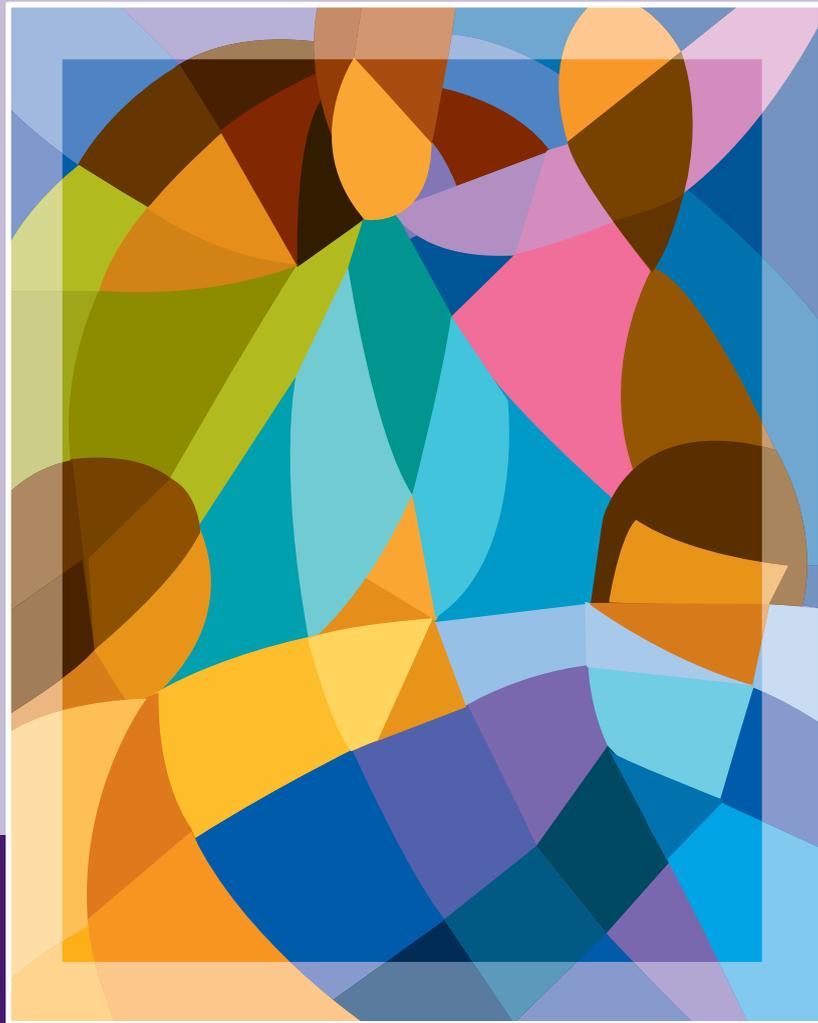
MAPA 4



Fuente: Registro Social, MCDS.

Por otro lado, en términos de contribución, las ciudades de Guayaquil (8%), Quito (6,5%), Santo Domingo (3,8%), Cuenca (3,7%), Ambato (2,4%) y Portoviejo (1,7%) son las que más contribuyen al total de niños y niñas trabajadores que no asisten a la escuela.

En el anexo 5 se presenta el cuadro con la incidencia y contribución del trabajo infantil y no asistencia escolar a nivel cantonal.



CONCLUSIONES

En términos generales, se encuentra que el Ecuador tiene un marco normativo bastante avanzado en relación con la erradicación del trabajo infantil.

En el ámbito internacional, el país ha suscrito casi todas las declaraciones y compromisos internacionales relacionados con la erradicación del trabajo infantil.

En el ámbito nacional, la nueva Constitución del Ecuador aprobada en el 2008, así como los planes de desarrollo y las agendas sociales aprobadas por el actual gobierno, dan cuenta de importantes avances en lo normativo y programático dirigidos a la erradicación del trabajo infantil.

Lo anterior se ve fortalecido por otras intervenciones sociales que también tienen un efecto en el trabajo infantil. Entre ellas se puede mencionar a todas aquellas que provienen del sector educativo y que se dirigen a universalizar el acceso a la educación básica. Especial mención merecen aquellas que buscan la eliminación de las barreras de acceso de los niños a la escuela, tales como la eliminación de la contribución voluntaria, el programa de libros escolares y el de uniformes escolares. Además se han generado mecanismos flexibles de escolarización (en especial para los jóvenes) que contribuyen a mejorar el acceso al sistema escolar. Por último, se cuenta con el programa de transferencia monetaria (Bono de Desarrollo Humano) que también tiene un efecto positivo, tanto en la reducción del trabajo infantil como en el aumento de la matrícula escolar, de acuerdo a los estudios de impacto hechos por el SIISE y el Banco Mundial.

Todo esto se expresa en una reducción significativa del trabajo infantil entre el 2006 y el 2009, con una reducción de su incidencia del 17% al 10%. Sin embargo se encuentra un aumento de la intensidad del trabajo, medido a través del promedio de horas trabajadas a la semana.

Pese a estos importantes avances, aún subsisten importantes disparidades entre los diferentes grupos poblacionales, especialmente en detrimento de los indígenas, los pobres y los habitantes de la zona rural. Algo que llama mucho la atención, y que debería invitar a la reflexión de los hacedores de política, es que la incidencia del trabajo infantil no disminuye entre los indígenas, ni entre los niños y niñas del quintil más pobre, ni entre los niños y niñas del campo, entre el 2007 y el 2009. Esto genera un aumento de las brechas entre los distintos grupos sociales y conspira contra el objetivo de alcanzar la equidad.

El modelo de desarrollo seguido por el Ecuador en los últimos años presenta falencias estructurales que ahondan la inequidad y desigualdad social y productiva, junto con un incremento en los niveles de dependencia externa y vulnerabilidad. Se trata de un modelo que prioriza la actividades extractivas y primario-exportadoras, en donde coexisten formas laborales precarias y el trabajo infantil. Para superar este componente estructural asociado al trabajo

infantil, se proponen algunos elementos de cambio. Entre ellos se plantea: promover más democracia y mayor participación social; recuperar las facultades de regulación, planificación y redistribución por parte del Estado, y construir un Estado ciudadano; generar capacidad productiva e industrial; enfatizar en la lucha contra las inequidades en base a una renovada propuesta social y productiva; la necesidad de empujar hacia una transición socio–ecológica; disputar el sentido de la globalización; y fortalecer una nueva integración latinoamericana. Por último, construir nuevos paradigmas.

El estudio costo–beneficio, realizado con base en la metodología seguida por la OPIT–IPEC, encuentra que en Ecuador son mayores los beneficios que los costos generados por la erradicación del trabajo infantil. Todo esto, sin tomar en cuenta los beneficios sociales, culturales y políticos que tendría la eliminación del trabajo infantil, y manteniendo un análisis puramente economicista.

Por último, la incidencia del trabajo infantil presenta importantes diferencias regionales en el Ecuador. En términos de contribución, la provincia en donde más se concentra el mayor número de niñas y niños trabajadores que no estudian es Guayas, así como la ciudad de Guayaquil. En segundo lugar se encuentra Manabí. Es urgente que la política pública enfatice su intervención en estas zonas del país. La mayor contribución al trabajo infantil y no asistencia escolar viene de las capitales de provincia.

En términos de recomendaciones de política pública, a partir de este estudio se puede enunciar las siguientes:

1. Es importante fortalecer los programas específicos destinados a erradicar el trabajo infantil y/o a controlar su legalidad, tanto a nivel del INFA como del Ministerio de Relaciones Laborales.
2. Se debe enfocar la intervención de dichos programas entre los niños y niñas indígenas, los del quintil más pobre y los de la zona rural.
3. De acuerdo al mapa del trabajo infantil y no asistencia escolar desarrollado en este estudio, la intervención debería priorizarse en las provincias de Guayas, Manabí y Pichincha. En este sentido es fundamental que se actualice el mapa del trabajo infantil con los resultados del último censo de población y vivienda.
4. Se debería actualizar una estrategia integral para la erradicación del trabajo infantil en Ecuador. Esto permitiría una mayor coordinación institucional de los actores gubernamentales que tienen que ver con la erradicación del trabajo infantil. Es clave definir bien los roles y competencias de cada actor.

-
5. Se recomienda continuar y fortalecer las intervenciones dirigidas a mejorar el acceso de los niños y niñas a la escuela, así como las modalidades de escolarización flexible. El mejor antídoto para el trabajo infantil es contar con una escuela de calidad.
 6. En relación con lo anterior, además de mejorar el acceso de los niños y niñas a la escuela, se debe mejorar su calidad. La dotación de insumos escolares (como uniformes y libros), así como contar con maestros evaluados y capacitados, son elementos claves en este sentido. Por último, modelos de gestión más eficientes son también necesarios.



ANEXOS

Anexo 1

Incidencia del trabajo infantil por región, sexo, edad, quintiles de ingreso y etnia, con intervalos de confianza al 95% corregidos por diseño muestral

	ENEMDUR 2007			ENEMDUR 2008			ENEMDUR 2009		
	Incidencia	Intervalo de confianza		Incidencia	Intervalo de confianza		Incidencia	Intervalo de confianza	
		Inferior	Superior		Inferior	Superior		Inferior	Superior
<i>Nacional</i>	11,3%	10,6%	12,0%	9,7%	9,0%	10,3%	9,8%	9,0%	10,6%
Sexo									
Hombre	14,2%	13,2%	15,1%	12,0%	11,1%	12,9%	12,2%	11,2%	13,1%
Mujer	8,3%	7,5%	9,1%	7,2%	6,5%	7,9%	7,3%	6,4%	8,3%
Región									
Sierra	13,9%	12,7%	15,1%	12,3%	11,2%	13,4%	12,6%	11,2%	14,0%
Costa	8,4%	7,6%	9,2%	6,4%	5,7%	7,1%	6,6%	5,9%	7,3%
Amazonía	16,4%	12,5%	20,2%	17,4%	13,4%	21,4%	15,1%	9,3%	20,8%
Etnia									
Indígena	25,2%	21,7%	28,8%	23,6%	20,6%	26,7%	27,3%	22,1%	32,6%
Blanco	10,5%	8,2%	12,9%	6,2%	4,4%	8,0%	7,3%	5,2%	9,4%
Mestizo	10,1%	9,4%	10,7%	8,5%	7,8%	9,2%	8,4%	7,7%	9,0%
Afroecuatoriano	8,0%	6,0%	10,0%	7,5%	5,7%	9,4%	5,7%	--	--
Quintil de Ingreso									
1	14,0%	12,4%	15,6%	11,8%	10,4%	13,3%	13,8%	11,4%	16,1%
2	12,1%	10,8%	13,4%	9,2%	8,0%	10,4%	9,8%	8,6%	11,0%
3	11,3%	10,0%	12,6%	9,9%	8,6%	11,2%	9,5%	8,1%	10,8%
4	10,9%	9,6%	12,2%	9,2%	8,0%	10,5%	8,9%	7,7%	10,1%
5	7,0%	5,8%	8,3%	7,4%	5,9%	9,0%	5,8%	4,6%	7,0%
Grupo de edad									
De 5 a 11 años	2,2%	1,9%	2,5%	1,5%	1,2%	1,8%	2,8%	2,1%	3,4%
De 12 a 14 años	16,5%	15,0%	17,9%	12,1%	10,8%	13,3%	10,8%	9,4%	12,1%
De 15 a 17 años	28,6%	26,8%	30,3%	25,8%	24,1%	27,5%	23,5%	21,9%	25,0%
Área									
Urbano	6,7%	6,0%	7,3%	6,3%	5,6%	7,0%	5,1%	4,6%	5,7%
Rural	19,0%	17,6%	20,4%	15,1%	13,9%	16,4%	17,5%	15,7%	19,2%

Fuente: INEC, ENEMDUR, 2007 al 2009.

Anexo 2

Porcentaje de niños y niñas que trabajan y no estudian, por región, sexo, edad, quintiles de ingreso y etnia, con intervalos de confianza al 95% corregidos por diseño muestral

	ENEMDUR 2007			ENEMDUR 2008			ENEMDUR 2009		
	Incidencia	Intervalo de confianza		Incidencia	Intervalo de confianza		Incidencia	Intervalo de confianza	
		Inferior	Superior		Inferior	Superior		Inferior	Superior
<i>Nacional</i>	4,9%	4,5%	5,3%	4,4%	4,0%	4,8%	4,4%	4,0%	4,8%
Sexo									
Hombre	6,7%	6,1%	7,4%	5,7%	5,2%	6,3%	5,7%	5,2%	6,3%
Mujer	2,9%	2,6%	3,3%	3,0%	2,6%	3,4%	2,9%	2,5%	3,4%
Región									
Sierra	6,0%	5,4%	6,7%	5,5%	4,9%	6,1%	5,0%	4,4%	5,7%
Costa	3,9%	3,3%	4,4%	3,1%	2,7%	3,6%	3,7%	3,2%	4,2%
Amazonía	5,2%	3,7%	6,7%	6,4%	4,6%	8,2%	5,0%	2,6%	7,3%
Etnia									
Indígena	9,3%	7,9%	10,7%	10,7%	9,0%	12,3%	8,1%	6,4%	9,9%
Blanco	5,9%	4,1%	7,6%	3,9%	2,5%	5,2%	3,8%	2,3%	5,3%
Mestizo	4,4%	4,0%	4,9%	3,8%	3,4%	4,2%	4,1%	3,7%	4,5%
Afroecuatoriano	3,2%	2,0%	4,3%	4,0%	2,5%	5,4%	2,7%	--	--
Quintil									
1	5,6%	4,8%	6,4%	5,5%	4,7%	6,3%	5,1%	4,1%	6,1%
2	5,7%	4,8%	6,5%	4,1%	3,4%	4,8%	4,2%	3,6%	4,9%
3	5,4%	4,5%	6,3%	4,7%	3,9%	5,4%	5,0%	4,2%	5,7%
4	4,9%	4,0%	5,8%	4,7%	3,9%	5,6%	4,9%	4,1%	5,7%
5	2,2%	1,5%	2,8%	2,4%	1,6%	3,1%	2,2%	1,5%	3,0%
Grupo de edad									
De 5 a 11 años	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,4%
De 12 a 14 años	5,9%	5,1%	6,7%	4,3%	3,7%	5,0%	3,7%	3,0%	4,4%
De 15 a 17 años	15,7%	14,3%	17,0%	14,3%	13,1%	15,6%	13,7%	12,5%	14,9%
Área									
Urbano	2,6%	2,2%	3,0%	2,3%	2,0%	2,7%	2,4%	2,0%	2,8%
Rural	8,8%	8,0%	9,6%	7,8%	7,1%	8,5%	7,6%	6,8%	8,4%

Fuente: INEC, ENEMDUR, 2007 al 2009.

Anexo 3

Porcentaje de niños y niñas que solo asisten a la escuela (y no trabajan), por región, sexo, edad, quintiles de ingreso y etnia, con intervalos de confianza al 95% corregidos por diseño muestral

	ENEMDUR 2007			ENEMDUR 2008			ENEMDUR 2009		
	Incidencia	Intervalo de confianza		Incidencia	Intervalo de confianza		Incidencia	Intervalo de confianza	
		Inferior	Superior		Inferior	Superior		Inferior	Superior
<i>Nacional</i>	81,2%	80,2%	82,2%	84,1%	83,2%	85,0%	85,0%	84,1%	85,9%
Sexo									
Hombre	79,4%	78,3%	80,6%	82,8%	81,7%	83,8%	83,7%	82,6%	84,8%
Mujer	83,1%	81,9%	84,2%	85,5%	84,5%	86,5%	86,3%	85,2%	87,4%
Región									
Sierra	79,8%	78,2%	81,4%	82,7%	81,2%	84,1%	83,8%	82,4%	85,3%
Costa	83,0%	81,8%	84,2%	86,3%	85,2%	87,4%	86,5%	85,5%	87,6%
Amazonía	76,4%	71,9%	81,0%	76,4%	71,6%	81,1%	81,1%	75,4%	86,9%
Etnia									
Indígena	63,4%	58,6%	68,2%	67,6%	63,3%	71,9%	68,6%	63,3%	73,9%
Blanco	81,4%	78,2%	84,6%	88,4%	85,9%	90,9%	86,5%	83,3%	89,7%
Mestizo	83,1%	82,1%	84,1%	85,7%	84,8%	86,6%	86,5%	85,7%	87,3%
Afroecuatoriano	82,5%	79,4%	85,7%	82,7%	79,7%	85,8%	86,9%	--	--
Quintil Ingreso									
1	74,8%	72,7%	77,0%	78,2%	76,2%	80,1%	78,7%	76,3%	81,1%
2	78,3%	76,4%	80,1%	83,1%	81,4%	84,8%	83,7%	82,2%	85,2%
3	80,2%	78,2%	82,3%	83,3%	81,5%	85,1%	84,9%	83,2%	86,5%
4	84,7%	83,1%	86,3%	87,2%	85,7%	88,6%	87,7%	86,2%	89,1%
5	90,9%	89,5%	92,4%	90,9%	89,2%	92,6%	92,9%	91,6%	94,2%
Grupo de edad									
De 5 a 11 años	91,3%	90,4%	92,1%	94,0%	93,2%	94,7%	94,3%	93,5%	95,2%
De 12 a 14 años	76,8%	75,2%	78,5%	82,1%	80,6%	83,6%	83,8%	82,3%	85,2%
De 15 a 17 años	60,7%	58,7%	62,7%	63,6%	61,7%	65,5%	66,7%	64,9%	68,5%
Área									
Urbano	88,2%	87,2%	89,2%	89,2%	88,2%	90,2%	90,5%	89,7%	91,3%
Rural	69,5%	67,7%	71,4%	75,7%	74,1%	77,3%	75,9%	74,1%	77,6%

Fuente: INEC, ENEMDUR, 2007 al 2009.

Anexo 4

Costos y beneficios de eliminar el trabajo infantil por componente

Solo incluye costo administrativo BDH

Costos por componente		Beneficio por componente	
Costo de oportunidad	\$ 41.528.135,13	Educación	\$ 633.581.215,75
Costo administración BDH	\$ 2.407.851,39		
Costo programas niños y niñas	\$ 28.377,38	Salud	\$ 476.620.029,42
Costo educación básica	\$ 476.001.413,02		
Costo educación bachillerato	\$ 409.077.789,49		
Total	\$ 929.043.566,40	Total	\$ 1.110.471.245,16

Anexo 5

Incidencia y contribución del trabajo infantil y no asistencia escolar Nivel cantonal

Provincia	Cantón	Incidencia	Contribución
Azuay	Cuenca	5,7%	3,9%
Azuay	Girón	6,0%	0,2%
Azuay	Gualaceo	7,5%	0,9%
Azuay	Nabón	4,3%	0,2%
Azuay	Paute	5,5%	0,4%
Azuay	Pucará	5,0%	0,2%
Azuay	San Fernando	5,5%	0,1%
Azuay	Santa Isabel	5,3%	0,3%
Azuay	Sigsig	6,4%	0,5%

Provincia	Cantón	Incidencia	Contribución
Azuay	Oña	3,3%	0,0%
Azuay	Chordeleg	10,1%	0,4%
Azuay	El Pan	3,1%	0,0%
Azuay	Sevilla De Oro	3,2%	0,1%
Azuay	Guachapala	2,6%	0,0%
Azuay	Camilo Ponce Enríquez	4,2%	0,1%
Bolívar	Guaranda	1,9%	0,5%
Bolívar	Chillanes	2,2%	0,1%
Bolívar	Chimbo	1,3%	0,1%
Bolívar	Echeandía	2,0%	0,1%
Bolívar	San Miguel	1,9%	0,1%
Bolívar	Caluma	2,3%	0,1%
Bolívar	Las Naves	2,2%	0,0%
Cañar	Azogues	5,8%	0,7%
Cañar	Biblián	7,5%	0,3%
Cañar	Cañar	4,8%	0,8%
Cañar	La Troncal	4,7%	0,7%
Cañar	El Tambo	3,5%	0,1%
Cañar	Déleg	4,7%	0,1%
Cañar	Suscal	5,7%	0,1%
Carchi	Tulcán	4,4%	0,9%
Carchi	Bolívar (de Carchi)	4,6%	0,2%
Carchi	Espejo	2,8%	0,1%
Carchi	Mira	3,2%	0,1%
Carchi	Montúfar	5,1%	0,4%
Carchi	San Pedro de Huaca	4,4%	0,1%
Cotopaxi	Latacunga	5,0%	1,6%
Cotopaxi	La Maná	4,5%	0,5%
Cotopaxi	Pangua	3,3%	0,2%
Cotopaxi	Pujilí	2,9%	0,6%

Provincia	Cantón	Incidencia	Contribución
Cotopaxi	Salcedo	5,5%	0,7%
Cotopaxi	Saquisilí	4,1%	0,3%
Cotopaxi	Sigchos	3,4%	0,2%
Chimborazo	Riobamba	2,5%	0,9%
Chimborazo	Alausí	2,3%	0,3%
Chimborazo	Colta	2,0%	0,3%
Chimborazo	Chambo	3,5%	0,1%
Chimborazo	Chunchi	2,7%	0,1%
Chimborazo	Guamote	1,9%	0,3%
Chimborazo	Guano	3,1%	0,4%
Chimborazo	Pallatanga	3,1%	0,1%
Chimborazo	Penipe	2,4%	0,0%
Chimborazo	Cumandá	2,7%	0,1%
El Oro	Machala	2,9%	1,4%
El Oro	Arenillas	3,0%	0,2%
El Oro	Atahualpa	3,9%	0,0%
El Oro	Balsas	3,1%	0,0%
El Oro	Chilla	3,8%	0,0%
El Oro	El Guabo	3,5%	0,5%
El Oro	Huaquillas	3,8%	0,5%
El Oro	Marcabelí	4,3%	0,1%
El Oro	Pasaje	2,6%	0,4%
El Oro	Piñas	2,9%	0,1%
El Oro	Portovelo	2,0%	0,1%
El Oro	Santa Rosa	2,7%	0,4%
El Oro	Zaruma	2,8%	0,2%
El Oro	Las Lajas	2,2%	0,0%
Esmeraldas	Esmeraldas	1,9%	0,9%
Esmeraldas	Eloy Alfaro	2,1%	0,2%

Provincia	Cantón	Incidencia	Contribución
Esmeraldas	Muisne	2,3%	0,2%
Esmeraldas	Quinindé	3,8%	1,3%
Esmeraldas	San Lorenzo	3,2%	0,4%
Esmeraldas	Atacames	2,5%	0,3%
Esmeraldas	Rioverde	3,0%	0,2%
Esmeraldas	La Concordia	4,9%	0,6%
Guayas	Guayaquil	1,8%	8,0%
Guayas	Alfredo Baquerizo Moreno	4,3%	0,3%
Guayas	Balao	5,1%	0,3%
Guayas	Balzar	4,0%	0,6%
Guayas	Colimes	5,5%	0,4%
Guayas	Daule	3,9%	1,1%
Guayas	Durán	2,0%	0,9%
Guayas	Empalme	4,6%	1,1%
Guayas	El Triunfo	3,1%	0,4%
Guayas	Milagro	3,1%	1,3%
Guayas	Naranjal	4,7%	0,9%
Guayas	Naranjito	4,1%	0,4%
Guayas	Palestina	5,1%	0,2%
Guayas	Pedro Carbo	4,1%	0,5%
Guayas	Samborondón	3,7%	0,4%
Guayas	Santa Lucía	4,6%	0,5%
Guayas	Salitre	3,8%	0,6%
Guayas	San Jacinto de Yaguachi	3,8%	0,6%
Guayas	Playas	2,6%	0,3%
Guayas	Simón Bolívar	4,4%	0,3%
Guayas	Cnel. Marcelino Maridueña	3,8%	0,1%
Guayas	Lomas De Sargentillo	4,9%	0,3%
Guayas	Nobol (Piedrahita)	3,5%	0,2%

Provincia	Cantón	Incidencia	Contribución
Guayas	Gnral, Antonio Elizalde	2,0%	0,1%
Guayas	Isidro Ayora	3,4%	0,1%
Imbabura	Ibarra	3,9%	1,2%
Imbabura	Antonio Ante	5,2%	0,5%
Imbabura	Cotacachi	6,6%	0,8%
Imbabura	Otavalo	5,7%	1,6%
Imbabura	Pimampiro	6,5%	0,2%
Imbabura	San Miguel de Urcuquí	7,3%	0,3%
Loja	Loja	3,8%	1,3%
Loja	Calvas	3,4%	0,2%
Loja	Catamayo	3,0%	0,3%
Loja	Celica	3,9%	0,1%
Loja	Chaguarpamba	3,4%	0,1%
Loja	Espíndola	6,1%	0,3%
Loja	Gonzanamá	2,8%	0,1%
Loja	Macará	3,6%	0,2%
Loja	Paltas	2,0%	0,1%
Loja	Puyango	5,4%	0,2%
Loja	Saraguro	5,2%	0,5%
Loja	Sozoranga	5,4%	0,1%
Loja	Zapotillo	4,4%	0,2%
Loja	Pindal	4,1%	0,1%
Loja	Quilanga	2,4%	0,0%
Loja	Olmedo	3,1%	0,0%
Los Ríos	Babahoyo	3,0%	1,2%
Los Ríos	Baba	3,7%	0,4%
Los Ríos	Montalvo	2,5%	0,2%
Los Ríos	Puebloviejo	3,9%	0,4%
Los Ríos	Quevedo	2,8%	1,3%

Provincia	Cantón	Incidencia	Contribución
Los Ríos	Urdaneta	3,3%	0,3%
Los Ríos	Ventanas	3,6%	0,7%
Los Ríos	Vinces	3,6%	0,7%
Los Ríos	Palenque	3,8%	0,3%
Los Ríos	Buena Fe	3,8%	0,7%
Los Ríos	Valencia	4,7%	0,6%
Los Ríos	Mocache	4,4%	0,5%
Los Ríos	Quinsaloma	4,6%	0,2%
Manabí	Portoviejo	2,6%	1,7%
Manabí	Bolívar (De Manabí)	3,1%	0,4%
Manabí	Chone	3,3%	1,1%
Manabí	El Carmen	4,6%	1,2%
Manabí	Flavio Alfaro	4,2%	0,3%
Manabí	Jipijapa	3,0%	0,6%
Manabí	Junín	3,3%	0,2%
Manabí	Manta	2,2%	1,2%
Manabí	Montecristi	2,9%	0,5%
Manabí	Paján	3,9%	0,4%
Manabí	Pichincha	4,1%	0,4%
Manabí	Rocafuerte	3,4%	0,3%
Manabí	Santa Ana	3,6%	0,5%
Manabí	Sucre	3,2%	0,6%
Manabí	Tosagua	3,9%	0,5%
Manabí	24 De Mayo	4,5%	0,4%
Manabí	Pedernales	4,2%	0,7%
Manabí	Olmedo	2,4%	0,1%
Manabí	Puerto López	2,5%	0,2%
Manabí	Jama	5,2%	0,2%
Manabí	Jaramijó	4,2%	0,2%

Provincia	Cantón	Incidencia	Contribución
Manabí	San Vicente	2,9%	0,2%
Morona Santiago	Morona	3,0%	0,3%
Morona Santiago	Gualaquiza	2,9%	0,1%
Morona Santiago	Limón Indanza	3,8%	0,1%
Morona Santiago	Palora	2,7%	0,0%
Morona Santiago	Santiago	3,0%	0,1%
Morona Santiago	Sucúa	3,3%	0,1%
Morona Santiago	Huamboya	1,4%	0,0%
Morona Santiago	San Juan Bosco	4,0%	0,0%
Morona Santiago	Taisha	1,8%	0,1%
Morona Santiago	Logroño	3,0%	0,1%
Morona Santiago	Pablo Sexto	2,4%	0,0%
Morona Santiago	Tiwintza	2,5%	0,1%
Napo	Tena	1,3%	0,3%
Napo	Archidona	0,8%	0,1%
Napo	El Chaco	2,1%	0,0%
Napo	Quijos	1,1%	0,0%
Napo	Carlos Julio Arosemena Tola	1,3%	0,0%
Pastaza	Pastaza	1,7%	0,2%
Pastaza	Mera	1,8%	0,0%
Pastaza	Santa Clara	0,6%	0,0%
Pastaza	Arajuno	1,1%	0,0%
Pichincha	Quito	2,6%	6,9%
Pichincha	Cayambe	3,5%	0,7%
Pichincha	Mejía	3,1%	0,4%
Pichincha	Pedro Moncayo	3,9%	0,3%
Pichincha	Rumiñahui	2,6%	0,2%
Pichincha	San Miguel de Los Bancos	4,2%	0,2%

Provincia	Cantón	Incidencia	Contribución
Pichincha	Pedro Vicente Maldonado	4,9%	0,2%
Pichincha	Puerto Quito	4,2%	0,3%
Tungurahua	Ambato	4,7%	2,6%
Tungurahua	Baños De Agua Santa	1,9%	0,1%
Tungurahua	Cevallos	2,7%	0,0%
Tungurahua	Mocha	4,1%	0,1%
Tungurahua	Patate	2,5%	0,1%
Tungurahua	Quero	5,1%	0,3%
Tungurahua	San Pedro de Pelileo	3,8%	0,5%
Tungurahua	Santiago De Píllaro	4,5%	0,4%
Tungurahua	Tisaleo	4,9%	0,1%
Zamora Chinchipe	Zamora	2,6%	0,2%
Zamora Chinchipe	Chinchipe	2,8%	0,1%
Zamora Chinchipe	Nangaritza	2,8%	0,0%
Zamora Chinchipe	Yacuambi	3,2%	0,1%
Zamora Chinchipe	Yantzaza	3,8%	0,2%
Zamora Chinchipe	El Panguí	3,8%	0,1%
Zamora Chinchipe	Centinela del Cóndor	3,2%	0,1%
Zamora Chinchipe	Palanda	3,8%	0,1%
Zamora Chinchipe	Paquisha	2,4%	0,0%
Galápagos	San Cristóbal	1,2%	0,0%
Galápagos	Isabela	1,4%	0,0%
Galápagos	Santa Cruz	1,0%	0,0%
Sucumbíos	Lago Agrio	2,7%	0,7%
Sucumbíos	Gonzalo Pizarro	1,8%	0,0%
Sucumbíos	Putumayo	2,2%	0,1%
Sucumbíos	Shushufindi	2,2%	0,3%
Sucumbíos	Sucumbíos	3,4%	0,0%
Sucumbíos	Cascales	2,1%	0,1%

Provincia	Cantón	Incidencia	Contribución
Sucumbíos	Cuyabeno	1,9%	0,0%
Orellana	Orellana	2,1%	0,4%
Orellana	Aguarico	1,3%	0,0%
Orellana	La Joya de los Sachas	2,1%	0,2%
Orellana	Loreto	1,4%	0,1%
Santo Domingo de los Tsáchilas	Santo Domingo	4,1%	3,9%
Santa Elena	Santa Elena	2,1%	0,8%
Santa Elena	La Libertad	2,4%	0,6%
Santa Elena	Salinas	3,1%	0,6%
Zona No Delimitada	Las Golondrinas	6,3%	0,1%
Zona No Delimitada	Manga Del Cura	3,8%	0,2%
Zona No Delimitada	El Piedrero	4,4%	0,1%

Fuente: Registro Social. MCDS.

Anexo 6

Elementos para el cálculo del costo y beneficio del trabajo infantil

En este anexo se realiza una descripción detallada de la forma de cálculo de los diferentes elementos que sirven de base para el análisis de los costos y beneficios de la erradicación del trabajo infantil en Ecuador.

En la siguiente tabla se presentan los valores utilizados para el cálculo de los costos y beneficios del trabajo infantil. Esta tabla es la misma que se utiliza en el informe ILO-OIT.

VARIABLES	Valor	Fuente
Niños trabajadores de 5 a 14	155.354	ENEMDUR 2009
Niños trabajadores de 15 a 17	219.009	ENEMDUR 2009
Valor del trabajo infantil	131,83	ENEMDUR 2009

Variables	Valor	Fuente
Familias pobres con niños en edad escolar que no reciben el BDH	296.148	ENEMDUR 2009
Tasa neta de asistencia básica	0,93	Educiudadanía
Tasa neta de asistencia bachillerato	0,55	Educiudadanía
Costo corriente per cápita en educación	400,00	
Costo de capital per cápita en primaria	40,00	
Costo de capital per cápita en secundaria	80,00	
Costo unitario promedio por intervención	70,00	
Niños en las peores formas de trabajo infantil	500	
Niños socialmente excluidos		
Niños en trabajos peligrosos		
Peores formas de DALY	45.375,52	
Salario promedio para no-calificados	209,04	ENEMDUR 2009
Población de 5 a 14, 2010	2.876.909	INEC. Proyecciones de población por años quinquenales y rangos de edad
Población de 5 a 14, 2025	2.811.052	INEC. Proyecciones de población por años quinquenales y rangos de edad
Población de 5 a 14, 2030	2.791.082	INEC. Proyecciones de población por años quinquenales y rangos de edad
Población de 15 a 17, 2010	799.437	INEC. Proyecciones de población por años quinquenales y rangos de edad. Censo del 2001.
Población de 15 a 17, 2015	830.984	
Población de 15 a 17, 2030	815.699	
PIB per cápita	3.715	Banco Central del Ecuador
Tasa de descuento	0,05	Banco Central del Ecuador
Coeficiente de Mincer	0,110	ENEMDUR 2009
Costo Monetario por DALY	1.389,41	

En cada variable se presenta el valor estimado, así como la fuente de cálculo.

Niños trabajadores

El total de niñas y niños trabajadores se estimó de la ENEMDUR 2009, utilizando la definición del SIISE. Debido a que las metas de matrícula son diferentes para el grupo en edad de básica que para el grupo en edad de bachillerato, se presentan las dos estimaciones por separado. De acuerdo con los datos de la ENEMDUR 2009, el total de niñas y niños trabajadores de 5 a 14 años de edad es de 155.000, mientras que el total de niños y niñas de 15 a 17 años es de 219.000.

Valor del trabajo infantil

Este valor es la media de los ingresos laborales declarados por los niños de 15 a 17 años de edad que declaran trabajar y que declaran sus ingresos. Se estimó en la ENEMDUR 2009.

Familias pobres con niños en edad escolar que no reciben el BDH

Es el total de familias pobres que tienen niños en edad escolar (de 5 a 17 años de edad) y que no reciben el Bono de Desarrollo Humano. La definición de pobreza utilizada es la pobreza por ingresos, utilizando el ingreso homologado por el SIISE, la Senplades y el INEC.

Tasas netas de asistencia

Tanto la tasa básica como la tasa del bachillerato se tomaron del informe de seguimiento del Plan Decenal de Educación, presentado por Educidadanía y el Ministerio de Educación.

Este informe, a su vez, utiliza como fuente a las encuestas ENEMDUR. La tasa neta de básica se define como el total de niños y niñas de 5 a 14 años de edad que asisten a la básica, para el total de niños y niñas de 5 a 14 años de edad. La tasa neta de bachillerato se define como el total de niños y niñas de 15 a 17 años de edad que asisten a bachillerato, para el total de niños y niñas de 15 a 17 años de edad.

Costo corriente per cápita en educación

El costo corriente en educación se estimó utilizando dos fuentes de información. Para el numerador se utilizó el total del presupuesto devengado en el 2009 por el Ministerio de Educación, según el Ministerio de Finanzas (1.759 millones de dólares). De este total, de acuerdo a lo encontrado por el informe de Educidadanía y del Ministerio de Educación, se asume que un 90% es gasto corriente. Esto nos da un total de 1.575 millones de dólares; divididos en 1.125 millones para básica, y 450 millones para bachillerato. Para el denominador se utilizó el total de alumnos de básica (3.221.584) y de bachillerato (636.601) en el 2009, según el registro maestro del Ministerio de Educación.

Costo de capital

Dado que no existen datos confiables sobre el total de la inversión hecha en el año 2009, se estimó que el costo de capital representa el 10% del total del presupuesto ejecutado por el Ministerio de Educación. Esta estimación está en línea con lo que se encuentra en el documento de Educidadanía y del Ministerio de Educación. Con base en lo anterior, se tiene que la inversión en capital en básica es de 125 millones, y en bachillerato es de 50 millones²³.

Costo unitario promedio por intervención

Este costo es el promedio entre dos programas. Por un lado, se tiene los Centros Panita–Proyecto de capacitación para la erradicación progresiva del trabajo infantil, proyecto ejecutado por el MIES–INFA, que entrega una beca de 65 dólares. Por otro lado, está el Programa de Erradicación del trabajo infantil en los botaderos de basura ejecutado por el MRL, MIES, INFA, con apoyo de DYA y UNICEF. En este caso, el costo por niño es de alrededor de 80 dólares.

Con base en estos dos programas, se estimó un costo promedio mensual por niño de US\$ 70 dólares. Esto porque se le asignó un mayor peso a la intervención destinada a erradicar el trabajo infantil de los botaderos de basura, por ser la que más se aproxima al tipo de intervenciones referidas en este punto en el estudio OIT–ILO.

Niños en las peores formas de trabajo infantil

Para estimar el total de niñas y niños trabajadores en riesgo se utilizó la ENEMDUR 2009. Desventajosamente, no se tiene información representativa estadísticamente que permita conocer el total de niños y niñas en riesgo en todas las formas mencionadas en la legislación ecuatoriana, sino solamente el número de niños y niñas que trabajan en la minería. Según la mencionada fuente de información, habría un total de 500 niños y niñas que declaran trabajar en la minería. Este valor subestima el total de niños en actividades de riesgo. Es importante mencionar que dicha subestimación afecta tanto al lado de los costos (dado que subestima el costo de las intervenciones para erradicar el trabajo de riesgo), como al de los beneficios (dado que subestima el beneficio en salud de eliminar el trabajo de riesgo).

DALY y Costo monetario por DALY

Se utilizaron los valores correspondientes a América Latina del trabajo de la OIT–ILO.

Salario promedio de los no calificados

Se estimó el salario promedio de quienes tienen 10 o menos años de escolaridad en la ENEMDUR 2009. Esto nos da un promedio mensual de 209 dólares.

²³ Los datos de la DINSE reportan un total de 26 millones en infraestructura escolar. Esta estimación nos parece que subestima el valor real, y por ello usamos nuestras propias estimaciones.

Proyecciones de población

Para todas las proyecciones de población se utilizó las estimaciones oficiales del INEC.

Tasa de descuento

Se utilizó una tasa de descuento del 5%, que es el promedio de la inflación anual.

PIB per cápita

La fuente en este caso es el BCE.

Coefficiente de Mincer

El coeficiente de Mincer se calculó en la ENEMDUR, a través de un modelo econométrico en donde se regresa el logaritmo del salario en función de la edad, la edad al cuadrado, los años de escolaridad y una variable *dummy* por sexo. El coeficiente de Mincer es el coeficiente de los años de escolaridad, y obtuvo un valor de 0.11.

Anexo 7

Costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil, sin incluir el costo del BDH sino solo el costo administrativo

Ronda	Costos	Beneficios
Ronda 1	\$ 57.875.200,18	\$ 74.203.419,78
Ronda 2	\$ 173.255.136,26	\$ 216.963.321,74
Ronda 3	\$ 301.139.783,89	\$ 369.698.180,85
Ronda 4	\$ 396.773.446,06	\$ 449.606.322,79
Total	\$ 929.043.566,40	\$ 1.110.471.245,16

Anexo 8

Costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil, asumiendo que existen 5.000 niños y niñas en actividades de riesgo

Ronda	Costos	Beneficios
Ronda 1	\$ 58.018.397,62	\$ 495.575.263,51
Ronda 2	\$ 173.367.335,20	\$ 1.260.902.471,65
Ronda 3	\$ 301.139.783,89	\$ 1.953.225.527,62
Ronda 4	\$ 396.773.446,06	\$1.690.341.434,30
Total	\$ 929.298.962,78	\$ 5.400.044.697,07

Anexo 9

Comparación entre Registro Social y ENEMDUR-2009. Porcentaje de niños y niñas que trabajan y no estudian

Región	RS	ENEMDUR
Costa	2,9%	3,6%
Sierra	3,8%	4,7%
Amazonía	2,2%	5,0%
Nacional	3,2%	4,1%

Fuente: Registro Social y ENEMDUR-2009.

REFERENCIAS

- Alianza País (2006), “Plan de Gobierno 2007–2011”, Quito.
- Chang, Ha Joon (2002), *Kicking Away the Ladder–Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, London.
- CONEPTI (2008), “Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2008–2013”.
- “Encuentro Latinoamericano Pueblos Indígenas y Gobiernos” (2010), “Conclusiones del Encuentro Latinoamericano de Gobiernos, Pueblos Indígenas, Empleadores y Trabajadores sobre Niñez Indígena y Trabajo Infantil. De la Declaración a la Acción”, Cartagena de Indias, 8 al 10 de marzo.
- Falconí, Fander, Oleas, Julio, compiladores (2004), *Economía Ecuatoriana–Antología*, FLACSO, Quito.
- FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2009), “La situación de los bosques en el mundo 2009”, Roma.
- Hidalgo Diana, Mercedes Onofa, Hessel Oosterbeek y Juan Ponce (2010). “Can Provision of Free Uniforms Harm Attendance: Evidence from Ecuador”. Mimeo.
- Martínez–Alier, Joan (1992), *De la economía ecológica al ecologismo popular*, Barcelona, ICARIA Editorial S.A.
- MCDS (2009), “Programas Sociales 2009”, Quito.
- MCDS (2010), “Programas Sociales 2010”, Quito.
- MCDS (2010), “Agenda Social 2009–2011”, Quito, Imprenta Mariscal.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2010), “Intensificar la lucha contra el Trabajo Infantil. Informe Mundial como seguimiento a la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT”. Informe para la Conferencia Internacional del Trabajo, 99º Reunión, 2010. ISBN: 978-92-2-321873-7.
- OIT–ILO. (2003). *Investing in Every Child. An Economic Study of the Costs and Benefits of Eliminating Child Labour*.

-
- Oosterbeek Hessel, Juan Ponce y Norbert Schady (2008). “The Impact of Unconditional Cash Transfers on School Enrollment: Evidence from Ecuador.” Policy Research Working Paper 4645, World Bank.
 - PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010), “Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad”, Nueva York.
 - Schady Norbert y María Caridad Araujo (2008). “Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador.” *Economía* 8 (2): 43-70.
 - Senplades (2007), “Plan Nacional de Desarrollo 2007–2010”, Senplades, Quito.
 - Senplades (2009), “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009–2013”, Senplades, Quito.
Senplades (2009), “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009–2013”, Senplades, Quito.
 - Senplades, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2007), “Plan Nacional de Desarrollo 2007–2010”, Senplades, Quito.
Ver <http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/planpetiecuador08.pdf>

