

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

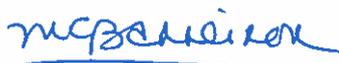
DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **MARÍA GLORIA BARREIRO RIOFRÍO** C.I. 170499966-1 autor del trabajo de graduación intitulado: **"POLÍTICA PÚBLICA Y TRABAJO INFANTIL EN ECUADOR: Principales tendencias, Barreras y Desafíos"** , previa a la obtención del grado académico de **LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS** en la Facultad de **Ciencias Humanas**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 03 DE junio de 2015



Maria gloria Barreiro Riofrío

C.I. 170499966-1

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **ANA DE LOURDES MONTERO ABARCA**, C.I. 170537013-6, autora del trabajo de graduación intitulado: **POLÍTICA PÚBLICA Y TRABAJO INFANTIL EN ECUADOR: Principales Tendencias, Barreras y Desafíos**, previa a la obtención del grado académico de **LICENCIATURA EN SOCIOLOGIA Y CIENCIAS POLÍTICAS** en la Facultad de **Ciencias Humanas**:

- 1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
- 2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 3 de Junio de 2015



ANA MONTERO ABARCA

C.I. 170537013-6

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**TESIS PARA LA OBTENCIÓN DE LA LICENCIATURA
EN SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS:**

**POLÍTICA PÚBLICA Y TRABAJO INFANTIL EN
ECUADOR:**

Principales Tendencias, Barreras y Desafíos.

Autoras:

María Gloria Barreiro R.
Ana Montero A.

Director:

Miguel Chavarría PH.D

Quito, Junio del 2015

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I: MARCO CONCEPTUAL	12
CAPÍTULO II: CARACTERIZACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN ECUADOR	46
CAPÍTULO III: BARRERAS, BRECHAS Y DESAFÍOS	108
CAPITULO IV: RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PUBLICA	122
CONCLUSIONES	128
BIBLIOGRAFÍA	140

POLÍTICA PÚBLICA Y TRABAJO INFANTIL EN ECUADOR: PRINCIPALES TENDENCIAS, BARRERAS Y DESAFÍOS

INTRODUCCIÓN

La presente disertación consistirá en un análisis sociológico que permita caracterizar el trabajo infantil en el periodo intercensal (2001 -2010), analizando su evolución histórica a partir de indicadores clave, que definen esta problemática. La investigación no solamente analizará los cambios, rupturas y tendencias del trabajo infantil en Ecuador, sino que intentará identificar las políticas públicas que han tenido mayor relevancia y efecto sobre el trabajo infantil, teniendo en cuenta que su magnitud, de acuerdo a las cifras oficiales, se ha reducido significativamente.

Analizaremos así mismo, las principales barreras y obstáculos que el país todavía debe enfrentar para alcanzar las metas propuestas en términos de erradicación. Como sustento conceptual, partiremos del análisis crítico del concepto mismo de trabajo infantil; las implicaciones y efectos que está determinada conceptualización del trabajo de los niños y niñas, tiene tanto sobre su medición, como en el abordaje de la problemática en términos de normativa, legislación y política.

Finalmente, en base a estos elementos (reflexión conceptual; análisis de información cuantitativa y cualitativa; revisión de la política pública e identificación de nudos críticos) realizaremos un análisis de los desafíos que el país aún enfrenta, en un intento por aportar a la política y sus lineamientos estratégicos en materia de trabajo infantil.

La disertación tendrá un enfoque desde la política pública; en el entendimiento de que es a partir de decisiones planificadas o no; asignación de recursos o ausencia de ellos y establecimiento de roles y competencias, que los gobiernos y la sociedad en su conjunto, dan respuesta a problemas específicos. Al ser el trabajo infantil una problemática multicausal, será necesario revisar la estructura institucional y los lineamientos de política pública que el Estado ecuatoriano se plantea para responder a la problemática, así como la

normativa que lo regula y la concepción que sobre este tema ha manejado tanto el estado como la sociedad civil; en la medida en que las políticas públicas recogen a su vez discursos, conceptos, visiones y estrategias que se han ido modificando en el tiempo.

¿Por qué realizar un estudio de esta naturaleza? ¿Con qué aporta al entendimiento de la problemática? ¿Qué utilidad práctica tiene?

Sin duda el trabajo infantil, en las últimas dos décadas, se ha convertido en una problemática prioritaria en la agenda de la comunidad internacional y su eliminación progresiva, un compromiso de los sucesivos gobiernos del Ecuador, desde que fueran ratificados en el año 2000 los Convenios sobre Edad Mínima para ingreso al empleo y la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo infantil (Convenios 138 y 182 de la OIT).

Es así que en términos de política pública, en el año 2007, bajo responsabilidad del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, el Ecuador preparó la Agenda Social de Niñez y Adolescencia, en la que se incorporan líneas concretas de intervención en materia de trabajo infantil como una prioridad de acción nacional. Esta agenda tuvo vigencia formal hasta el año 2012.

La eliminación del trabajo infantil fue incorporada también en los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (Senplades 2007), incluyendo la erradicación de la mendicidad infantil y en el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013, en el que se prioriza la reducción del porcentaje de niños y niñas que trabajan y no estudian. El PNBV vigente (2013 – 2017) propone eliminar completamente el trabajo infantil (meta 9.5) para el año 2017.

A pesar de los avances registrados en el Ecuador en relación a la reducción del trabajo infantil; no existe en el país un estudio, que analice en detalle su evolución; la asocie (tanto para los logros como para los temas aún pendientes) a la política pública; reflexione, además, en torno a los retos y desafíos que el país aún enfrenta y pueda a partir de toda esta información, incluyendo el debate más actualizado sobre política pública en materia de

derechos, infancia, protección integral y trabajo infantil, aportar con recomendaciones orientadas a fortalecer los esfuerzos y consolidar los logros en su erradicación.

La investigación además, se producirá en un contexto en el que existe un múltiple proceso de transición que tiene impacto sobre la normativa, la implementación tanto de las políticas, como de los programas y servicios:

- a) Nueva organización administrativa del estado en función de zonas, distritos y circuitos.
- b) La transición del MIES y su organización interna: del Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA privado), al Instituto de Niñez y Familia (INFA público) y posterior desaparición del instituto, para ser subsumido por el MIES.
- c) Nuevo enfoque del Modelo de Protección Integral que se traduce en una propuesta de transición del Consejo Nacional y los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia a Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional y Consejos Cantonales de Protección de Derechos.
- d) Nueva rectoría para la definición, construcción e implementación de la política pública con actorías centradas en los ministerios y no en instancias colegiadas de participación pública y privada tales como los Consejos de niñez, mujeres, discapacidades, salud, trabajo infantil, entre otros.

Desde esta perspectiva, la propuesta de análisis de esta investigación cobra aún mayor relevancia en la medida en que este nuevo esquema de planificación pública, organización administrativa y en definitiva, definición de las políticas se encuentra en pleno proceso de construcción; no se trata, por lo tanto, de un proceso acabado ni tampoco exento de dificultades en su aplicación práctica.

Desde un punto de vista personal, quienes hacemos esta disertación, venimos trabajando en la problemática del trabajo infantil desde el año 2002. En nuestra práctica cotidiana, nos hacemos las mismas preguntas que orientarán esta investigación y que por el trajín del día a día no hemos podido, desde una mirada sistemática, ordenada y con claros lineamientos

conceptuales, dar respuestas que integren esta experiencia práctica, con una reflexión de carácter académico y conceptual.

La oportunidad de cerrar nuestro ciclo de formación académica en la Escuela de Sociología finalmente nos ha puesto “frente a la espada y la pared” y en un ejercicio forzoso pero gratificante al mismo tiempo, nos vemos en la necesidad de hacer un alto, ponernos a reflexionar, investigar, recoger datos, sistematizarlos y actualizarnos en el estado del debate sobre niñez y trabajo infantil; acciones todas ellas propias de la práctica académica, que en la praxis del desarrollo muchas veces se dejan de lado.

Objetivos.

En un contexto de profundos cambios institucionales, nueva rectoría pública, y re conceptualización de los espacios de concertación público - privado; la presente propuesta se propone como **objetivo general** caracterizar las principales tendencias que definen al trabajo infantil en los últimos 10 años, a partir de la comparación de indicadores que dan cuenta su comportamiento y evolución en el periodo intercensal 2001-2010.

Como **objetivos específicos** proponemos los siguientes:

- Contribuir en torno de la conceptualización del trabajo infantil, a través de un análisis crítico de su definición y la exposición del estado actual del debate;
- Determinar las principales barreras, brechas y obstáculos aún existentes, así como los desafíos que el país enfrenta para alcanzar las metas de erradicación del trabajo infantil propuestas en los planes de desarrollo y en el marco de compromisos internacionales;
- En base a estos elementos, contribuir al fortalecimiento de la política pública en materia de trabajo infantil.

Partimos del planteamiento de algunas preguntas que orientarán la investigación y que definirán el enfoque tanto conceptual como metodológico de la misma:

- ¿Cuáles son las principales tendencias que caracterizan al trabajo infantil en Ecuador? ¿Qué indicadores muestran una evolución favorable y cuáles han

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

permanecido inalterados en el tiempo? ¿Existen cambios y rupturas? ¿Cuáles son las principales?

- ¿Cuáles son los principales avances que se registran en el país en términos de planes, programas e iniciativas?
- ¿Qué iniciativas de política pública han tenido mayor impacto para que los cambios se produzcan?
- ¿Qué barreras todavía existen para alcanzar los objetivos propuestos desde la mirada de los principales actores?
- ¿Cuáles son los desafíos a futuro?

Hipótesis:

- a) No existe en el país una clara definición conceptual respecto al trabajo infantil que oriente los lineamientos generales de política pública y consecuentemente, la reducción en su magnitud se debe a la implementación de políticas no directamente diseñadas para reducir el trabajo infantil; sino relacionadas más bien con la reducción de la pobreza y acceso a educación y la aplicación más rigurosa de la normativa vigente.
- b) El concepto de trabajo infantil puede estar invisibilizando otras actividades que por no estar en el ámbito de la frontera de la producción, no son consideradas como trabajo infantil propiamente dicho y que afectan las posibilidades educativas de niños, niñas y adolescentes.
- c) La nueva institucionalidad pública, incluyendo las competencias, formas de organización administrativa y de planificación, imprimen nuevos desafíos al tratamiento de la problemática que no han logrado instrumentalizarse en orientaciones claras de política pública.

Enfoque conceptual:

El enfoque conceptual de la presente investigación partirá de la problematización del concepto de trabajo infantil; estudiará las formas de medición y la complejidad del análisis de las cifras.

Partimos de la problematización del concepto mismo, en la medida en que -como todo concepto- es construido socialmente. En este caso en particular, contiene en su misma definición dimensiones económicas, culturales y etarias. En el Ecuador, además, es importante definir y aclarar la dimensión cultural del concepto, al estar vigentes todavía economías campesinas que tradicionalmente para su reproducción han ocupado la mano de obra infantil y lo consideran no solo como socialmente aceptable, sino como materialmente indispensable.

El acercamiento a la construcción del concepto, su evolución histórica y su aplicación práctica serán objeto central de reflexión en el marco conceptual de esta tesis. A partir de este enfoque presentaremos el estado actual del debate; analizaremos las principales tendencias, tanto desde el punto de vista académico como operativo, en el abordaje de la problemática y procuraremos ubicar el aporte que las ciencias sociales en general y la sociología en particular pueden tener en el análisis del trabajo infantil. Si bien no existe una “sociología del trabajo infantil” como tal, una aproximación desde esta disciplina, combinada con el análisis histórico y las contribuciones de la etnografía, pueden aportar en un mejor entendimiento de la problemática, en contraposición con el enfoque economicista que ha dominado ampliamente los estudios de trabajo infantil. Desde esta perspectiva y a pesar de no ser “foco” del análisis, recurriremos a algunos autores que han realizado aportes importantes desde la “sociología de la infancia”, para ubicar la construcción social del concepto de trabajo infantil, ligado íntimamente con la conceptualización sobre la infancia, dominante en occidente.

Desde esta perspectiva la academia, especialmente norteamericana, mantiene un debate desde un posicionamiento crítico a la conceptualización del trabajo infantil como un fenómeno a ser abolido completamente. Varios estudios se preguntan a partir de evidencia empírica y estudios de caso alrededor del mundo, si el trabajo infantil tiene un lugar en la vida de los niños y niñas y puede ser un factor de aprendizaje, desarrollo e integración social. Autores como Bourdillon, Levison, Ben White y William Myers lideran esta tendencia. Probablemente la postura más radical que considera al trabajo infantil como un

derecho, ha sido trabajada desde la Universidad Libre de Berlín, bajo la coordinación de Mamfred Liebel, asesor del Movimiento de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores, que en su versión latinoamericana encuentra en la organización MANTHOC (Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros cristianos), su representación más fuerte. En el otro lado de esta gama de grises, se encuentra la Organización Internacional del Trabajo de Naciones Unidas que lidera el enfoque de erradicación del trabajo infantil tanto en sus peores formas como aquel que se produce por debajo de la edad mínima de ingreso al empleo.¹

Finalmente en el marco conceptual se abordarán los temas relacionados a política pública en materia de infancia, en general y de trabajo infantil, en particular. En el primer caso, examinaremos la trayectoria que las políticas de niñez, con especial énfasis en la “doctrina de protección integral” que ha dominado el enfoque conceptual de su formulación desde la promulgación de la declaración de Naciones Unidas respecto de los derechos de la niñez y adolescencia. Las políticas públicas en este sentido, no han sido estáticas, sino que han transcurrido por una interesante trayectoria desde un enfoque donde el Estado y la sociedad miraban a los niños, niñas y adolescentes como objetos de tutelaje, a un enfoque de protección integral.

En este contexto, el Ecuador actualmente experimenta un profundo cambio institucional que -siguiendo los postulados mencionados- ha orientado la reestructuración de todo el sistema de protección; incluyendo las instancias de definición de la política; las rectorías y las instancias específicas de protección. Se trata de un proceso en construcción y desde esta perspectiva, una reflexión ineludible para la presente disertación.

En relación a las políticas de trabajo infantil, exploraremos cómo la conceptualización tanto de infancia como de trabajo infantil ha tenido implicaciones sobre las decisiones prácticas de política pública y los distintos posicionamientos en torno del tema desde la

¹ La OIT recomienda establecer en 15 años la edad mínima de ingreso al empleo. En el Convenio 138 que regula esta disposición, se deja en libertad a los gobiernos su regulación; tomando en cuenta para la definición, la edad de terminación de la educación obligatoria.

academia, los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de niños y niñas trabajadores (NATs).

En definitiva, el marco conceptual proporcionará orientaciones tanto para el levantamiento y análisis de la información cuantitativa como cualitativa, así como para la construcción de escenarios de política pública; uno de los propósitos de esta disertación.

Enfoque metodológico

Al tratarse de un análisis sociológico, proponemos un enfoque integrado que combine análisis estadístico de información cuantitativa existente (censos y encuestas de trabajo infantil), revisión documental y bibliográfica, sistematización de las principales líneas de política pública, en el nivel nacional y consulta con expertos, grupos focales y talleres para diagnosticar las barreras y definir los desafíos, que el país todavía enfrenta en materia de trabajo infantil.

a) Análisis bibliográfico:

Como se mencionó anteriormente, la investigación pretende realizar una revisión crítica que problematice el concepto de trabajo infantil. Será importante en este sentido hacer una distinción conceptual respecto de las distintas formas en las que el trabajo infantil se manifiesta: trabajo ligero; trabajo formativo, trabajo peligroso, peores formas, y aquellas formas de explotación que comparten una “línea muy delgada” de distinción con la mendicidad, la explotación sexual comercial y la trata.

Para ello, revisaremos la literatura que se ha producido, tanto desde los organismos de Naciones Unidas: Organización Internacional de Trabajo -OIT- y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF- representantes (especialmente la OIT) de la corriente que como ya mencionamos, promueve la erradicación total del trabajo infantil; así como de investigadores y académicos que desde las dos últimas décadas cuestionan este enfoque y se preguntan si el trabajo infantil tiene un lugar de aprendizaje en la vida de los niños y

niñas y puede ser positivo dadas algunas condiciones; hasta aquellos que abiertamente lo consideran un derecho.

En el ámbito nacional, la revisión bibliográfica incluirá un ordenamiento y sistematización de la información respecto de la legislación sobre trabajo infantil, los principales cuerpos normativos existentes: Constitución Política del Estado, Código de trabajo, Código de Niñez y Adolescencia, Código Orgánico Integral Penal y las modificaciones que se han introducido o están en debate, en el momento actual, respecto de estos dos últimos cuerpos legales.

Como parte de la revisión bibliográfica también examinaremos los instrumentos de planificación (Planes Nacionales de Desarrollo/Buen Vivir; Agenda de Niñez; Agenda de la Igualdad Inter-generacional y los Planes Nacionales de Erradicación del Trabajo Infantil) e investigaciones relevantes, si las hubiera.

b) Análisis de la información cuantitativa.

El análisis se focalizará en los principales indicadores que dan cuenta del comportamiento y evolución del trabajo infantil en el periodo intercensal (2001 – 2010), complementado con el procesamiento adicional de la última encuesta de trabajo infantil. Se tratará de un análisis comparativo a partir de estadística descriptiva que procurará abordar las principales tendencias, que caracterizan la problemática en los últimos 10 años, así como los cambios producidos.

Los indicadores seleccionados para el análisis son:

- Magnitud e incidencia del trabajo infantil (número y proporción de niños/as que trabajan);
- Trabajo infantil por área de residencia (urbano/rural) y provincia;
- Trabajo infantil y edad, por sexo y pertenencia étnica;
- Trabajo infantil y rama de producción;
- Trabajo infantil y educación;

- Trabajo infantil y condición de pobreza de los hogares.

c) Análisis de información cualitativa:

Con el propósito de complementar el análisis estadístico y reconociendo las limitaciones que este enfoque tiene, al no permitir entender las dimensiones sociales, culturales y familiares de la problemática; proponemos incorporar una mirada más social y etnográfica que permita contextualizar los datos y recuperar perspectivas, opiniones y situaciones de vida concretas de las familias con niños y niñas trabajadores y de éstos mismos, para enriquecer el análisis y facilitar la comprensión de varios de los datos y cifras proporcionadas.

La investigación cualitativa servirá también para alimentar las reflexiones y análisis en torno de la política pública y será la herramienta central para determinar las principales barreras, brechas y obstáculos aún existentes, así como los desafíos que el país enfrenta en el abordaje de la problemática.

Para ello, proponemos recoger la experiencia y puntos de vista de expertos nacionales y locales en trabajo infantil; derechos e infancia; operadores de programas; padres y madres de familia y adolescentes trabajadores para realizar un diagnóstico de las principales barreras que existen en la política pública e identificar, desde la mirada de estos actores, los retos y desafíos que el país enfrenta.

En definitiva y haciendo una síntesis de la propuesta conceptual y metodológica, proponemos tres pilares fundamentales:

En primer lugar, el análisis crítico y problematización del concepto mismo de trabajo infantil y la aproximación a la conceptualización de infancia como marco de referencia, que permitirá entender la naturaleza y los enfoques más influyentes en la determinación tanto de la normativa internacional, como de las políticas públicas en trabajo infantil.

En segundo lugar, la caracterización del trabajo infantil en el Ecuador, no como una descripción estática de la situación actual, sino por el contrario, como un análisis comparativo de lo ocurrido en los últimos años, a partir de los datos de los dos últimos censos, enriquecido con información de carácter cualitativo que permita complementar y enriquecer la descripción estadística.

Finalmente, con un diagnóstico de carácter situacional, que identifique las principales brechas relacionadas con la política pública; (dificultades operativas de coordinación intersectorial; roles y competencias; organización de los servicios públicos; participación de la población y sus organizaciones), consideramos posible plantearnos el ambicioso reto de delinear estrategias que adecuada y eficientemente aborden la problemática del trabajo infantil.

CAPITULO I: MARCO CONCEPTUAL

Una disertación sobre el trabajo infantil en el Ecuador, su evolución histórica y los retos de la política pública a futuro, no puede sino empezar por definir el concepto objeto de su estudio. ¿Qué entendemos entonces por trabajo infantil?

Partimos por aceptar que existe una definición estandarizada a nivel global sobre trabajo infantil, promovida internacionalmente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT); contenida básicamente en dos convenios internacionales y aceptados por más de 150 países en el mundo, a través de la ratificación de dichos instrumentos internacionales.

Este concepto estandarizado, se ajusta a la misma definición utilizada internacionalmente para el trabajo adulto, e incorpora únicamente las actividades dentro de la frontera de la producción, definidas en las cuentas nacionales de Naciones Unidas.

Se entiende entonces por trabajo infantil a las **actividades económicas** de bienes y servicios que realizan los niños y niñas menores de 18 años, cualquiera sea su condición: asalariado, por cuenta propia o como trabajador familiar no remunerado. Se excluye del concepto a las actividades reproductivas y los quehaceres domésticos que realizan los niños, niñas y adolescentes en el propio hogar.

La delimitación del concepto como hemos anotado, se recoge en dos instrumentos internacionales: los Convenios internacionales 138 y 182 de la OIT. La Convención de los Derechos del Niño incorpora también artículos específicos relativos al trabajo infantil. A diferencia de los Convenios Internacionales de OIT, que se centran exclusivamente en el tema del trabajo la Convención tiene una mirada amplia sobre la protección y promoción de los derechos de los niños y niñas.

Todos estos instrumentos internacionales entienden como niño o niña a toda persona menor de dieciocho años. Asumimos en este trabajo la misma definición.

Para efecto del análisis estadístico que se presenta en el siguiente capítulo, haremos una distinción entre niños/niñas y adolescentes. Los primeros entendidos desde los cinco hasta menos de quince años y los segundos entre quince y menos de dieciocho años. Esta diferenciación obedece exclusivamente a que la edad de admisión al empleo en el Ecuador está establecida en los quince años y por lo tanto es necesario establecer este referente para el análisis de algunas de las variables propuestas. La definición de niño y adolescente así propuesta, no contiene ninguna conceptualización específica respecto de etapas de desarrollo de los niños/niñas ni su transición a la adolescencia. No incluimos a los niños/niñas menores de cinco años; puesto que internacionalmente el estándar de medición del trabajo infantil empieza en esta edad y no antes.

El Convenio 138 de OIT, promulgado en 1973 regula la edad mínima de admisión al empleo; y establece como norma general que ningún niño por debajo de los quince años, o en su defecto por debajo de la edad de terminación de la educación básica obligatoria debería estar trabajando. En su primer artículo establece que:

“Todo miembro para el cual esté en vigor el presente Convenio se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y niñas y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores”. El Convenio 138 incorpora una salvedad para los países miembros “cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados” para establecer la edad mínima en catorce años, “previa consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores interesadas” .

El artículo 7 del mismo Convenio también faculta a los países signatarios la incorporación en sus legislaciones nacionales la admisión al empleo de personas entre los trece y quince años en “trabajos ligeros” siempre y cuando estos no sean: “(a) susceptibles de perjudicar su salud o desarrollo; y (b) no sean de tal naturaleza que puedan perjudicar su asistencia a la escuela, su participación en programas de orientación o formación profesional aprobados por la autoridad competente o el aprovechamiento de la enseñanza que reciben”². La legislación ecuatoriana no incorpora la salvedad del trabajo ligero para los niños y niñas en este rango de edad.

² La normativa ecuatoriana en materia de trabajo infantil, no incorpora la salvedad del trabajo ligero para niños y niñas entre trece y quince años.

El Convenio 182 de OIT, promulgado en 1999, una década después de ratificada la Convención de los Derechos de los Niños y más de 25 años posterior al Convenio sobre la edad mínima, regula las peores formas de trabajo infantil. El artículo 3 del Convenio incluye como peores formas las siguientes:

- a) Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- b) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- c) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y
- d) El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

El siguiente artículo del Convenio dispone que cada país deberá en su legislación nacional determinar formas de trabajo infantil que serán consideradas como una peor forma, de acuerdo a su naturaleza o condición.

En la legislación ecuatoriana (que será examinada en detalle en el capítulo II), y en concordancia con el Convenio 138, de OIT, se fija la edad mínima de ingreso al empleo en los quince años y recoge también lo establecido en el Convenio 182, delimitando una serie de actividades como prohibidas por considerarlas como peor forma o como formas peligrosas que atentan contra la vida, salud, educación y desarrollo de los adolescentes. Entre ellas se encuentra el trabajo en minas, pesca a bordo, botaderos de basura, camales, prostíbulos, zonas de tolerancia, en la venta y expendio de bebidas alcohólicas; manipulación de explosivos, entre otras.³

³ Para conocer el listado completo de actividades prohibidas en Ecuador, ver la resolución No. 016 de 2008 del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, en: http://www.cnaa.gob.ec/index.php/biblioteca/centro-documental/cat_view/51-biblioteca/54-publicaciones-cnaa-version-digital.html

El Convenio sobre las peores formas surge, desde nuestro punto de vista, como una respuesta a la necesidad de proveer mayor orientación para focalizar la política pública, en la medida en que establecer la edad como único parámetro era evidentemente insuficiente. Por otra parte, para ese entonces, había madurado una visión que privilegiaba la protección integral de la infancia, como resultado de una década de promulgación de la Convención de los Derechos de los Niños, (Unicef Naciones Unidas 1990) que superaba el enfoque del Convenio 138 de OIT, centrado casi exclusivamente en aspectos normativos y legales.

En relación al trabajo de los niños, la Convención pone el énfasis en la protección a los niños de la “explotación económica”⁴, así como de realizar cualquier trabajo que pueda ser peligroso o que interfiera con su educación o que pueda ser dañino para su salud física o mental, su espiritualidad, moral o desarrollo social. (artículo 32 literal 1) Aparecería así, que el énfasis de la Convención es el prevenir el daño en el trabajo antes que el trabajo en sí mismo.

El artículo 32, en su segundo literal, sugiere además maneras de proveer esa protección, incluyendo una edad mínima (no especificada) para el ingreso al empleo. La inclusión de esta cláusula, coloca a la Convención en una confusión en la definición del problema como uno relativo al trabajo peligroso o de explotación (artículo 32: 1) o definirlo como cualquier trabajo debajo de cierta edad (artículo 31:2).

Aun así, se puede vislumbrar dos conceptualizaciones diferentes cuando de entender y abordar el trabajo infantil se refiere: la una que pone el énfasis en la erradicación de todas las actividades económicas por debajo de la edad mínima, a través del establecimiento de regulaciones y normativa (OIT) La otra en cambio, más enfocada en la promoción y protección de derechos de los niños y niñas; en este caso, contra la explotación laboral, a través de medidas de protección especial (UNICEF).

⁴ En la Convención misma no se define el concepto de “explotación económica”, pero en función del “espíritu” de este instrumento, puede entenderse como aquellas formas de trabajo que implican un abuso en contra de los niños/niñas con fines de rédito económico y que afectan sus derechos fundamentales.

Ahora bien, el concepto globalmente aceptado, desde nuestro punto de vista, encierra varios problemas que no han sido adecuada y profundamente debatidos en el Ecuador. Nuestro cuestionamiento al concepto del trabajo infantil, viene desde la experiencia misma del trabajo de campo, antes que de un ejercicio sistemático de carácter académico, como el que ahora realizamos. Al momento de poner en marcha programas para prevenir y erradicar el trabajo infantil, especialmente con población indígena en zonas rurales, la idea de que cualquier actividad económica realizada por los niños y niñas debajo de los quince años, era sujeta a ser erradicada, no solo que era inaplicable, sino que nos enfrentaba a pensar ¿tiene esto algún sentido?, pensando además que el estándar aceptado para su medición como veremos a continuación, es tan poco como una hora a la semana.

Combinando nuestra experiencia práctica con el ejercicio académico, encontramos los siguientes problemas en la definición de trabajo infantil: (sin todavía entrar a cuestionar los aspectos de estandarización cultural que están implícitos en ella)

1. El concepto de trabajo infantil, engloba situaciones muy diversas, que lo tornan en una suerte de caja de pandora, en la que se incluyen tanto los niños y niñas que trabajan tan poco como una hora semanal, en actividades que incluso pueden ni siquiera ser peligrosas como alimentar a los animales; con niños y niñas que por el contrario están expuestos a situaciones de explotación por la naturaleza misma de la actividad que desarrollan (como por ejemplo en minas o basurales) o por la intensidad (elevado número de horas) o por las condiciones en que se realiza (en la noche, o madrugada, en confinamiento, en la calle).
2. El concepto de trabajo infantil no toma en cuenta las actividades reproductivas en el propio hogar: Al basarse en la definición de empleo adulto y hacer una extrapolación de la definición al trabajo de los niños y niñas, se deja de lado las actividades que estos realizan en el propio hogar. Aun cuando los dos sexos están normalmente involucrados en las actividades reproductivas, este trabajo recae predominantemente en las niñas. En la práctica, el trabajo reproductivo puede consumir una importante

proporción de su tiempo y suelen ser además tareas con muy poca flexibilidad, puesto que la preparación de los alimentos, la limpieza y mantenimiento del hogar, el acarreo de agua, etc. tienen que hacerse todos los días irremediablemente y sin embargo, no son actividades consideradas como trabajo infantil, aun cuando puedan estar interfiriendo con su educación, impliquen largas jornadas de trabajo, sean riesgosas o se realicen en condiciones adversas (como el acarreo de cargas pesadas, contacto con fuego, confinamiento, etc.)⁵

3. El establecer que toda actividad económica realizada por debajo de una edad mínima debe ser prohibido tiene como supuesto que todas ellas son intrínsecamente nocivas y socialmente inaceptables para los niños y niñas. Consideramos que esta visión no se compadece necesariamente con la realidad; en la medida en que varias actividades que realizan los niños y niñas son parte de su socialización y aprendizaje; especialmente aquellas que se hacen en el contexto de la propia familia. El problema, consecuentemente, no es tanto la edad, sino que esta ayuda en casa, no se convierta en explotación, sobrecarga o responsabilidad excesiva para los niños y niñas.
4. El concepto de trabajo infantil tiene implícito el supuesto de que es fácilmente diferenciable lo que es una tarea productiva/económica de lo que es una actividad destinada a la reproducción familiar. Sin embargo, especialmente en contextos rurales y agrícolas, el trabajo productivo en la familia está íntimamente conectado con el trabajo reproductivo y en donde lo más común es que una parte de la producción esté destinada al autoconsumo y otra al mercado. Más todavía si se considera que en la actualidad la gran mayoría de las familias rurales no se encuentran aisladas de este, solamente produciendo para el autoconsumo, por lo que es muy difícil diferenciar una de la otra. Así por ejemplo si un niño cosecha papas en la chacra de su familia y

⁵ Son varias las investigadoras y activistas que han resaltado por largo tiempo que mantener el propio hogar tiene beneficios económicos para la familia y que por lo tanto no hay razón alguna para que este trabajo sea considerado inferior al económicamente productivo. Este argumento también se aplica al trabajo reproductivo de los niños y niñas, especialmente cuando libera a los adultos para participar en el mercado de trabajo. (Michael Bourdillon, (et al): Rights and Wrongs of Children's Work. 2010. P 31)

estas papas se destinan a la venta, se trataría de una actividad económica (y por lo tanto trabajo infantil); pero si por el contrario, esas mismas papas se destinan a la alimentación de la familia, pasa a ser una actividad de reproducción de la familia. Consideramos, por lo tanto, como una discusión ociosa e inútil la dicotomía entre trabajo productivo y reproductivo, en vista de que lo que realmente importa es la protección, bienestar y desarrollo de los niños y niñas.

La OIT ha procurado flexibilizar en los últimos años el concepto, planteando que “no todo trabajo que realizan los niños y niñas es necesariamente trabajo infantil”; este planteamiento está recogido en algunos de sus materiales de difusión y en su página web, en la que plantean que:

“No todas las actividades realizadas por los niños deben clasificarse como trabajo infantil. Por lo general, la participación de los niños y adolescentes en trabajos que no atentan contra su salud y su desarrollo personal, ni interfieren con su escolarización, se considera positiva. Entre otras actividades, cabe citar la ayuda que prestan a sus padres en el hogar, la colaboración en un negocio familiar, o las tareas que realizan fuera del horario escolar durante las vacaciones para ganar dinero de bolsillo. Estas actividades son provechosas para el desarrollo de los pequeños y el bienestar de las familias, les proporcionan cualificaciones y experiencia y les ayuda a prepararse para ser miembros productivos de la sociedad adulta. “El término trabajo infantil” suele definirse como todo trabajo que priva a los niños de su niñez potencial y dignidad y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico”.⁶

De igual manera, en la página Web del IPEC (Programa Internacional de Eliminación del Trabajo infantil por sus siglas en inglés) se propone lo siguiente:

“Prácticamente todos los niños, niñas y adolescentes en el mundo entero llevan a cabo trabajos que son adecuados para su edad y para su grado de madurez. Estos trabajos la mayor parte de las veces, son de ayuda familiar y por lo tanto no remunerados, son legítimos. Al realizarlos, los niños aprenden a asumir responsabilidades, adquieren aptitudes ayudan a sus familias, incrementan su bienestar y en ocasiones sus ingresos. De esta afirmación se desprende que cuando hablamos de trabajo infantil, no nos estamos refiriendo al tipo de actividades arriba enunciadas.”⁷

⁶ <http://www.ilo.org/ipec/facts/lang--es/index.htm> (último acceso, abril del 2015)

⁷ <http://white.oit.org.pe/ipec/pagina.php?pagina=156> (último acceso, abril del 2015)

En referencia al Convenio 169 sobre pueblos indígenas, la OIT afirma que la erradicación del trabajo infantil indígena no comprende la erradicación de actividades infantiles formativas-culturales. Las “Directrices para combatir el trabajo infantil entre los pueblos indígenas y tribales”, plantean que los Estados deben aplicar un *enfoque de derechos* sobre la cuestión del trabajo infantil indígena, que respete las ocupaciones formativas infantiles que son indispensables para la reproducción de la identidad cultural del pueblo indígena, al mismo tiempo que garantiza los derechos fundamentales del niño y la niña indígenas.

Dos preguntas surgen del análisis de esta nueva postura, a todas luces contradictoria con el Convenio 138: la primera ¿cómo compatibilizar estos planteamientos con la prohibición establecida en el mencionado convenio, de que todo tipo de trabajo por debajo de la edad mínima debe ser prohibido y por lo tanto sujeto a ser abolido? Y la segunda: ¿por qué se continúa midiendo el trabajo infantil en función del concepto de actividad económica por tan poco como una hora a la semana, para los niños y niñas menores de quince años?

Del análisis bibliográfico realizado como parte de esta investigación, no hemos hallado evidencia alguna que la OIT seriamente se proponga revisar el Convenio de la Edad Mínima, para acoger su propia flexibilización del concepto. Aparecería más bien que estos postulados responden a una salida “rápida” a las duras críticas que varios investigadores y académicos han levantado en la última década; entre otras cosas, al excesivo enfoque regulador de la OIT, como herramienta fundamental para erradicar el trabajo infantil. Por el contrario, las mediciones internacionales sobre trabajo infantil que la OIT avala y a las que proporciona su asistencia técnica, se asientan sobre el concepto de trabajo infantil tal y como fuera definido al inicio de este capítulo.

Desde nuestra perspectiva, es precisamente en la medición del trabajo infantil en donde se concretan y operacionalizan los conceptos. Pero, ¿cómo se mide el trabajo infantil?

La medición del trabajo infantil:

En 1992 la OIT creó el programa para la eliminación del trabajo infantil: IPEC por sus siglas en inglés. (International Program for the Elimination of Child Labor). En el marco del IPEC se puso especial énfasis a la medición del trabajo infantil a nivel global, pues hasta antes de 1992, las estadísticas disponibles era limitadas y provenían de distintas fuentes, con propósitos y metodologías disímiles (censos nacionales o encuestas de empleo y desempleo o encuestas a hogares).

A partir de 1998, el Programa de Información Estadística y Monitoreo del Trabajo Infantil SIMPOC por sus siglas en inglés (Statistical Information and Monitoring Program on Child Labor) fue lanzado como parte del programa IPEC de OIT para desarrollar estimaciones más rigurosas sobre trabajo infantil. Para ello, el SIMPOC desarrolló y continúa refinando una serie de instrumentos para encuestas de trabajo infantil. La más significativa de estas, es la encuesta a hogares que incluyen un módulo específico sobre trabajo infantil, que puede ser aplicado por sí solo, o que puede ser incorporada en encuestas más grandes como las de empleo, desempleo, o de condiciones de vida de los hogares.

A principios del 2008, se habían conducido 62 encuestas de trabajo infantil asistidas por el SIMPOC⁸ con la ventaja de poder realizar comparaciones y estimaciones a nivel global, pues utilizan los mismos instrumentos y metodología de investigación. (Hindman. 2008. P xxx-xxxi en nota del editor, El Mundo del Trabajo Infantil).

Contar con estadísticas mundiales del trabajo infantil, le permite a la OIT fijar metas globales para la erradicación del trabajo infantil y realizar un seguimiento del cumplimiento de sus Convenciones.

⁸ En Ecuador se han realizado tres encuestas de trabajo infantil: en el 2001, 2006 y en el 2012.

Sin embargo, en el nivel nacional, resulta para los países, especialmente los de ingresos bajos, pero también para países como el Ecuador, muy oneroso realizar este tipo de encuestas, periódicamente. Su preparación toma al menos un año y medio hasta dos años y por lo tanto no es un ejercicio que pueda realizarse frecuentemente.

Por otra parte, tienen limitaciones de carácter programático: las encuestas de hogares o los censos ya permiten tener estadísticas sobre la problemática, aunque desde la perspectiva de OIT, estas cifras están subregistradas, pues las preguntas están pensadas para capturar el empleo adulto y no el trabajo infantil. Ciertamente, como veremos más adelante, las encuestas de trabajo infantil suelen arrojar cifras más altas que las encuestas generales o los censos, precisamente porque incluyen preguntas adicionales para capturar las actividades económicas que realizan los niños y niñas con mayor precisión.

Ahora bien, volviendo al concepto de trabajo infantil, habíamos dicho que se operacionaliza en las mediciones y más concretamente en la metodología para hacerlo, que también se encuentran estandarizadas a nivel global. En este sentido, para efecto de medir el trabajo infantil, se considera a un niño como trabajador, si:

- i.* Se encuentra realizando una actividad económica, de bienes o servicios. Las actividades económicas pueden ser pagadas o no, por tiempo parcial o completo, estacional o no, en el sector formal o informal de la economía.
- ii.* Lo hace por al menos una hora a la semana si tiene menos de quince años.
- iii.* lo hace en condiciones contrarias a la normativa nacional para los mayores de quince.
- iv.* Se excluyen las actividades reproductivas o los quehaceres domésticos.

En el caso de Ecuador, las encuestas nacionales de trabajo infantil son realizadas por el INEC y se guían por una sintaxis de procesamiento, basada en los lineamientos anteriormente descritos. Es así que, el indicador de trabajo infantil, para la última encuesta quedó definido de la siguiente manera:

Número de niños/as y adolescentes entre 5 y 17 años de edad, que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia en actividades comprendidas dentro de la frontera de producción del SCN, expresado como porcentaje del total de la población en edad de referencia. Se excluye la población joven de 15 a 17 años de edad, que realizan actividades económicas permitidas por el Código de Trabajo y el Código de la Niñez y Adolescencia:

- Jóvenes que trabajan 30 horas o menos,
- Que no impiden a su escolarización
- Que realizan actividades no peligrosas⁹

Como puede observarse, la flexibilización en la conceptualización del trabajo infantil, queda en mero enunciado; pues lo que en definitiva manda es la medición del mismo, tanto a nivel global como en cada uno de los países.

Es evidente que la OIT no solo que ha realizado esfuerzos por estandarizar el concepto de trabajo infantil, sino que adicionalmente ha logrado uniformizar su forma de medición. Una empresa tan vigorosa y de magnitud global, no puede sino ser el resultado de un proceso histórico de desarrollo.

De hecho, desde el acto fundacional mismo de la Organización Internacional del Trabajo en 1919 (La OIT es incluso pre existente a Naciones Unidas) el trabajo infantil fue una de sus preocupaciones iniciales; siendo la regulación de la edad mínima de ingreso al empleo su eje central. La primera legislación a escala global de trabajo infantil fue impulsada por OIT, en el marco del tratado de Versalles que puso fin a la primera guerra mundial. Data de 1919 y se refiere al establecimiento de una normativa que fijaba la edad mínima para la contratación de menores de edad en la industria en 14 años (Convenio No. 5). Le siguieron a este Convenio una serie de otras convenciones con igual propósito para distintas industrias o ramas de actividad. Así, la segunda normativa expedida por OIT (Convenio No. 07) se refiere al trabajo marítimo y data de 1920. Posteriormente se regula la edad mínima en la agricultura en 1921 y en los trabajos no industriales en 1932.

⁹ La ficha metodológica completa puede ser consultada en:
http://www.inec.gob.ec/Trabajo%20Infantil2012/FICHA_METODOLOGICATASA%20DE%20TRABAJO%20INFANTIL%205%20A%2017%20ANIOS.pdf

La primera regulación sobre trabajo forzoso se expidió en 1930 y en 1965 se fijó la edad mínima para los trabajos subterráneos.¹⁰

Las regulaciones del trabajo infantil, no nacen con las convenciones de OIT, sino que tienen más de 200 años de historia; las mismas que es necesario examinar para poder entender las razones que explican cómo y porqué Occidente llegó a una definición del trabajo infantil como la que hemos descrito.

En la actualidad existe consenso en torno a que fue en la Inglaterra de la revolución industrial donde por primera vez se configuró la noción y el discurso del trabajo infantil como un problema social. Diversos autores han estudiado este fenómeno y las contribuciones desde la historia han sido especialmente importantes para entender las determinantes sociales, económicas, culturales e incluso religiosas que configuraron no solamente la idea actual sobre el trabajo de los niños y niñas, sino la concepción de infancia dominante en Occidente.

Autores como Hugh Cunningham, Harry Hendrick y Collin Heywood, son algunos de los historiadores que más profusamente han investigado respecto al tema del trabajo infantil, desde una perspectiva histórica y en cuyos estudios nos basaremos tanto para las referencias respecto de las regulaciones laborales en Inglaterra y el contexto económico y social en que se produjeron, como para la conceptualización sobre la infancia que seguidamente expondremos.¹¹

De acuerdo a las fuentes consultadas, la primera legislación que pretendió proteger a los niños y niñas trabajadores apareció en Inglaterra a finales del S. XVIII y se desarrolló más

¹⁰ El contenido de los convenios internacionales de OIT, pueden ser consultados en su página Web: <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--es/index.htm>

¹¹ Utilizamos como referencia, varias otras obras y autores; que si bien no se mencionan en esta reconstrucción histórica, serán posteriormente descritos con más detalle, cuando analicemos el estado del debate sobre trabajo infantil.

en el S. XIX. Estos desarrollos se produjeron en el contexto de un número de cambios radicales en la economía y sociedad británica durante el periodo que va de 1700 a 1900. Los primeros niños trabajadores que recibieron atención fueron los “climbing boys” (niños trepadores), normalmente aprendices de un maestro limpiador de chimeneas. Su trabajo consistía en trepar chimeneas sumamente angostas y cepillarlas para limpiarlas; una tarea poco saludable, conocida por producir afecciones respiratorias, así como cáncer de escroto. Había reportes de niños que eran vendidos a este trabajo, así como rumores de secuestros de niños para este propósito. (Bourdillon Et Al. 2010. P. 45)

La primera legislación en Gran Bretaña, destinada a proteger a los niños de tales condiciones de trabajo fue la norma “para una mejor regulación de los deshollinadores de chimeneas y sus aprendices” de 1788. La regulación establecía que los aprendices debían tener al menos ocho años y que el maestro no debía utilizar más de seis de ellos. Fue una norma que inicialmente no recibió mayor atención y que de acuerdo al propio Parlamento Europeo nunca fue implementada¹², pero que jugó un rol importante en influir en la opinión pública, que crecientemente miraba este tipo de trabajo como inhumano.

Pocos años después, en la misma Inglaterra se da el primer giro de una posición de regulación del trabajo infantil, hacia una que planteaba abolirlo completamente. De acuerdo a Cunningham, fue en 1803, que por primera vez, una sociedad para la protección de los deshollinadores, abogó por la abolición del trabajo infantil en una actividad económica. La legislación por su parte, continuó subiendo la edad mínima para los aprendices en el oficio de deshollinadores; así en 1834 se estableció en diez años la edad mínima, para posteriormente subirla a 16 años en 1840. (Heather Shore en The World Of Child Labor. 2009. P. 567)

Con este antecedente, las condiciones de los niños y niñas en las fábricas textiles salió a la atención pública, en parte a través de los esfuerzos de profesionales médicos que

¹²

<http://www.parliament.uk/about/livingheritage/transformingsociety/livinglearning/19thcentury/overview/childrenchimneys/> (Última entrada: Abril de 2015)

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

respondían a las epidemias en las ciudades industriales, quienes llamaron la atención sobre los peligros sobre la salud, especialmente de niños y adultos, creados por las condiciones y las horas de trabajo en las fábricas (Cunningham. 1991. P 58-59)

En 1802, la Ley de Salud y Moral en las Fábricas (Factory health and morals act) regulaba las horas, condiciones y entrenamiento de aprendices pobres en la industria textil. En 1819 la norma para las fábricas de algodón prohibió el empleo en este sector a menores de nueve años y limitó la jornada laboral a 12 horas diarias para los menores de 16. En 1833, La Norma Industrial (Factory Act) redujo a nueve horas la jornada laboral hasta la edad de 13 años; también estableció inspectores pagados para hacer cumplir la normativa, aunque la efectividad en la aplicación de la norma fue bastante limitada. (Peter Kirby. 2003. P. 105-106)

La Norma de Minas y Minas de Carbón (The Mines and Collieries Act) de 1842 prohibió el trabajo subterráneo, bajo tierra para las mujeres y los niños menores a 10 años y proveyó de inspectores. Las restricciones se extendieron paulatinamente a otros sectores. En 1867, se hizo una extensión de la normativa fabril (Factory Act) para restringir las horas de trabajo para mujeres y niños a cualquier establecimiento de manufactura que emplearan 50 o más personas.

En el mismo año la Regulación de los Talleres (Workshop Regulation Act) prohibió el empleo de niños bajo la edad de 8 años en cualquier oficio artesanal y una regulación para la agricultura (The Agricultural Gangs Act) prohibió el empleo de niños debajo de los 8 años en cualquier cuadrilla agrícola pública. En 1872 la Norma de Regulación de la Minería Metalífera (Metalliferous Mines Regulation Act) prohibió el empleo de mujeres y niños debajo de los 12 años en minas metalíferas.

La regulación de la niñez en la agricultura (Agricultural Childrens Act) de 1873, establecía que los niños entre 8 y 10 años podían ser empleados en la agricultura solo si los padres certificaban que los niños habían atendido clases 250 veces en los 12 meses anteriores o

150 veces para los mayores de 10 años, pero no hubo ninguna fiscalización de esta norma. (Bourdillon Et Al. 2010. P. 45-47).

Estas leyes y regulaciones fueron promulgadas en un periodo de más de 100 años; inicialmente se enfocaron en lo que era considerado como los sectores más nocivos del trabajo de los niños y gradualmente se extendieron a otros sectores, para mejorar las condiciones y limitar el empleo más ampliamente; estableciendo un patrón de intervención que fue seguido por varios países en el establecimiento de estándares internacionales. A pesar de que la aplicación de la norma era frecuentemente poco efectiva, estos cambios legales y administrativos, fueron respuestas a y reforzaron la forma en la que la gente piensa la infancia y particularmente la forma en la que la clase media piensa sobre los hijos de los pobres. (Cunningham y Stromquist. 2005. P. 63-65).

Siguiendo el “modelo británico” regulaciones del trabajo infantil fueron también introducidas en otros países europeos y en Estados Unidos, incluyendo regulaciones respecto de la educación y ligando la reducción de los horarios de trabajo para privilegiar los estudios. Varias de estas regulaciones fueron incluso solicitadas desde las autoridades educativas. Esta es la conclusión a la que llega el Profesor Harry Haue (PhD de la Universidad del Sur de Dinamarca) al analizar la legislación de su país:

“ En Dinamarca, la primera regulación fue en 1873. Desde entonces, fue prohibido para los niños menores de diez años trabajar en fábricas y por más de seis horas y media por día. En 1901; la edad fue elevada a doce años y las horas a seis... Uno de los principales argumentos para tal legislación, fue propuesto por el sistema educativo. El oficial educativo en jefe en Copenhague escribió en 1916: El sistema educativo se opone en principio a que los niños desempeñen trabajos remunerados antes de las horas de clase, porque llegan exhaustos para su trabajo educativo, que debería ser su principal ocupación” (Harry Haue en *The World Of Child Labor*. 2009. P. 529).

Como puede observarse de esta reconstrucción histórica de la legislación en materia de trabajo infantil, la OIT recoge lo que se ahora se denomina como el modelo industrial británico, para sobre esta base establecer sus Convenios Internacionales de regulación del trabajo infantil. El Convenio 138 sobre edad mínima es fiel a esta tradición y es precisamente este referente, el que moldeará la conceptualización y el imaginario de la Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

sociedad occidental moderna respecto del trabajo infantil. (Cunningham. 2005. P 88) y (Heywood. 2001. P. 129-132).

De hecho, la preocupación sobre el trabajo infantil, no solamente se expresó en legislación específica para regularlo; sino que también está presente en las reivindicaciones del sindicalismo, tempranamente en el siglo XIX; en el arte, la literatura y en los manifiestos de varias organizaciones de protección de los niños y niñas trabajadores. En el primer caso, las organizaciones de trabajadores desde su inicio se opusieron abiertamente a la contratación de niños en la manufactura y la industria. A decir de Alec Fyfe (especialista senior de OIT), los sindicatos jugaron un papel histórico importante en el combate al trabajo infantil, en la medida en que:

“Los sindicatos fueron parte de un movimiento social más amplio en Europa y los Estados Unidos que llamaban a la abolición del trabajo infantil, a través de legislación doméstica e internacional. Siguiendo algunos esfuerzos nacionales de restringir el trabajo infantil como por ejemplo en Inglaterra y Alemania alrededor de 1830; el primer congreso internacional de los trabajadores sostenido en Ginebra en septiembre de 1866, llamó a un esfuerzo internacional para regular el trabajo infantil y promover la educación obligatoria” (Alec Fyfe en *The World Of Child Labor*. 2009. P. 149)¹³

El precedente de esta posición puede encontrarse en los mismos postulados de Marx. Si bien el marxismo no centra su atención en los aspectos relacionados con los niños y con las mujeres en su concepto de relaciones sociales de producción o lucha de clases; sí alude a la necesidad de prohibir el trabajo infantil. Es así que el manifiesto del partido comunista (Carlos Marx y Federico Engels 1844) en su segunda sección titulada “Proletarios y comunistas”, establece como una de las diez medidas que la revolución obrera deberá implementar de manera prioritaria, “la educación pública y gratuita de todos los niños; abolición del trabajo de éstos en las fábricas tal como se practica hoy y régimen de educación combinado con la producción material”.

Es especialmente interesante como la literatura recoge la situación de los niños y niñas trabajadores, en lo que ahora llamamos peores formas. Varios son los autores que

¹³ La traducción del texto original en inglés es de las autoras.

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

escribieron en esta misma etapa sobre niños trabajadores. El escritor danés Hans Christian Andersen, muestra un pasaje del trabajo en calle de una niña en su cuento infantil “la vendedora de fósforos”:

“...Sólo la pequeña vendedora de fósforos no tenía dónde ir, y pregonaba incansable su modesta mercancía. No podía volver a la casa de su madrastra porque todavía no había vendido todos sus fósforos. Miró a través de una ventana iluminada y pensó que sería maravilloso estar con esos niños que habían adornado aquel árbol navideño. -¿Quiere usted fósforos, señor?, preguntó a un caballero que pasó a su lado. -No, gracias. Además, con este frío sacar las manos de los bolsillos no debe ser muy agradable, respondió el hombre, marchándose muy deprisa...”¹⁴

El poeta, pintor y grabador inglés William Blake, en su libro de poemas “Canciones de inocencia y experiencia” retrata la vida de niños trabajadores desde una visión claramente influenciada por el romanticismo como corriente del pensamiento que marcará la idea de niñez e infancia dominante en la sociedad occidental hasta la actualidad, como veremos enseguida. A continuación incluimos un extracto de sus poemas, en idioma original.

When my mother died I was very young,
And my father sold me while yet my tongue
Could scarcely cry 'Weep! weep! weep! weep!'
So your chimneys I sweep, and in soot I sleep.

There's little Tom Dacre, who cried when his head,
That curled like a lamb's back, was shaved; so I said,
'Hush, Tom! never mind it, for, when your head's bare,
You know that the soot cannot spoil your white hair.'

And so he was quiet, and that very night,
As Tom was a-sleeping, he had such a sight! --
That thousands of sweepers, Dick, Joe, Ned, and Jack,
Were all of them locked up in coffins of black.

And by came an angel, who had a bright key,
And he opened the coffins, and set them all free;
Then down a green plain, leaping, laughing, they run
And wash in a river, and shine in the sun.

Then naked and white, all their bags left behind,

¹⁴ Tomado de “El Soldadito de Plomo y otros cuentos por Hans Christian Andersen. Editorial Renacimiento, México, 1962)

They rise upon clouds, and sport in the wind:
And the angel told Tom, if he'd be a good boy,
He'd have God for his father, and never want joy.

And so Tom awoke, and we rose in the dark,
And got with our bags and our brushes to work.
Though the morning was cold, Tom was happy and warm:
So, if all do their duty, they need not fear harm.

Quizá la pieza de literatura más emblemática en reflejar la visión de la sociedad europea y particularmente de la inglesa del siglo XIX en relación a la condición de desprotección de los niños y el trabajo infantil como situación producto de la pobreza, son las obras “*Oliver Twist*” y “*David Copperfield*” del escritor británico Charles Dickens. La primera que retrata la evolución de un niño huérfano obligado a trabajar, hacia la delincuencia y la segunda de carácter autobiográfico que expone la situación de un niño, que por efecto de una crisis económica familiar tiene que empezar a trabajar para contribuir al ingreso familiar.

Con el advenimiento de la fotografía, se pudieron contar con imágenes de “niños y niñas reales”, ya no solo personajes de ficción para retratar la situación de los niños y niñas trabajadores. De acuerdo al historiador del arte George Dimock, uno de los pioneros en retratar las condiciones de vida de los niños y niñas trabajadores fue el fotógrafo estadounidense Alfred Hine, quien a principios del siglo XX, fotografió por encargo del Comité Nacional de Trabajo Infantil (NCLC por sus siglas en inglés)¹⁵ y por más de una década la cotidianidad de niños y niñas trabajadores en todo el país. Su trabajo, a más de la importancia como precursor del foto reportaje, tiene el valor de haber fichado cada una de las fotografías, con el nombre, edad, tipo de trabajo, condiciones, nivel de escolaridad y circunstancias familiares, lo que convierte a esta colección en un verdadero documento histórico (Dimock en *The World Of Child Labor*. 2009. P. 72-74).

Sin duda, las imágenes del trabajo infantil recogidas en la literatura y la prensa contribuirían de manera decisiva a que en la actualidad atemos la imagen de un niño trabajador, normalmente con las peores formas de trabajo infantil.

¹⁵ El NCLC es uno de los primeros grupos de presión, organizado para combatir el trabajo infantil. Fundado en los Estados Unidos en 1904 (Sandy Hobbs y otros: *Child Labor, a world History Companion*. 1999. P. 168)
Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

Legisladores, asociaciones filantrópicas, sindicalistas, artistas, escritores... la visión de la sociedad occidental va definiéndose en torno de algunos consensos como que los niños y niñas no deberían estar trabajando, deberían ser protegidos y además recibir educación y asistir a la escuela; estableciendo de esta manera una idea relativamente homogénea (sobre todo en las clases medias europeas y americanas) sobre “el deber ser” respecto de la infancia.

Intentaremos ahora explicitar cuál es la conceptualización de infancia que subyace al concepto de trabajo infantil, en la medida en que no solamente son las condiciones específicas de explotación; pobreza y urbanización que caracterizaron el proceso de industrialización de las naciones europeas del norte (siendo Inglaterra su epicentro), las que explican que el trabajo infantil se haya convertido en un problema sujeto tanto de legislación, como de denuncia y combate.

En este sentido, esta investigación, nos llevó por caminos que no esperábamos inicialmente recorrer, siendo uno de estos, el de la investigación histórica en relación a la infancia y su conceptualización. La primera constatación producto de la revisión bibliográfica realizada, es que la niñez no fue sino hasta los años 60-70 objeto específico de estudio de la historia y de la Sociología.

La Antropología, es la disciplina social pionera en el estudio de la niñez y adolescencia en contextos culturales diversos; siendo la antropóloga Margaret Mead una de las primeras investigadoras en abordar este tema, desafiando la noción occidental de “adolescencia” con su investigación “Coming of Age in Samoa” publicada en 1928.

De acuerdo a Hugh Cunningham, las investigaciones sobre infancia son escasas durante toda la primera mitad del siglo XX, las raras excepciones se centraron bastante en temas relacionados con el trabajo infantil, la legislación y la relación entre la niñez y los programas asistenciales públicos; así como el rol económico de los niños y niñas.

Según Collin Heywood, los estudios históricos y sociológicos sobre infancia durante la década de los 50's se centraron en temas de carácter institucional y estadístico sobre los sistemas educativos, condiciones de salud, (fuertemente influenciados por los estudios demográficos que tenían para ese entonces ya una larga data de realización), sistemas públicos de bienestar social, entre otros.

De hecho, la tradición tanto sociológica como histórica se ha centrado en el análisis de la clase, la etnia y más recientemente el género, pero no en el papel de los niños y de las niñas en la historia.

No fue sino hasta la publicación del estudio del historiador francés Phillipe Ariès "Siglos de Niñez" en 1962, que el tema de la infancia entró a discusión y debate en el campo de las Ciencias Sociales con fuerza. Si bien este estudio ha sido objeto de devastadoras críticas, especialmente en los 80's; existe consenso en la comunidad académica, de que su investigación representa un hito que cambió radicalmente el enfoque de los estudios sociales e históricos. Su contribución principal consistió en reconocer a la infancia como una construcción social y como tal, la propuesta de que las ideas y conceptos sobre niñez no se han mantenido constantes y que tienen una historia. Así mismo, puede anotarse como contribución, el análisis en relación al papel que tuvo la escuela como institución, en la configuración de la concepción moderna de infancia.

Las principales críticas a su obra son en torno a la afirmación de que en la sociedad medieval, la idea de infancia era inexistente.¹⁶ De igual manera varios investigadores critican la obra de Ariès por ser metodológicamente deficiente, técnicamente incompleta y con conclusiones equivocadas (Cunningham. 2005. P. 12).

Sin embargo de aquello, es partir de esta obra de Ariès, que se inaugura una muy rica etapa de producción académica en las ciencias sociales, que indaga sobre variados aspectos

¹⁶ El principal referente para entender las críticas a la obra de Ariès, es la autora Linda Pollock con su obra "Los niños olvidados: relaciones padres – hijos de 1500 a 1900, publicada en 1983.

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

referidos a los niños: las tendencias en la crianza de los hijos/hijas y las prácticas de cuidado en distintas épocas históricas; las relaciones entre padres/madres e hijos/hijas, el rol de la escuela y su desarrollo; las “estrategias de sobrevivencia” de las familias y el papel de los niños y niñas en ellas; entre otros.

Para efectos de esta disertación, nos interesa solamente revisar las concepciones que sobre la infancia, tuvieron influencia en el posicionamiento del trabajo infantil como problema social, sujeto a erradicación.

De acuerdo a Hugh Cunningham y Collin Heywood, el “ideal” actual de Occidente sobre la infancia y lo que significa ser niño, nos viene heredado de las clases medias europeas de mediados del siglo XIX, que a su vez se prefigura con la influencia de pensadores del siglo XVIII; especialmente de Rousseau y la corriente del romanticismo, y en menor medida de Locke.¹⁷

Cunningham afirma que:

“El desarrollo de este conjunto de creencias no procedieron a lo largo de una vía única con un destino claro a la vista. Lo que une a este periodo, es un sentido elevado de la importancia de la niñez que se manifestaba en una variedad de formas: en la valoración de la educación temprana, en una preocupación por la salvación del alma de los niños, en un creciente interés por el proceso de aprendizaje de los niños, en la creencia de que los niños eran mensajeros de dios y en el convencimiento de que la infancia era por lo tanto el mejor tiempo de la vida”. (Cunningham. 2005. P. 41).

El siglo XVIII parece aportar, desde la perspectiva de Cunningham, con una sensibilidad hacia la niñez y los niños, de la que carecían los siglos anteriores. Es el periodo en el que se empieza a considerar a la infancia como una etapa no de preparación “hacia algo más”, ya sea la adultez o el cielo, sino como un momento de la vida a ser valorado en sí mismo y por su propio derecho. (Cunningham 2005. P. 58).

¹⁷ Estos pensadores a su vez se vieron influenciados por movimientos importantes en la historia de Europa como el renacimiento y la reforma. Al no tratarse esta monografía de un estudio exclusivamente histórico, no entraremos en el detalle de estos vínculos e influencias.

Es el periodo así mismo, donde de manera creciente, se empieza a pensar en los niños y niñas como individuos, produciéndose un giro (no exento de ambivalencias y contradicciones) desde un enfoque que privilegiaba los aspectos espirituales; la salvación del alma; la superación del pecado original; hacia la priorización del desarrollo del niño individualmente hablando.

La obra de John Locke “Algunos pensamientos respecto de la educación” de 1693, es a juicio de los autores consultados, una influencia clave en este proceso. Locke propuso algunas directrices muy influyentes en relación a la crianza de los hijos¹⁸ que fueron seguidas por una importante proporción de familias de clase media , lo que se puede constatar a juicio de Cunningham por el elevado número de ediciones que su obra tuvo y por las traducciones al francés, alemán, holandés y sueco, en el transcurso del siglo XVIII.

Estas directrices introdujeron innovadoras ideas sobre la individualidad del niño, que prefiguran embrionariamente una noción de lo que Heywood denomina como “child oriented society” (sociedad orientada a los niños). Entre otras cosas, Locke plantea que:

“Los niños deben ser tratados como criaturas racionales; su curiosidad debería ser alentada, sus preguntas cuidadosamente contestadas. Todo cuanto sea posible para hacer del aprendizaje un juego, debería hacerse y al mismo tiempo todas sus acciones inocentes, locas, infantiles deberían ser dejadas en libertad; con tal de que sean consistentes con el respeto a aquellos presentes...”¹⁹

Estas ideas que luego de siglos de haber sido producidas suenan bastante actuales, muy centradas en el niño mismo como sujeto individual, se contradicen con el propósito mismo de toda la propuesta de Locke, centrado en el tipo de adulto en el que ese niño se convertirá cuando sea adulto. Otro aspecto a resaltar de la obra, es que si bien está orientada a la crianza de los niños y niñas con la expectativa de convertirlos en adultos con altos preceptos morales; Locke se desmarca del pensamiento religioso dominante, “al no

¹⁸ Locke es bastante más conocido por sus ideas sobre la separación del Estado de la Iglesia, la libertad, incluyendo la libertad de credo y su influencia por lo tanto sobre el pensamiento liberal antes que por sus escritos sobre infancia y educación.

¹⁹ El contenido literal del texto fue tomado de: <http://www.bartleby.com/37/1/1.html> (Última entrada Mayo del 2015) La traducción al español es propia.

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

haber ni el más mínimo indicio de que el propósito principal de esta crianza sea la de producir un cristiano... ¿notaron los lectores esta ausencia de énfasis en la cristiandad? No podemos saber, pero debemos notar el hecho de que el libro de guía de crianza de los niños más influyente del siglo XVIII es predominantemente secular en tono y contenido” (Cunningham. 2005. P 61).

Rousseau reconoce en Locke a su predecesor, este pensador icónico del romanticismo planteó en su obra “Emilio” (1762) que la humanidad no sabe nada de la infancia y su propósito fue en este sentido, revertir esta situación. De acuerdo a Collin Heywood, Rousseau fue quien más fuertemente se opuso a la tradición cristiana del pecado original, con su precepto de la inocencia natural de los niños. Los niños, desde la concepción de Rousseau nacen inocentes y por lo tanto no deben ser constreñidos con distinciones entre lo bueno y lo malo; como inocentes se les puede dejar que respondan a la naturaleza, ya que no harán nada más que el bien.

Cunningham por su parte sostiene que Rousseau tuvo un planteamiento radical en relación a confrontar la tradición establecida desde el Renacimiento de que los padres debían hacerse cargo de la crianza de los hijos. Cunningham citando a Rousseau:

“Ustedes dicen que las madres malcrían a sus niños, y ciertamente que eso está mal, pero es peor depravarlos como lo hacen ustedes. Las madres quieren que sus niños sean felices ahora. En eso tienen razón, y si su método está equivocado, deben ser instruidas para mejor. Ambición, avaricia, tiranía, las equivocadas previsiones de los padres, su negligencia, su dureza son cien veces más dañino para el niño que la afección ciega de la madre” (Cunningham. 2005. P. 62)

El Emilio de Rousseau tuvo una influencia notable (fue prohibido por la Iglesia Católica por oponerse a la autoridad de la Iglesia); no solo en la concepción misma de la niñez como una etapa de inocencia que debe ser preservada, sino también en algunos aspectos pragmáticos del libro, como los relacionados con la promoción de la lactancia materna; así como en la recuperación de la predominancia materna en las clases medias; luego de que como ya se mencionó, de acuerdo a Cunningham y Heywood, los padres (varones) habían tenido el rol clave en la crianza de los niños.

De acuerdo a estos autores, es a partir del romanticismo, que los padres son relegados a una posición subordinada, asumiendo las madres el protagonismo. Cunningham propone algunas evidencias para demostrar las consecuencias sorprendentes:

“En la tercera parte del siglo XVIII, la tasa de mortalidad de los niños de origen aristocrático, debajo de los cinco años cayó en 30%. La única explicación plausible para esto, parece ser que las madres aristócratas pasaban más tiempo con sus hijos, amamantándolos y desde los tardíos 1760's, los niños sobrevivieron” (Cunningham. 2005. P. 65) .

La influencia del romanticismo sobre los conceptos occidentales de infancia, se pueden observar también en el creciente interés en el desarrollo corporal y mental de los niños y en las nociones de que la infancia tiene impacto sobre la vida adulta (para bien o para mal). El mismo Rousseau planteó que: “Quien quiera conocerme como un adulto debe conocerme como un niño”.

La influencia central, desde la perspectiva de Cunningham, sobre la idea de infancia que se desarrollaría plenamente en el siglo XIX, es la “reverencia y “santificación” de la niñez, lo que determinó la posterior importancia que se le dio a la infancia y a la idea de que los niños debían crecer felices y ser protegidos lo más posible de las crueldades del mundo adulto.

Todas estas concepciones tuvieron a su vez influencia, de acuerdo a Collin Heywood en la noción de que la infancia debía ser prolongada en el tiempo; hacerla durar más. Este autor le otorga gran importancia al planteamiento de la socióloga de Princeton Viviana Zelizer (nacida en Buenos Aires, Argentina de padres judíos) de que alrededor de la última parte del siglo XIX y principios del XX, había emergido en los Estados Unidos el concepto de niño “económicamente sin valor”, pero “emocionalmente invaluable” (Collin Heywood. 2001. P. 27).

De igual manera y siguiendo a este mismo autor, los años alrededor de 1900 fueron notables en relación al “descubrimiento de la adolescencia”. Siendo el psicólogo

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

americano G. Stanley Hall el primer pensador que hizo una clara distinción, una etapa diferente en la vida, a partir de la pubertad. Su obra de 1904 “Adolescencia” sirvió para popularizar el concepto y empezarlo a usar en las ciencias sociales. Este concepto influyó sustancialmente la noción vigente hoy en día de que existe un periodo extendido de transición entre la infancia y la adultez.

Ahora bien, esta evolución del pensamiento social en relación a la infancia, tiene evidentemente notable influencia a su vez sobre el concepto de trabajo infantil, interactuando en una relación de doble vía, como ya mencionamos con las particulares condiciones económicas y sociales que se generaron en la Europa de la revolución industrial.

Para finalizar este análisis, es importante mencionar que en este mismo periodo (finales del Siglo XVIII y principios del XIX), la idea de que los niños merecían ser educados por igual, no reservando este privilegio para las élites como había sido la norma en la Edad Media, era una idea vigorosa; que a decir de varios autores, tuvo también consecuencias sobre el declive del trabajo infantil industrial/manufacturero en las dos primeras décadas del siglo XX.

Una vez entendido el concepto de trabajo infantil; el contexto histórico en el que se produjo, algunas de las ideas influyentes para su configuración actual; así como algunos de los cuestionamientos que nos permitimos realizar; podemos ahora revisar brevemente el estado del debate actual sobre el tema, en la medida en que contamos con elementos importantes para hacerlo.

Entre las fuentes de referencia que tomaremos para este fin, se encuentran las siguientes: El libro “The Rigths and Wrongs of Children´s Work”²⁰ publicado en el 2010 y que recoge las investigaciones sobre trabajo infantil de cinco académicos norteamericanos: Michael

²⁰ Conservamos el título en inglés, pues se trata por una parte de una publicación que no ha sido traducida al español y por otra, porque el título hace referencia a un juego del lenguaje pertinente solo en el inglés en relación a los derechos “rigths” y lo que es correcto que se escribe de igual manera.

Bourdillon, Devorah Levison, William Myers y Ben White. Esta publicación, a nuestro juicio, representa una de las más importantes contribuciones para entender los distintos y más representativos posicionamientos en torno al trabajo infantil.

Contiene además una perspectiva interesante en la medida en que parte de estudios de caso concretos en distintos contextos sociales, culturales y económicos; así como en diversos países, (“desarrollados” y no) para analizar las distintas perspectivas conceptuales, así como la legislación y la política pública.

Así mismo, otra fuente de consulta obligada es el libro “El mundo del trabajo infantil”, editado por Hugh D. Hindman, que intenta exponer en un solo cuerpo integrado, las diferentes perspectivas, estudios y análisis producidos en los últimos años sobre trabajo infantil. Se trata de una colección de artículos, comprensivamente organizados en distintos ámbitos de estudio (la perspectiva histórica del trabajo infantil; los estudios económicos; las contribuciones desde las ciencias sociales; la legislación; el rol de la educación; estadísticas globales; entre otros). Participan en la edición más de 100 académicos e investigadores alrededor del mundo.

Nos referiremos también a la obra de Sandy Hobbs, Jim McKehnie y Michael Lavalette “Child Labor, a World History Companion” (1999), que busca abarcar los principales conceptos, actores e instituciones relevantes en el tema de trabajo infantil. La publicación está organizada con entradas a manera de una enciclopedia.

Examinaremos algunos de los estudios más importantes producidos por OIT, así como documentos de tipo informativo, para capacitación y sensibilización que esta organización utiliza, para poder exponer el posicionamiento de quien lidera a nivel mundial el discurso sobre trabajo infantil.

Finalmente, expondremos el punto de vista de los principales ideólogos de la postura de considerar al trabajo infantil como un derecho y una decisión de niños, niñas, adolescentes y sus familias. Especialmente del académico alemán Manfred Liebel.

Varios autores sostienen, desde una caracterización dicotómica, que las posturas en relación de éste básicamente son dos: la una que claramente tiene una posición a favor de la abolición de “toda forma de trabajo infantil” y la otra que la considera un derecho de los niños, niñas y adolescentes.

Sin embargo, al profundizar algo más, podemos observar que el asunto no es tan dicotómico como parece y que existen una serie de posturas “intermedias”, en una suerte de gama de grises que se acercan a uno u otro paradigma.

La posición que aboga por la erradicación del trabajo infantil, es liderada globalmente por la OIT y como hemos visto, tiene una larga tradición que nace en el mundo industrializado, frente a la situación de explotación, exclusión educativa y pobreza que afectaban a importantes segmentos de la población. Las condiciones de trabajo inhumanas, las largas jornadas y la excesiva responsabilidad asumida por los niños y las niñas son algunas de las razones que explican la motivación inicial para regular o prohibir la incorporación de los niños y niñas a la fuerza de trabajo. La OIT propone actualmente la erradicación completa del trabajo infantil como una meta a ser cumplida con la contribución de todos los Estados miembros, tan pronto como el 2016 para las peores formas y el 2020 para todo el trabajo infantil.²¹

Como hemos también analizado, una de las cuestiones de fondo es la conceptualización misma del trabajo infantil y en este sentido, consideramos existen ahora más dudas que

²¹ Estas metas se plantearon en la conferencia mundial de 2010 en La Haya, quizá como un exceso de optimismo frente a las cifras de reducción del trabajo infantil que fueron una constante para todas las regiones del mundo en la última década. Los países miembro acordaron una hoja de ruta bastante detallada sobre las acciones y estrategias a tomar, que puede ser consultada en:

http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/la_haya_2010_hoja_de_ruta.pdfos.

En la última conferencia celebrada en Brasilia en Octubre del 2013, se ratificaron los acuerdos de la Haya, pero el tono de la declaración de Brasilia es bastante más general y menos vehemente. Para ver el texto completo de la declaración de Brasilia acceder: http://www.ilo.org/madrid/recursos/WCMS_224010/lang-es/index.htm.

certezas respecto a qué entiende la propia OIT respecto al trabajo infantil. El Convenio 138 que regula la admisión al empleo, claramente propone una prohibición absoluta a que los niños y niñas menores de quince años (o catorce con las excepciones ya analizadas anteriormente) realicen cualquier actividad económica. El presupuesto que está detrás de esta definición es que el trabajo en sí mismo constituye una aberración para la vida de los niños y niñas; algo que no les corresponde básicamente por su edad y su condición “de ser niños”.

Son más de 40 años los que han transcurrido desde que el Convenio 138 de la OIT salió a la luz. La investigación social y económica ha contribuido en el entendimiento de la problemática y son muchos los autores los que ahora instan –al menos en lo que a investigación se refiere- a despojarse en la medida de lo posible, de las valoraciones morales que rodean al tema del trabajo infantil y a estudiar el fenómeno desde un punto de vista más científico y menos ideológico (empresa bastante difícil de emprender por cierto).

Surgen entonces cada vez más, voces críticas a lo que podríamos llamar la corriente principal de pensamiento sobre trabajo infantil, abanderada desde OIT, en la medida en que la evidencia es contradictoria respecto de varios supuestos clave que motivan su prohibición. Uno de los centrales es que el trabajo infantil pone en riesgo las posibilidades de educación de los niños y niñas y atenta directamente contra este derecho.

Entre quienes no adhieren a la tesis de la OIT, se encuentran una serie de académicos, especialmente norteamericanos, quienes proponen varias preguntas centrales en torno del trabajo infantil; como por ejemplo si todo trabajo que realizan los niños y niñas es perjudicial per se; si el trabajo infantil tiene un lugar en la vida de los niños y niñas y si éste afecta su desarrollo, integración social; autoestima y especialmente su educación.

Al estar involucrados exclusivamente en la academia y no en el activismo; desde nuestro punto de vista se encuentran en una mejor posición para llevar adelante estudios “más desinteresados”, sin buscar probar una u otra tesis. De la literatura analizada, (Bourdillon

2008; Bourdillon, Levison, Myers, White. 2010; Dahlen. 2007) consideran que el Convenio 138 de OIT ha sido un instrumento poco eficiente para promover mejores condiciones de vida para los niños y niñas trabajadores y para poner en marcha políticas que atiendan su escolaridad y protección en general. Existe una mejor opinión del Convenio sobre peores formas de trabajo infantil; en la medida en que se enfoca en la erradicación, de aquello que es incuestionablemente nocivo para los niños y niñas.

Finalmente, al extremo de la gama de grises, se encuentran las organizaciones y académicos que postulan que el trabajo infantil no solo que no es perjudicial para los niños y niñas, sino que es un derecho y una decisión a respetar; promueven la organización de los niños trabajadores en países de América Latina, Asia y África y abogan por condiciones laborales dignas. En su discurso prácticamente es inexistente la discusión sobre condiciones peligrosas; actividades riesgosas o peores formas. De hecho, apoyan a los niños en la realización de estas actividades así sean evidentemente riesgosas; como es el caso del trabajo en calle.

Así por ejemplo, en el documento de sistematización de las metodologías del Centro del Muchacho Trabajador (Ecuador, 2008) se afirma que:

“El criterio del CMT en relación al trabajo de niños en edad escolar se fundamenta en dos supuestos de base: 1) Existe una exigencia de la vida, no del Centro, para que los niños varones se inicien en el trabajo remunerado como betuneros u otra actividad acorde a sus posibilidades físicas, psicológicas y de tiempo. Los niños varones junto a su familia, con el apoyo del CMT se convierten en autores de su propia renovación, y, 2) La convicción filosófica del Centro que alude al hecho de “... la verdad de que Dios respeta la libertad moral y la libertad de auto-determinación de cada persona, sin esperar nunca que él pueda ayudar a una persona que no se ayuda a sí misma.

La mayoría de niños que llegan al Centro ya han iniciado su trabajo en la calle en condiciones precarias y sin protección. Lo que hace el Centro, al acoger al niño y su familia, es valorar y fortalecer con sus programas, esta iniciativa que los niños trabajadores enfrentan solos y sin posibilidad de crecimiento, es una “oportunidad” para revertir una vida constreñida a la pobreza por otra en amor y dignidad.

En el CMT se complementa el trabajo infantil con educación, alimentación, atención en salud, recreación, vivienda y de ninguna manera la carga horaria del trabajo, que se disminuye sustancialmente al ingreso, impide la realización de estas otras actividades.

Cuando preguntamos si el Centro ha recibido críticas, algún tipo de amonestación o problemas de orden judicial por propiciar supuestamente el trabajo infantil, la respuesta es categórica: “ningún problema, ni de tipo judicial, ni ético. El trabajo de betuneros les da mucha independencia y movilidad, les gusta más que cualquier otro trabajo”, “nosotros lo vemos como un derecho del niño el poder trabajar”. (Nidia Rodríguez y otras: Transformar con amor: Metodología del Centro del Muchacho Trabajador –una familia de familias. 2008. P. 17)

Podemos decir que existen un conjunto de cuestionamientos comunes en las distintas posiciones que se desmarcan del concepto de OIT y que son las siguientes:

- La teoría de la abolición del trabajo infantil parte por considerar a cualquier forma de actividad laboral como negativa y dañina en sí misma, para los niños y niñas menores de quince años especialmente. Este concepto se quedó anclado en el contexto de explotación laboral de los primeros años de la revolución industrial y no ha permitido su contrastación con otros contextos sociales, culturales y económicos; con situaciones específicas y con las vidas concretas de niños y niñas.
- El concepto de trabajo infantil, especialmente el contenido en el Convenio sobre la edad mínima, se fundamenta en una visión occidental. Más específicamente, en lo que las naciones ricas de occidente y sus clases medias consideran como “normal” respecto a la infancia. Parte por lo tanto de considerar a los niños como una categoría uniforme, con iguales características que trasciende países y culturas. Irrespeto por lo tanto normas culturales; valoraciones y modos de vida de sociedades que otorgan un valor positivo al trabajo infantil.
- El mandato por lo tanto de “combatir” el trabajo infantil no se basa tanto en la evidencia de cómo se produce en distintas culturas, contextos económicos y sociales, áreas urbanas o rurales, sino en un precepto moral e ideológico de lo que es socialmente aceptable para los niños y las niñas, en función de su edad; basado en lo que la sociedad occidental ha construido como su ideal de infancia.

- La erradicación del trabajo infantil se basa sobre todo en medidas de carácter normativo o regulatorio, poniendo énfasis en el retiro de los niños y de las niñas de las actividades laborales; antes que en medidas de protección frente a la explotación laboral.

Las posiciones más radicalmente opuestas, desde nuestro punto de vista, agregan tres dimensiones adicionales a este conjunto de críticas:

- a. Los niños y niñas tienen derecho a trabajar, si así lo deciden ellos mismos o sus familias. El derecho a la autonomía y a la participación está también consagrada en un instrumento internacional como la Convención de la propia Naciones Unidas. Critican fuertemente la falta de convocatoria en el debate a los niños trabajadores y sus organizaciones e invalidan por este motivo las acciones llevadas adelante por la OIT y sus estados miembros, como se puede observar en el siguiente artículo editorial de la revista NATs, que se edita en Perú:

¿Qué había pasado? (En referencia a la conferencia mundial de trabajo infantil, La Haya 2010)

Lo de siempre. La OIT había convocado una mega Conferencia para elaborar una “hoja de ruta” con el fin de individualizar los “pasos para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil hacia el 2016”. Lo había hecho con su consabido estilo magnilocuente, hiperbólico, coreográfico, casi para compensar, con una suerte de exageración teatral, la modestia de los resultados de sus políticas dirigidas a los niños trabajadores. Y como siempre, pero esta vez con una auténtica desfachatez ética, no había invitado a ningún representante de las organizaciones de niños, niñas y adolescentes trabajadores que en todo el mundo luchan por el reconocimiento de sus derechos, en primer lugar el derecho a un trabajo digno, respetado y reconocido como forma no tan sólo de sobrevivencia, sino también como itinerario para la conquista de un rol, de una identidad, de una subjetividad individual y colectiva, personal y social. Y no es que la OIT se había olvidado de invitar a esta Conferencia a estos representantes de los movimientos de NATs, pues no se trata de procesos organizativos de la infancia trabajadora que por su fuerza y envergadura puedan pasar desapercibidos. La OIT no había conscientemente querido invitar a estos niños y niñas, pues de haberlo hecho se hubiera públicamente encontrado con un discurso distinto, críticamente distinto, polémica y políticamente distinto de lo que se pretende contrabandear como un pensamiento único frente al así llamado “trabajo infantil”. La prueba de que no es de amnesia que sufre la OIT, es que en el propio documento base para dicha conferencia se les menciona, aunque con graves imprecisiones históricas cuando del proceso de lucha contra la explotación se trata”. (Editorial de la revista NATs No. 19 en <http://www.ifejant.org.pe/Archivos/PDF/REVISTAnats19.pdf>. Última entrada Mayo 2015)

- b. En el tema del trabajo infantil, existe una sobre injerencia del estado en las decisiones de la familia; sin considerar su punto de vista, necesidades específicas; ni cuan beneficioso puede ser el trabajo de los niños y niñas en sus actividades económicas.
- c. En esta corriente de pensamiento y acción, no se reconocen como válidos ninguno de los dos convenios internacionales de la OIT. Liebel (Universidad Libre de Berlín) y Cussanovich (Universidad de San Marcos Perú) critican duramente el Convenio sobre peores formas, que suele tener acogida incluso entre la mayoría de críticos. Sostienen que no se aborda en él situaciones de trabajo; sino delitos que deberían ser tratados como tal y no como trabajo infantil:

“Ya no se consideran sólo las actividades de niños y niñas que “pueden perjudicar el bienestar físico, mental o moral” de los niños y que hasta ahora se llamaba “trabajo peligroso”, sino también la venta y la trata de niños, el reclutamiento de niños para utilizarlos en conflictos armados, la utilización de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas o el tráfico de estupefacientes. Como en este caso ya no se centra en la actividad de los niños sino en lo que pasa con los niños, uno se pregunta si un tal entendimiento de trabajo infantil tiene aún algún sentido. De todas maneras los movimientos de los niños trabajadores se ven discriminados a causa de este cambio de sentido del término “trabajo” y llaman a estas formas de abuso de niños crímenes, que se deberían perseguir de manera penal. Para ellos el trabajo es una actividad que mantiene la vida humana y que da sentido a la existencia humana”²²

Personalmente, frente al tema del trabajo infantil, nos posicionamos en una postura que aboga por su erradicación; siempre y cuando se refiera a la explotación laboral infantil y no a toda actividad económica debajo de una edad límite. Nuestro trabajo en la temática, nos ha puesto frente a situaciones que viven los niños y niñas en el trabajo que realizan, que no podrían ser bajo ningún punto de vista toleradas; como el trabajo infantil en botaderos de basura, o el caso de niños y niñas que son forzados a mendigar; los niños y niñas que trabajan en calle; o el trabajo infantil en pesca en altamar o incluso el trabajo infantil agrícola que no en pocas ocasiones exige largas jornadas de trabajo en condiciones

²² Artículo de Manfred Liebel: ¿Erradicación del trabajo infantil o trabajo digno para niños trabajadores?: Anotaciones al nuevo informe global sobre trabajo infantil de la OIT en: <http://revistarayuela.ednica.org.mx/sites/default/files/Art.%20Manfred%20Liebel%20e%20Iven%20Saadi.pdf> (Última entrada: Mayo 2015)

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

adversas. Caracterizar los riesgos y los efectos negativos del trabajo sobre la vida de los niños significaría un estudio adicional; por lo que nos limitamos a afirmar que no podemos coincidir con la postura que lo considera un derecho y una opción para los niños y niñas.

Hemos constatado al mismo tiempo, que no todo lo que se incluye en la definición de trabajo infantil, es necesariamente perjudicial para los niños y niñas, ni interfiere con su educación. Así por ejemplo la ayuda que prestan los niños y niñas en pequeños negocios familiares; o en su propia tierra, cuando esta ayuda no excede sus capacidades, ni se realiza en condiciones de intensidad o bajo excesiva responsabilidad asignada a los niños y niñas.

Coincidimos con Ben White cuando afirma que:

“La investigación de las ciencias sociales en el tema del trabajo infantil soporta una visión balanceada del lugar que tiene el trabajo en la vida de los niños y adolescentes, en la que no todo tipo de trabajo es necesariamente dañino e incompatible con el acceso a educación de calidad. El problema del trabajo infantil se redefine de esta manera, no como un problema en sí mismo, sino como un problema en el que se abusa de la capacidad de trabajar de los niños” (Las visiones de las Ciencias Sociales sobre el trabajo infantil en: *The world of child labor*.2009. p.10)

Pensamos que es fundamental considerar los específicos contextos sociales y especialmente culturales, a la hora de pensar, diseñar y poner en práctica medidas que tiendan a la prevención y/o erradicación del trabajo infantil. Una actitud abierta, de diálogo intercultural, más que imposiciones a rajatabla son, desde nuestro punto de vista, fundamentales. Los estudios etnográficos nos ilustran con abundante material para entender que no hay una manera única de crianza de los niños y niñas como tampoco de lo que socialmente se considera es aceptable para ellos.

Consideramos sin embargo, extremadamente importante tener cautela en no caer en un posicionamiento de “relativismo a ultranza”, en el que se tienda a justificar todo como “cultural” y por lo tanto como válido. La plataforma de los derechos de los niños, contenidos en la Convención puede ser una orientación en este dilema; si es que se los considera como herramientas dirigidos a mejorar la vida de los niños y niñas, antes que fines en sí mismos; sujetos por lo tanto a revisión para mejorar su efectividad. Queda de

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

todas maneras planteada la interrogante de ¿en función de qué valores y principios decimos que un niño está protegido y desarrollándose?

Esta es precisamente la tarea de las ciencias sociales: cuestionar y problematizar nuestras propias visiones del mundo, contrastarlas con las perspectivas de los grupos a los que en términos de política pública se pretende beneficiar. Consideramos que esta es una deuda de la academia y la investigación en Ecuador en lo que a trabajo infantil se refiere.

Prácticamente no existen estudios relativos a la problemática; más allá de informes técnicos, consultorías para instituciones del Estado u ONG, o sistematizaciones. Una de las pocas excepciones es el estudio de Juan Ponce y Fánderson Falconí: “Marco institucional, evolución histórica y análisis de costo beneficio de su erradicación” (MIES-INFA 2011). Sin embargo, al ser un estudio encargado desde el propio Estado, prácticamente no cuestiona ni la política pública, ni la normativa, ni la organización interna de las instituciones públicas para abordar la problemática.

Es por lo tanto mucho lo que se puede aportar desde las Ciencias Sociales al estudio y comprensión de la problemática; especialmente si se intentan entradas integradas y colaborativas entre distintas disciplinas.

Cerramos el análisis del estado del debate, con una afirmación tomada del libro “The Rights and Wrongs of Children’s Work” que nos parece especialmente ilustrativa:

“La investigación sobre trabajo infantil sufre de un problema de fragmentación disciplinaria. Por ejemplo la investigación desde la economía frecuentemente falla en tomar en consideración la evidencia desde la etnografía producida por antropólogos y sociólogos, como consecuencia, frecuentemente basan su análisis en supuestos que estudios desde otras disciplinas han cuestionado. Igualmente, muchos estudios de caso, de base etnográfica han fallado en comprender la influencia de tendencias más amplias de carácter social y económico, que los economistas han seguido en detalle. Ambos, los estudios etnográficos y económicos, frecuentemente carecen de las perspectivas de más largo término que los historiadores pueden proporcionar. Perspectivas disciplinarias diferentes son valiosas y complementarias en el estudio de las vidas de los niños, especialmente en relación al trabajo y la educación. El mundo todavía espera un estudio de envergadura que sea planeado y conducido cooperativamente por un equipo de especialistas de distintas disciplinas”. (Bourdillon Et Al. 2009. P.19).

CAPÍTULO II: CARACTERIZACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN ECUADOR.

En este capítulo procuraremos caracterizar tanto la situación actual del trabajo infantil en el Ecuador, como su evolución histórica a partir del análisis de los datos de los dos últimos censos de población y vivienda.

La caracterización presentada partirá por describir el marco institucional, las instancias con competencia sobre el tema, sus roles y responsabilidades; así como el contexto en el que se aplican en términos del nuevo entorno planificación y administración públicas. Incluirá además la descripción del marco normativo y regulatorio sobre trabajo infantil existente; para luego pasar al análisis de la evolución del trabajo infantil en el país y responder varias de las preguntas clave, que orientaron la investigación:

¿Qué sucedió entre el 2001 y el 2010 en términos de trabajo infantil en el Ecuador?
¿Cuáles son las principales tendencias y cómo se caracterizan? ¿Qué indicadores asociados a la problemática se han modificado? ¿Son estos cambios significativos? ¿Qué indicadores se mantienen inalterados?

Como ya se mencionó en la introducción, el propósito de esta caracterización no es solamente realizar una descripción de cifras y datos, sino que a partir de su análisis procurar, por una parte, entender los factores que han incidido sobre la reducción del trabajo infantil y por otra, definir cuáles podrían ser las prioridades de la política pública, de tal manera de construir un escenario a futuro, que proponga lineamientos estratégicos e intervenciones que puedan aportar a enfrentar la problemática que todavía se presenta.

2.1. Normativa y legislación, marco institucional y política pública

a) Normativa

La normativa vigente en Ecuador recoge los Convenios internacionales de la OIT sobre edad mínima de ingreso al empleo (138) y peores formas de trabajo infantil (186). Parte del precepto constitucional establecido en el artículo 46, que prohíbe el trabajo infantil para los niños y niñas menores de 15 años; lo establece como situación excepcional para los adolescentes entre 15 y 17 y dispone como una obligación del Estado la implementación de programas de erradicación progresiva.

Acompañan a la Constitución como marco regulatorio general, tres cuerpos normativos adicionales en los que se incorpora legislación específica sobre el trabajo infantil:

El Código de la Niñez y Adolescencia, vigente desde el año 2003²³; El Código del Trabajo y el Nuevo Código Integral Penal.²⁴

El Código de la Niñez y Adolescencia, contiene una extensa normativa relacionada con el trabajo infantil, que procura incorporar en su articulado tanto la Convención sobre los derechos de los niños, como los convenios de OIT. Empieza por recoger el concepto de explotación laboral infantil utilizado en la Convención, para luego alinearse más a la nomenclatura de OIT. Así, el artículo 81 del Código establece 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”.

Los siguientes artículos se refieren en cambio a la edad mínima de ingreso al trabajo, estableciendo los quince años como edad mínima para **todo tipo de trabajo**.

²³ El sistema nacional de protección integral a la infancia se encuentra al momento de escribir esta disertación en proceso de rediseño; de tal manera de que alinee al nuevo esquema de organización tanto administrativa como técnica; especialmente en lo referido al nuevo marco de competencias institucionales de los Ministerios, los GADs; el nuevo Consejo de Equidad Inter-generacional que reemplazó al Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (CNNA) y los Consejos Cantonales de Protección de Derechos que reemplazaron a su vez a los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia (CCNAs). El diseño está a cargo de la Defensoría del Pueblo e incluye la revisión del Código de Niñez y Adolescencia.

²⁴ Ambos cuerpos legales se encuentran también en proceso de revisión y existe, al momento de escribir esta investigación las propuestas que deberán pasar por los canales de aprobación regular.

Incluye así mismo, disposiciones sobre la erradicación del trabajo infantil, priorizando para este efecto, la edad mínima antes que las peores formas. El Artículo 83 establece 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”.

Los artículos del 84 al 95, regulan el trabajo de los adolescentes: jornada, registro, contratos y actividades prohibidas; así como las medidas de protección y sanciones para los empleadores que incumplan con la normativa. El listado de actividades prohibidas incluye las siguientes:

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 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.

Adicionalmente, y como complemento al Código, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia elaboró listados, más detallados aún, de las actividades consideradas como prohibidas para los adolescentes (que no se incluyen en el cuerpo del Código, pero que tienen valor normativo), tomando como criterios para la definición “su naturaleza,

condiciones y riesgo para su vida e integridad personal, salud, educación, seguridad y desarrollo integral.” (Artículo 87).

El Código también regula las responsabilidades de los patronos. El artículo 88 establece que:

“El patrono tiene la obligación de registrar el contrato de trabajo en el plazo de treinta días, sin perjuicio del derecho del adolescente para solicitar por sí mismo dicho registro. A falta de contrato escrito, el adolescente podrá probar la relación laboral por cualquier medio, incluso el juramento deferido. Siempre que una persona se beneficie del trabajo de un adolescente; se presume, para todos los efectos legales, la existencia de una relación laboral”.

Adicionalmente, el Código establece que los patronos de adolescentes contratados como aprendices deberán garantizar especialmente el ejercicio de los derechos de educación, salud y descanso de sus aprendices. Así mismo establece que los patronos que empleen adolescentes para el servicio doméstico deberán velar por la integridad física, psicológica y moral del adolescente y que deberán garantizar sus derechos a la alimentación, educación, salud, descanso y recreación.

En cuanto al trabajo de los adolescentes que lo hacen por cuenta propia, el Código establece que cada municipio deberá otorgar permisos de trabajo para los adolescentes en su jurisdicción, siempre y cuando las actividades que realicen no sean peligrosas o nocivas y que adicionalmente deberán llevar un registro de estas autorizaciones y controlar el desarrollo de las actividades autorizadas.

El Código establece que el incumplimiento de la normativa descrita es objeto de las siguientes multas y sanciones (Artículo 95).

1. Amonestación a los progenitores o a las personas encargadas del cuidado del niño, niña o adolescente; y a quienes los empleen o se beneficien directamente con su trabajo;
2. Multa de cincuenta a trescientos dólares, si los infractores son los progenitores o responsables del cuidado del niño, niña o adolescente;

3. Multa de doscientos a mil dólares, si se trata del empleador o cualquier persona que se beneficie directa o indirectamente del trabajo del niño, niña o adolescente; y,
4. Clausura del establecimiento donde se realiza el trabajo, en caso de reincidencia

El Código de Niñez y Adolescencia introduce una salvedad a la normativa relacionada con la edad mínima de admisión al empleo en lo que denomina “trabajo formativo”, estableciendo en los artículos 86 y 92 que: “Los niños, niñas y adolescentes podrán realizar actividades de formación que incorporen al trabajo como un elemento importante en su formación integral. Estas actividades deberán realizarse en condiciones adecuadas para su edad, capacidad, estado físico y desarrollo intelectual, respetando sus valores morales y culturales, sus derechos al descanso, recreación y juego”. Las condiciones que el trabajo debe guardar para considerarlo formativo son:

1. Que respeten el desarrollo físico y psicológico del adolescente, en el sentido de asignárseles solamente tareas acordes con sus capacidades y etapa evolutiva;
2. Que contribuyan a la formación y desarrollo de las destrezas y habilidades del adolescente;
3. Que transmitan valores y normas culturales en armonía con el desarrollo del adolescente; y,
4. Que se desarrollen en el ámbito y beneficio de la comunidad a la que pertenece el adolescente o su familia.

El Código de Trabajo del 2005, fue modificado para alinearse a la legislación establecida en el Código de Niñez y Adolescencia e incorpora algunas restricciones adicionales al empleo adolescente. Específicamente establece un periodo mayor para el goce de vacaciones: veinte días para los adolescentes de quince años y dieciocho días para quienes tengan entre dieciséis y diecisiete años.

Establece así mismo, una prohibición expresa para el trabajo de los adolescentes en fines de semana y feriados y un máximo de 30 horas para la jornada laboral semanal, con igual

remuneración que la establecida para los adultos. Fija en dos horas diarias las que el empleador debe liberar para que los adolescentes que no han terminado la educación básica puedan estudiar y establece como parte de los requisitos contractuales, la obligatoriedad de los empleadores que contraten adolescentes a llevar un registro que incluya la certificación de que ha cumplido o se encuentra asistiendo a la educación básica.

El Código de trabajo establece algunas condiciones adicionales que deben ser cumplidas para que una actividad laboral pueda ser desempeñada por adolescentes como por ejemplo el peso máximo de cargas, con una diferenciación entre hombres y mujeres. Establece también la obligatoriedad de realizar exámenes médicos periódicos y las sanciones para el incumplimiento de la legislación.

Finalmente, en el nuevo Código Integral Penal (Febrero del 2014) se sanciona el delito de la trata, con fines de explotación con pena privativa de la libertad. El Código Penal define explotación como “toda actividad de la que resulte un provecho material o económico, una ventaja inmaterial o cualquier otro beneficio, para sí o para un tercero, mediante el sometimiento de una persona o la imposición de condiciones de vida o de trabajo” e incluye las siguientes modalidades:

La explotación laboral, incluido el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas y el trabajo infantil, la mendicidad, el reclutamiento forzoso para conflictos armados o para el cometimiento de actos penados por la ley y “cualquier otra modalidad de explotación”.

Como puede observarse, la normativa vigente en Ecuador recoge los acuerdos internacionales de OIT a los que el país se ha comprometido y los plasma en los cuerpos legales, que regulan tanto la actividad laboral, como los aspectos relacionados con la protección integral de la niñez y adolescencia y los ámbitos en los que el trabajo infantil pasa a convertirse en un delito sujeto de legislación penal. Probablemente se trata de la legislación más completa y exhaustiva sobre trabajo infantil en la Región, con una clara

apuesta por la eliminación de toda forma de trabajo infantil, debajo de la edad mínima de admisión al empleo y regulaciones estrictas sobre el trabajo de los adolescentes.

Una lectura crítica de la normativa, deja ver que existen, por una parte, contradicciones, por otra, ambigüedades e incluso disposiciones inaplicables, lo que en su conjunto tiene impacto sobre el diseño de programas específicos relativos al trabajo infantil, al empleo adolescente protegido y a la focalización de acciones.

Desde nuestra perspectiva la contradicción más significativa es la referente a equiparar el concepto de explotación laboral infantil con todo tipo de trabajo realizado por debajo de la edad mínima, como se puede inferir del Artículo 81.

Adicionalmente, la incorporación de la salvedad establecida en los Artículos 86 y 92, referida a los trabajos formativos, es de difícil operacionalización, pues precisamente hace referencia a valores culturales que pudieran entrar en conflicto con el entendimiento de lo que socialmente es aceptable para los niños y niñas desde la visión occidental dominante. Esta salvedad fue producto de una larga e interesante discusión introducida por los representantes de la CONAIE y las organizaciones indígenas regionales, especialmente Ecuarrunari. Los responsables de la codificación aceptaron incluirla, pero en el contexto general, aparece más como una “nota al margen” que no logra armonizar plenamente con el espíritu del resto de la legislación, centrado en regular el trabajo infantil conforme el Convenio 138 de OIT.

Contiene además una contradicción adicional, producto de tratar de armonizar la prohibición de trabajar por debajo de la edad mínima con el concepto de “trabajo formativo”: El Código en sus definiciones conceptuales iniciales entiende como niño a toda persona entre los cero y los doce años y como adolescente a los mayores de doce y menores de dieciocho años. Ahora bien, como vimos anteriormente, el artículo 86 establece que la prohibición del trabajo debajo de la edad mínima de admisión al empleo no aplica para los trabajos considerados como “formativos”. Sin embargo, en el Artículo 92, cuando establece las condiciones para que un trabajo sea considerado como formativo,

se refiere a los adolescentes, entrando en contradicción abierta con la salvedad establecida previamente en el Artículo 86. ¿Se trata entonces de una salvedad que reduce la prohibición de trabajar en tres años, entre los doce y los quince? ¿O bien es una salvedad que aplica a todos los niños y niñas, incluyendo los menores de doce, como aparecería en el primer articulado?

Existen adicionalmente, como se mencionó anteriormente, ambigüedades que no permiten la aplicación de la normativa (independientemente de estar o no de acuerdo con ella) o que abiertamente dejan a la discrecionalidad de quienes la aplican. Un ejemplo de esta situación es la responsabilidad de los municipios de otorgar permisos de trabajo para los adolescentes que trabajan por cuenta propia y llevar un registro de esta medida. Al tratarse de trabajo por cuenta propia, la mayor parte de regulaciones establecidas en el Código de Niñez, respecto de las condiciones de trabajo quedan insubsistentes (horario, jornadas, contrato de trabajo, seguridad social). Incluso la lista de actividades prohibidas incluidas en el Código hacen relación, la mayor parte de ellas, a actividades que se realizan en establecimientos y por lo tanto, en principio, en relación de dependencia laboral. Queda entonces a criterio de quien otorga los permisos la consideración de si el trabajo por el que se solicita autorización es o no una actividad peligrosa.

De nuestra experiencia en el trabajo de campo, podemos afirmar categóricamente que esta es una disposición que simplemente no se lleva a la práctica. Los Municipios no cuentan con una estructura específica para este fin y un sistema de monitoreo y seguimiento para la renovación de los permisos (si estos fueran emitidos en primera instancia), de tal manera de garantizar que la condición de no ser una actividad riesgosa o nociva continúe como tal, luego de haber sido otorgado el permiso.

Probablemente, la normativa en relación al trabajo por cuenta propia partió de un principio de realidad: la mayor parte del trabajo infantil no se produce en el sistema formal. Sin embargo, no se pensaron en todas las implicaciones que en la práctica transformaron esta disposición en inaplicable.

Finalmente, un aspecto que ha sido poco discutido en el país entre quienes definen y toman decisiones referidas a política pública, es el referente al efecto que tiene la normativa y su aplicación en relación al empleo adolescente. Definitivamente el espíritu de toda la legislación fue la de proteger a los menores en sus relaciones laborales y establecer como primera prioridad la educación, antes que el trabajo. La Constitución es clara en este posicionamiento, al establecer el trabajo de los adolescentes como una situación “excepcional”.

Las regulaciones terminaron, desde nuestra perspectiva, teniendo un efecto perverso, en la medida en que tornan a los empleos formales, es decir aquellos mejor remunerados, más estables y seguros, en inaccesibles para los adolescentes; en primer lugar, porque se establece una jornada máxima de seis horas -que en principio no está mal- teniendo en consideración que entre los 15 y los 17 años todavía los adolescentes están en edad escolar y que la terminación de los estudios debería, en todos los casos ser una prioridad. Sin embargo, la remuneración, de acuerdo a la normativa, debe ser por ocho horas, es decir igual que un trabajador adulto. Adicionalmente, los adolescentes gozan de mayor número de días de vacaciones de acuerdo a la ley. Estos factores determinan que emplear a un adolescente resulte bastante más costoso que contratar a un adulto.

Por otra parte, se establece también que el empleador tiene responsabilidad sobre la educación de los adolescentes que contrata. Esta disposición es inaplicable en la práctica, porque convierte al empleador en una suerte de tutor, responsable de la asistencia de los adolescentes al sistema escolar, e introduce una ambigüedad en la aplicación de la norma, porque no está claro si aun cumpliendo con todo lo estipulado (jornada de seis horas diarias, no contratación los fines de semana, afiliación a la seguridad social, exámenes médicos, etc.), el hecho de que los adolescentes empleados no se encontraran estudiando, ¿sería condición suficiente para considerar ese trabajo como no conforme a la norma? ¿Aplicarían igualmente las sanciones establecidas en la ley?

Finalmente, la prohibición de que los adolescentes trabajen durante los fines de semana y feriados, simplemente aparece como una disposición que no tiene sentido, si se trata de que los adolescentes asistan a la escuela como primera prioridad, pues son precisamente los fines de semana, los días en que menos conflicto existe entre educación y trabajo.

El trabajo de campo realizado en el marco de esta investigación, (que será expuesto posteriormente) incluye un estudio de caso, que nos permite afirmar que la normativa tal y como está planteada, confina a los adolescentes a los trabajos más precarios, más riesgosos y con menos protección, generalmente en el sector informal.

El Comité Interinstitucional de Erradicación del Trabajo Infantil –CIETI- en al menos dos reuniones durante el 2014, promovió un análisis de la normativa, en vista de que el Código de trabajo se encontraba al momento, en plena discusión para su modificación en la Asamblea. El momento se convertía por lo tanto, en una oportunidad para reflexionar sobre estos aspectos, como de hecho ocurrió. Se realizaron tres recomendaciones de modificación de la normativa: a) fijar las horas de trabajo en seis, pero incorporar una regulación respecto al pago por las mismas 6 horas, en lugar de por la jornada laboral completa para evitar encarecer los contratos. b) Eliminar la prohibición de trabajo durante los fines de semana y feriados. c) Revisar nuevamente los listados de actividades peligrosas, pues tal y como están planteadas en la actualidad, prácticamente todo tipo de trabajo es prohibido para los adolescentes.

La nueva Ley de “Justicia Laboral” promulgada en abril del 2015, no incluyó ninguna de las recomendaciones arriba mencionadas.

b) Marco institucional, competencias, roles y responsabilidades

En relación con las competencias institucionales, el Ministerio de Relaciones Labores (MRL) es la instancia rectora en lo que a trabajo infantil se refiere²⁵ Tiene bajo su responsabilidad, el sistema nacional de inspecciones, bajo el cual se realiza el control del

²⁵ Durante el proceso de redacción de la tesis, el Ministerio de Relaciones Laborales volvió a cambiar su denominación por el nombre anterior de Ministerio del Trabajo, a inicio del 2015.

cumplimiento de la normativa de no contratación de niños y niñas menores de quince años en el sector formal de la economía y la observancia de las regulaciones vigentes para el empleo de adolescentes entre 15 y 17 años.

Desde 2009 funciona en el Ecuador la Mesa Interinstitucional Político-Técnica, que agrupa a instituciones públicas con competencia en el tema; es liderada por el Ministerio del Trabajo y hasta finales del año 2014, convocaba a instituciones privadas y de la cooperación internacional que participaban como organismos de consulta, asesoría y asistencia técnica. En el transcurso del año 2014, esta instancia avanzó en su proceso de legitimación y actualmente funciona como CIETI: Comité Interinstitucional de Erradicación del Trabajo Infantil. Su ámbito de competencia, básicamente está en torno al establecimiento de prioridades nacionales en términos de trabajo infantil, la definición y coordinación de acciones estratégicas y delimitación de los roles, funciones y niveles de articulación de cada institución.

A partir de inicios del 2015, el Ministerio de Trabajo ha dejado de convocar a las instituciones privadas y de cooperación internacional. Aparentemente esta decisión se debe a que en las reuniones del CIETI se discutían problemas “internos” de las instituciones públicas. Si bien no ha existido una comunicación oficial al respecto, parecería ser que este espacio valioso de articulación público – privado dejará de funcionar como tal.

En el nivel local existen las denominadas “Mesas Interinstitucionales de Trabajo Infantil”, que vendrían a ser una suerte de “CIETIS locales”. Tienen una actuación a nivel provincial y convocan a delegados de los Ministerios con competencia en el tema (Trabajo, Inclusión Económica y Social, Educación, Ministerio de Coordinación de los Social); Consejos de Protección; organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

La mesa interinstitucional y el actual CIETI, reemplazaron en la práctica al CONEPTI: Comité Nacional de Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil. Se diferencia de éste en

su constitución, al no tener una conformación tripartita (empresarios, trabajadores y Estado).

El enfoque del “tripartito” ha sido promovido por OIT y la conformación de Comités de erradicación progresiva bajo esta perspectiva, una medida de política pública impulsada en varios países del mundo.

Tanto el anterior CONEPTI como el actual CIETI son las instancias encargadas de la formulación de los planes nacionales para la erradicación progresiva del TI. El último plan diseñado data del 2008 y tenía una vigencia de cinco años, es decir hasta el 2013; este plan no llegó a operacionalizarse en la práctica; tampoco se hizo ningún tipo de evaluación sobre las razones para esta falta de concreción o para examinar si algunas de las metas propuestas fueron cumplidas o no, independientemente de que como instrumento de planificación fue ineficiente. Durante el 2014, la Gerencia de Trabajo Infantil del Ministerio del Trabajo emprendió con el esfuerzo de formular un nuevo plan; que no ha sido oficialmente aprobado ni difundido y se encuentra en una etapa de diseño borrador.

El Ministerio del Trabajo impulsa una iniciativa interesante denominada “Red de Empresas por un Ecuador libre de Trabajo Infantil” que tiene como objetivo comprometer a las empresas para que ejecuten acciones de responsabilidad social, encaminadas a erradicar el trabajo infantil en toda su cadena de valor. Participan en la actualidad en esta iniciativa, 28 empresas de diversa naturaleza.

Operativamente, para el cumplimiento de sus atribuciones, el Ministerio del Trabajo cuenta con una “gerencia de Trabajo Infantil”, bajo la Dirección de grupos de atención prioritaria. Cuenta con un presupuesto anual de cuatro millones de dólares incluyendo los gastos corrientes relativos a pago de personal.²⁶

El Ministerio de Inclusión Económica y Social, por su parte, tiene la rectoría sobre el Sistema nacional de Protección Especial, con el objetivo de restituir los derechos de niños,

²⁶ Entrevista a Gerente de Trabajo Infantil, Ministerio de Relaciones Laborales (Hoy Ministerio del Trabajo) Septiembre del 2014

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

niñas y adolescentes, entre los que se prioriza a niños y adolescentes trabajadores. El Instituto Nacional de la Niñez y la Familia fue la instancia responsable hasta 2012, de llevar adelante los programas de prevención y erradicación del trabajo infantil.

El Instituto tuvo hasta inicios del gobierno de la revolución ciudadana un estatuto privado, aunque en la práctica funcionaba con recursos públicos, provenientes de algunas tasas e impuestos especiales (por ejemplo a la emisión de cheques); su organización al igual que el resto de instituciones públicas, dependía también de decisiones políticas de los gobiernos de turno. En el nivel formal, su presidencia la ejercía “la primera dama”, mujeres o hijas de los presidentes de la República. El actual gobierno cuestionó esta forma de organización por considerarla “benéfica”; así como por el uso de recursos públicos a través de una institución privada. Se toma entonces la decisión de modificar la naturaleza misma del Instituto –aunque no sus competencias- y transformar al entonces INNFA privado en INNFA público, adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social. Esta transición duró pocos años y terminó con la desaparición del instituto para que sus responsabilidades, competencias y programas sean asumidos por el MIES.

Actualmente, el MIES es la institución responsable en la definición de la política pública de infancia, reemplazando en este rol al Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia. Al desaparecer el INFA y con él, los programas nacionales de erradicación del trabajo infantil, el MIES pasó a implementar programas específicos en el nivel local, (en la actualidad a nivel de distritos), los mismos que se ejecutan a través de terceros en la modalidad de “convenios de protección especial” firmados con organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales. De acuerdo a las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación, el presupuesto destinado específicamente a trabajo infantil en el MIES asciende a 12 millones de dólares anuales.²⁷

A pesar de contar con presupuesto y contrapartes locales, no existe en el Ministerio de Inclusión Económica y Social, una clara definición respecto de las prioridades, en términos

²⁷ Entrevista a Subsecretaria de Protección Especial, MIES. Septiembre 2014
Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

de zonas de intervención; formas de trabajo infantil o características de las niñas y niños a ser atendidos. En la práctica, la modalidad de ejecución de los programas de trabajo infantil, es una de “fondos concursables”: las organizaciones interesadas se presentan en el nivel local, a partir de una normativa de carácter administrativo y ejecutan los programas en los territorios en donde tienen presencia institucional, sin mediar ningún proceso de planificación y priorización territorial o nacional.

El Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, antes de su desaparición actualizó la Agenda de Niñez que fuera diseñada en el 2007 por un periodo de cinco años. Es así que en el año 2012, realizó un esfuerzo por dejar sentadas algunas líneas de política pública en materia de infancia y con una temporalidad de apenas un año; pues estaba en curso el diseño del PNBV para el periodo 2012-2013; así como el cambio de la estructura institucional hacia los Consejos de igualdad.

En la Agenda se definieron seis políticas intersectoriales para la protección integral de la niñez y la adolescencia, a saber:

- Asegurar una atención integral de salud intercultural, oportuna y gratuita, con calidad, calidez y equidad para todos los niños, niñas y adolescentes.
- Asegurar el desarrollo infantil y la educación integral, con calidad y calidez, enfoque de derechos, equidad de género, interculturalidad y gestión de riesgos, para todos los niños, niñas y adolescentes.
- Proteger integralmente a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en contextos o condiciones de vulnerabilidad, y restituir sus derechos violentados.
- Garantizar la atención prioritaria a niños, niñas y adolescentes con énfasis en aquellos que se encuentren en situación de pobreza, crisis económica/social severa, doble vulnerabilidad, afectados por desastres, conflictos armados y otro tipo de emergencias.
- Incorporar a los niños, niñas y adolescentes como actores clave en el diseño e implementación de las políticas, programas y proyectos.

- Promover la corresponsabilidad del conjunto de la sociedad en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas para la igualdad de niñas, niños y adolescentes.

En relación al tema específico de la protección especial (dentro del que se ubica normalmente al trabajo infantil), la agenda propone como ejes de política los siguientes lineamientos:

Política 2.1.: Proteger integralmente a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en condición de vulnerabilidad y restituir sus derechos violentados.

- Articular y fortalecer los servicios integrales de atención a niñas, niños y adolescentes en situación de: maltrato, abuso y explotación sexual, explotación laboral y económica, tráfico y trata, privación de su medio familiar, mendicidad, movilidad humana, perdidos, discapacidad; adolescentes embarazadas, hijos de personas privadas de la libertad y adolescentes en conflicto con la ley; enfermedades de transmisión sexual, etc.
- Erradicar toda forma de trabajo infantil, especialmente los trabajos prohibidos y peligrosos.
- Erradicar progresivamente las situaciones de mendicidad.
- Establecer y aplicar protocolos y estándares que garanticen la confidencialidad, la no re victimización, estigmatización y discriminación a niños, niñas y adolescentes en los Centros de Apoyo Familiar.
- Fortalecer y consolidar los sistemas informáticos sobre el derecho a la protección especial de la niñez y la adolescencia.

Esta Agenda no fue posteriormente recogida por el nuevo Consejo de Igualdad Intergeneracional, sino que se planteó un nuevo instrumento denominado “Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional” que en breve pasaremos a describir. Para su

comprensión es necesario primero explicar el cambio institucional propuesto para abordar la promoción y protección de derechos en el nivel nacional y local.

Como ya se ha mencionado, una de las modificaciones más importantes en lo que a atención a la infancia se refiere, es el cambio de las competencias institucionales; incluyendo la rectoría sobre la definición de la política pública. Es así que el Proyecto de ley Orgánica de los Consejos Nacionales de Igualdad, que norma su constitución y funcionamiento, establece varias disposiciones reformativas y derogatorias del Código de Niñez, distribuyendo en varios ministerios las funciones que le pertenecían al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. La mayor parte de las funciones se trasladan al MIES como órgano rector de la política pública de protección social integral.

El país se encuentra en proceso de transición a esta nueva forma de organización para la garantía de derechos desde finales del año 2011. En la actualidad se encuentran ya conformados los nuevos Consejo de Igualdad Intergeneracional en el nivel nacional y los Consejos de Promoción de Derechos en el nivel local, en cada municipio; así como aprobada la nueva Agenda de “Igualdad Intergeneracional”, que mencionamos anteriormente.

Estas modificaciones de la estructura institucional, se amparan en la disposición transitoria sexta de la constitución que señala que el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia deberá transformarse en Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y se encargará de formular, transversalizar y observar el cumplimiento de las políticas públicas de la igualdad intergeneracional para la protección integral de los derechos de los grupos etarios, niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores. (Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional. P 19).

De igual manera, obedecen a lo planteado en el artículo 156 de la Constitución que describe el nuevo diseño institucional del Estado, estableciendo que los Consejos Nacionales para la Igualdad son los órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el

ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

De acuerdo a este nuevo esquema, el Consejo Nacional de Igualdad ya no define los lineamientos y prioridades de la política pública, atribución que sí tenían los anteriores Consejos (de trabajo infantil, de niñez y adolescencia, de discapacidades, de mujer) pero conservan algunas atribuciones en la transversalización, observación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en los temas y grupos cuyos derechos pretende proteger y promover (niñas, niños y adolescentes, mujeres, minorías étnicas, adultos mayores, y personas con discapacidad).

En el nivel nacional, el Consejo de la Igualdad aglutina cinco Consejos:

- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (en el que se abordan los temas de infancia).
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género
- Consejo Nacional para Igualdad de Discapacidades
- Consejo Nacional para la Igualdad Intercultural
- Consejo Nacional de Movilidad Humana

En el nivel local todos ellos se agrupan en un solo y único consejo de nivel cantonal denominado “Consejo de Protección de Derechos” que tiene que incorporar en los planes y agendas cantonales la garantía de derechos de todos los grupos arriba enlistados.

Este cambio, desde nuestra perspectiva, obedece a la intención del actual gobierno de recuperar la rectoría del Estado en materia de planificación y política pública. Se pasa, entonces, de un enfoque que priorizaba la participación de diversos sectores a uno en el que el actor fundamental (y único) es el Estado. Obedece también a un nuevo enfoque conceptual en el que se introduce el concepto de lo “intergeneracional” o “ciclo de vida”.

A decir del propio Consejo de Igualdad,

“Lo intergeneracional es un concepto reciente en las políticas de desarrollo social, por lo tanto, se encuentra en construcción y continuo debate. Requiere, en esa medida de un Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

esfuerzo por elaborar una definición operativa...” (Agenda para la Igualdad Intergeneracional. 2014. P.22). En la misma línea, se afirma también que: “... el concepto de lo intergeneracional aún ha sido desarrollado de modo embrionario. La bibliografía especializada tampoco es muy abundante sobre el tema generacional...” (CN para la Igualdad Intergeneracional. 2014. P.23)

La falta de definiciones concretas, es evidente en las propuestas de la nueva Agenda Nacional para Igualdad Intergeneracional, como se verá más adelante. El grave problema, desde nuestra perspectiva, es haber montado todo un nuevo sistema de organización institucional, planificación, política pública y veeduría sobre un concepto aún no desarrollado plenamente.

En la práctica, pudimos observar durante el levantamiento de información en terreno en las provincias de Tungurahua, Cotopaxi, Guayas, Manabí y el Oro, que efectivamente las definiciones y orientaciones generales del nuevo Consejo de Igualdad, están aún a nivel de declaración de principios. Los operadores en el nivel local no fueron consultados para el rediseño institucional y tienen una opinión contraria al cambio efectuado, en la medida en que la mayoría de ellos vienen del proceso anterior y formaron parte de los Consejos de Niñez y Adolescencia.

Varios son los cuestionamientos que se levantan en relación a la nueva estructura, partiendo de la falta de consulta y el desconocimiento de la larga experiencia de conformación de los anteriores consejos de niñez y adolescencia. Así por ejemplo, mencionan una dificultad operativa en relación a que los Consejos tienen un ámbito de acción cantonal, mientras que la estructura administrativa del Estado se realiza en función de distritos y no siempre un distrito equivale a un cantón; lo que dificulta la coordinación con las instituciones públicas.

La mayor preocupación es que las políticas locales dejarán de tener una prioridad en la niñez. Adicionalmente, los actuales miembros de los Consejos que fueron entrevistados, no entienden cómo se puede operacionalizar un enfoque tan ambicioso; que incorpora variados ámbitos de acción que requieren especialización, conocimientos y experiencia específica. Dudan poder incorporar en los Consejos, representantes con la experiencia y

cualificación para atender tantos y tan variados temas y temen que las prioridades se establezcan en función de la experiencia e intereses particulares de quienes se encuentren a cargo. Uno de los testimonios recoge, a nuestro parecer, con mucha claridad esta debilidad detectada:

“...si es alguien que viene de los movimientos indígenas, entonces la prioridad en la agenda serán los temas étnicos, si es alguien que viene de los movimientos de mujeres, entonces serán los temas de género los que prevalezcan, si es un discapacitado lo mismo. Por lo pronto todavía nos mantenemos quienes venimos del movimiento de niñez y adolescencia y por lo tanto, continuamos trabajando prioritariamente con este enfoque”. (Entrevista miembro de CCNA Provincia de El Oro.)

Resulta interesante observar cómo las visiones nacionales y locales pueden resultar tan contrapuestas. Desde el punto de vista del Secretario Nacional del Consejo de Igualdad, el temor de que se pierda la especificidad de niñez y adolescencia es

“...una frase sin sentido, no entiendo porque puede perderse, las mismas personas que se preocupan por el niño, se preocupan por madre y padre y la restitución de los derechos vulnerados. Los servicios son especializados, los derechos no. Con el anterior modelo se mantenían servicios precarios llamados sistemas de la niñez... Las agendas nacionales para la igualdad son un complemento del Plan del Buen Vivir” (Entrevista Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Igualdad).

En la práctica, lo que pudimos observar es que por la fuerza de la experiencia anterior y dado que en la mayoría de Consejos Locales continúan trabajando personas que fueron parte de los anteriores Consejos de Niñez y Adolescencia, los temas de niñez continúan, hoy por hoy, dominando la Agenda de los Consejos de Protección de Derechos.

En todo caso, es muy temprano para poder realizar una evaluación de los resultados del cambio institucional propuesto; éste se encuentra en una etapa muy inicial de desarrollo y pudiera llegar a consolidarse en el futuro si se logran aclarar los enfoques, proporcionar adecuada asistencia técnica en campo y superar las dificultades de constitución, representación y actuación territorial que aún se presentan.

Volviendo a la Agenda Nacional por la Igualdad Intergeneracional; al igual que la institucionalidad que la desarrolla y acoge; se embarca en el desafío de integrar en un solo

instrumento de política, el concepto de “ciclo de vida” y el enfoque de “intergeneracionalidad” por el que la nueva institucionalidad apuesta.

En el caso específico de trabajo infantil, la Agenda incluye un diagnóstico de situación, demasiado general para servir de base en el establecimiento de lineamientos y orientaciones de política pública. Adicionalmente, consideramos es poco riguroso y no se apega siquiera al análisis descriptivo de los resultados de la última encuesta de trabajo infantil, que toma como fuente de información. Así por ejemplo, se afirma, en relación al trabajo infantil en las áreas rurales que:

“...la falta de acceso a servicios, la insatisfacción de necesidades básicas configuran condiciones de desigualdad que empujan a la niñez y adolescencia que viven en lo rural, a buscar trabajo en y fuera de sus espacios familiares y comunitarios. Por otro lado, la carga (sic) de trabajo de actividades familiares en lo rural es mayor a lo urbano, pues los niños realizan actividades agrícolas”. (Agenda Nacional para la Igualdad, 2014. P.90).

Sin entrar a profundizar demasiado, basta decir que no hay evidencia alguna –al menos que pueda ser extraída de la ENTI- que las niñas y niños rurales buscan trabajo fuera de sus espacios familiares. Por el contrario, como se analizará en la descripción estadística de la información, la mayor parte de las niñas y niños tanto en las áreas rurales como en las urbanas, son trabajadores familiares no remunerados.

Es evidente que este tipo de imprecisiones pueden llevar a equívocos al momento de diseñar planes y políticas específicas -si se tratara de un ejercicio sistemático- que tampoco es el caso; puesto que el diagnóstico no se recoge en la posterior definición de lineamientos y orientaciones programáticas, que para el tema del trabajo infantil se reduce únicamente al siguiente enunciado:

Literal d: (Del eje de protección)

“Fortalecer el programa de erradicación de toda forma de trabajo infantil, de manera coordinada y articulada intersectorialmente con la participación de instituciones públicas y empresa privada”. (Agenda Nacional para la Igualdad, 2014. página 97).

Seguidamente se propone otro lineamiento, pero como puede observarse ya no queda claro si es una estrategia destinada a reducir las horas de trabajo de los niños o no: Literal e: (Del eje de protección) *“Crear una estrategia que permita la adecuada utilización del tiempo personal y de recreación de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores en las actividades domésticas y de cuidados, con énfasis en las niñas en el sector rural”* (¿?) Los signos de interrogación son nuestros.

Dada la ausencia de un plan nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil; un enfoque de política pública en los convenios de trabajo infantil que firma el MIES con organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales y las limitaciones conceptuales y programáticas de la nueva Agenda de Igualdad Intergeneracional, nos atrevemos a afirmar que el país no cuenta por lo tanto, con instrumentos técnicos y operativos de política pública en materia de trabajo infantil, más allá de las metas establecidas en el Plan Nacional del buen Vivir.

En base a la información presentada, podemos decir que el contexto de la institucionalidad pública ecuatoriana en materia de infancia, adolece de varios problemas estructurales que serán analizados en profundidad en los capítulos tercero y cuarto. En este momento, incluimos solamente algunas reflexiones:

- La institucionalidad a cargo, se ha visto afectada por continuos cambios de organización interna y en el ámbito de sus competencias; siendo especialmente crítica la cambiante estructura institucional del MIES, que hasta el momento no encuentra una clara orientación de su quehacer en materia de trabajo infantil. Como efecto de los continuos cambios institucionales, no se ha logrado estabilizar una misma línea de política pública que se sostenga en el tiempo.
- Los planes y programas, como la Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia y los planes de erradicación progresiva del trabajo infantil, no han logrado concretarse en la práctica y tampoco han servido para orientar y focalizar las líneas de política pública; no han sido evaluados y las instituciones a cargo simplemente han optado

por desarrollar nuevos planes sin siquiera analizar las razones que llevaron a que las anteriores planificaciones no pudieran ser operacionalizadas.

- La doble institucionalidad para abordar el trabajo infantil en el Ministerio de Trabajo y en el MIES enfrenta un serio problema de contar con adecuados canales de coordinación, referencia y establecimiento de metas conjuntas. En este sentido y a pesar de que la llamada intersectorialidad es un fundamento de la política pública en el país; en la práctica es de muy difícil operacionalización y los Ministerios Coordinadores no han logrado tampoco superar esta dificultad.

En este contexto institucional, analizamos entonces la evolución del trabajo infantil en el periodo intercensal, a partir de información procesada de los Censos Nacionales del 2001 y del 2010:

2.2. Caracterización del trabajo infantil en el Ecuador en el periodo intercensal 2001-2010

2.2.1. Aspectos metodológicos:

Para el procesamiento de la información, se tomó como sintaxis base, el concepto estandarizado de trabajo infantil tal y como se lo utiliza para las mediciones nacionales e internacionales; es decir todos los niños y niñas entre 5 y 17 años que realizaron alguna actividad económica, por al menos una hora, durante la semana de referencia previa a la aplicación de las boletas censales. No entraremos nuevamente a advertir sobre los problemas que esta definición conlleva; pues fueron ya ampliamente discutidos en el capítulo anterior.

Dado que intentamos hacer un análisis de tendencias en un periodo determinado, necesitamos poder comparar las mismas variables e indicadores en el tiempo. Por este motivo, la mayor parte del análisis se realizará a partir de los censos de población y vivienda, puesto que su metodología de medición se ha mantenido inalterada, permitiendo realizar las comparaciones requeridas y permitiendo contar adicionalmente, con un mayor

nivel de desagregación, llegando al nivel de provincia cantón o parroquia, si fuera necesario.

Procesamos algunas variables de la última encuesta de trabajo infantil; para contrastar algunos resultados y para incorporar alguna información relevante que en los censos no se recoge, como es la intensidad del trabajo infantil, (horas destinadas al trabajo); riesgos y percepciones de los jefes de hogar y los adolescentes trabajadores. Explicitaremos cuando nos refiramos a las distintas fuentes en los casos pertinentes.

El trabajo que se presenta toma algunos elementos de análisis realizados previamente para el Atlas de Desigualdades del Ecuador (SENPLADES, 2013)²⁸ por una de las autoras de la disertación. Si bien en el trabajo mencionado se analiza la evolución de la problemática en el mismo periodo de tiempo²⁹, para esta disertación el análisis será ampliado, examinará otras fuentes de datos, e incluirá información de carácter cualitativo levantada específicamente para complementar la información estadística, de tal manera de contar con una caracterización más completa.

La investigación cualitativa en este sentido, intenta superar algunas de las limitaciones implícitas que el análisis estadístico -como única fuente- presenta, al no aportar con información sobre la naturaleza, características y circunstancias en las que el trabajo infantil se produce. Entendiendo que no se trata solamente de sumar y agregar datos, emprendimos con la tarea de indagar en profundidad sobre situaciones específicas sobre las que las estadísticas tienen poco que decir.

La información cualitativa levantada durante el trabajo de campo incluyó entrevistas, grupos focales, reuniones de análisis y talleres con familias y adolescentes que trabajan; staff de instituciones que abordan temas relacionados con la protección especial y el trabajo infantil en el nivel local; así como funcionarios públicos y miembros de los

²⁸ Para consulta, ver capítulo sobre trabajo infantil, páginas 144-153

²⁹ El análisis realizado en el Atlas no incorpora a los adolescentes entre 15 y 17 años; cohorte que fue excluido por razones metodológicas para incorporarlos en la sección de empleo adulto.

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

Consejos Cantonales de Promoción de Derechos (antes Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia). La información levantada servirá para alimentar tanto el presente capítulo, como el siguiente, referido al diagnóstico institucional y la política pública.

En este capítulo, proveeremos información cualitativa referente a algunas formas de trabajo infantil consideradas como formas peligrosas (como la pesca o la construcción) o bien peor forma (como es el caso de la minería). Así mismo, intentaremos aproximarnos a la situación actual de adolescentes que fueron retirados previamente de actividades laborales como efecto de la aplicación de la normativa vigente, los acuerdos internacionales y medidas implícitas o explícitas de política pública.

Procuramos, de esta manera, incorporar la mirada de niñas, niños, adolescentes y sus familias, así como de los profesionales que trabajan en el tema, en las recomendaciones de política pública a ser trabajadas en el último capítulo de la disertación.

Indagamos también sobre la existencia de programas específicos para enfrentar las formas más peligrosas del trabajo infantil en el nivel local y los resultados obtenidos al haberse implementado algún tipo de iniciativa.

En el caso del trabajo infantil agrícola, en cambio, levantamos información tendiente a explorar si las familias establecen una línea diferenciadora de la “ayuda en casa” en contraposición con el trabajo infantil y si de existir esta línea en la valoración de padres y madres, es consistente con el número de horas trabajadas y el tipo de tareas que realizan niños, niñas y adolescentes.

2.2.2. El Trabajo Infantil en Ecuador: su caracterización en el periodo intercensal.

Entrando propiamente en materia, empezaremos la caracterización del trabajo infantil y la descripción de los principales cambios producidos, con un análisis de la magnitud del trabajo infantil, es decir con la presentación de los datos estadísticos que dan cuenta del

número y porcentaje de niños, niñas y adolescentes que se encuentran trabajando en el país:

1. Magnitud del trabajo infantil y área geográfica de residencia.

La primera gran conclusión del análisis es que la magnitud del trabajo infantil ha disminuido en el Ecuador, tanto en las encuestas de trabajo infantil (2006- 2012) como en los censos de población y vivienda (2001 y 2010). En ambos casos, la reducción alcanza el 50% de un periodo a otro de medición, como se puede apreciar en las siguientes tablas:

**Tabla No. 1: Magnitud del trabajo infantil (5-17 años) en Ecuador según fuentes:
Censos de población y vivienda y Encuestas de trabajo infantil**

Censos de población y vivienda 2001 – 2010			
N (2001)	%	N (2010)	%
323,758	10.00	231,214	5.88

Fuente: INEC: Censos de Población y vivienda 2001-2010
Elaboración: Propia

Encuestas de trabajo infantil 2006-2012			
N (2006)	%	N (2012)	%
662,665.00	17.0	359,597	8.56%

Fuente: INEC: Encuestas de trabajo infantil 2006-2012
Elaboración: Propia

Sin embargo, existen diferencias en términos de números absolutos y consecuentemente de porcentaje. ¿Cómo las cifras de una misma problemática pueden arrojar resultados diferentes entre fuentes de medición? Esto se explica porque las encuestas de trabajo infantil, al ser especializadas, incluyen un módulo específico que captura todas las actividades que realizan los niños y niñas; incluyendo una serie de preguntas adicionales de control para determinar si las actividades que las familias normalmente asumen como “ayuda en casa” son en realidad trabajo infantil, de acuerdo a la definición internacional.

El censo por el contrario, tiene un enfoque más amplio y por lo tanto, indaga por actividades económicas en general sin añadir preguntas de control para capturar incluso la

ayuda en casa. Al ser un estudio no especializado en trabajo infantil, no profundiza sobre el tipo, carácter, modalidad e intensidad de dichas actividades³⁰.

Es importante recalcar que las encuestas de empleo, desempleo y subempleo que se realizan en el país regularmente, coinciden más con los resultados que arrojan los censos. Así por ejemplo, de acuerdo a la encuesta de hogares realizada a diciembre del 2011, se encontraban trabajando 213,146 niños, niñas y adolescentes; cifra muy parecida a la obtenida a partir del censo 2010.³¹

A pesar de las diferencias en números absolutos, los datos de todas las mediciones (censos, encuestas de trabajo infantil, encuestas de hogares y encuestas de empleo, subempleo y desempleo) son consistentes en mostrar una significativa reducción en la magnitud del trabajo infantil.

Ahora bien, si este cae en un 50%, cabe preguntarse si esta reducción tiene un patrón de comportamiento y particularidades territoriales que puedan tener implicaciones sobre las decisiones de política pública. Una primera aproximación a esta pregunta se puede encontrar si se analiza el trabajo infantil y el área geográfica de residencia.

La mayor parte de la población comprendida entre los 5 y los 17 años vive en las áreas urbanas y la diferencia es mayor para el 2010: el porcentaje de niños y niñas viviendo en áreas urbanas llega al 62%, (en comparación con el 59% al 2001), mientras que la población infantil decreció del 41 al 38% en el mismo periodo de tiempo en las áreas rurales.

³⁰ Los mismos resultados suelen obtenerse en la mayoría de los países en los que se realizan mediciones sobre trabajo infantil. Así por ejemplo de acuerdo al último censo de población y vivienda en el Perú solamente el 4,7% de la población entre 5 y 17 años trabaja; mientras que con las encuestas especializadas sube al 25%.

³¹ <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/INEC.pdf>. Último acceso: octubre del 2014.

A pesar de que la mayoría de la población es, hoy en día, urbana en el Ecuador, el trabajo infantil se concentra en las áreas rurales. De hecho, la incidencia del trabajo infantil es el doble en el campo que en las ciudades.

Se observa una tendencia similar de reducción en el periodo inter-censal: tanto en el área rural como en la urbana, el trabajo infantil ha decrecido significativamente, aunque la magnitud del trabajo infantil rural continúa siendo superior al promedio nacional.

En el 2001 se encontraban trabajando 195,664 niños y niñas en el área rural, lo que representaba el 14.75%, mientras que en las áreas urbanas trabajaba el 6,70% de todos los niños (128,094 niños, niñas y adolescentes). Como se puede apreciar, la diferencia porcentual es más del doble. Para el 2010, el porcentaje de niños y niñas trabajadores rurales disminuye al 8.36% y en el área urbana al 4.3%.

La tendencia de que un mayor número de niños, niñas y adolescentes estén trabajando en el área rural se mantiene y la brecha en términos de porcentajes continúa siendo similar. Si se comparan las zonas entre sí en el tiempo, se puede apreciar que el trabajo infantil en lo rural descendió en más de 6 puntos, siendo superior a la reducción evidenciada en las áreas urbanas.

La siguiente tabla resume la evolución del trabajo infantil tanto en las áreas rurales como urbanas entre el 2001 y el 2010.

**Tabla No. 2: Magnitud del trabajo infantil (5-17 años)
por área geográfica de residencia**

Área	Trabaja		Total
	N	%	N
2001			
Rural	195,664	14.75	1,326,186
Urbana	128,094	6.70	1,912,182
Total		10.00	

	323,758		3,238,368
2010			
Rural	124,536	8.36	1,490,226
Urbano	106,611	4.36	2,444,113
Total	231,147	5.88	3,934,339

Fuente: INEC: Censos de Población y vivienda 2001 y 2010.
Elaboración: Propia

Territorialmente, por su tamaño poblacional, son las provincias de Guayas, Pichincha, Azuay y Manabí las que presentan el mayor número de niños trabajadores. Entre estas cuatro provincias, se concentraba en el 2001 cerca del 50% de todo el trabajo infantil en el Ecuador. La tendencia sigue siendo la misma para el 2010, con una ligera disminución, al concentrar el 46%.

Por otra parte, la disminución del trabajo infantil es una constante en todas las provincias del país sin excepción y su incidencia tiene un comportamiento similar al del 2001. Es decir que aquellas provincias que presentaban una alta incidencia de trabajo infantil en ese año, continuaban presentándola en el 2010. Se trata en todos los casos de provincias de la sierra centro y sur del país y de la Amazonía, áreas que al mismo tiempo tienen importante población indígena, y donde el peso de la población rural es significativa. Al ser el trabajo infantil un fenómeno cuya dimensión es mayor en el sector rural, con alta concentración en la agricultura y que involucra con más intensidad a los niños, niñas y adolescentes indígenas, (variables que se analizarán a continuación); estas tres condiciones en su conjunto pueden explicar su mayor incidencia en estos territorios.

En el 2010 si bien estas mismas provincias presentan porcentajes más altos que el promedio nacional, para el 2001, eran las provincias de la sierra centro y sur las que tenían la más alta concentración de niños y niñas trabajadores. Este patrón se modifica, en la medida en que para el 2010, son las provincias amazónicas de Morona y Zamora las que presentan mayor incidencia. En el caso de la Amazonía, la mayor incidencia puede deberse a la menor cobertura de la matrícula educativa al tratarse de zonas dispersas. Este es un

aspecto que requiere mayor investigación, pero que al menos en lo que concierne a la relación entre trabajo infantil y educación; será explorado en profundidad posteriormente en el análisis.

Comparando estos datos (magnitud e incidencia a nivel provincial) con los resultados de la última encuesta de trabajo infantil existen diferencias en la medida en que de acuerdo a esta fuente, las provincias de la sierra centro sur (Cotopaxi, Chimborazo y Bolívar) continúan presentando la incidencia más alta. Estas diferencias pueden deberse al tamaño de la muestra de la encuesta, que para el caso de las provincias de la Amazonía las tomó como un solo conglomerado.

**Tabla No. 3: Trabajo infantil (5-17 años)
por provincias con más alta incidencia 2001- 2010**

2001			
Provincias	Trabajan	Magnitud	Incidencia
Cotopaxi	17,223	5.32	16.82
Chimborazo	19,803	6.12	16.71
Orellana	4,276.0	1.32	16.17
Tungurahua	17,746	5.48	15.20
Cañar	9,616	2.97	14.86
Bolívar	7,276	2.25	14.50
Morona S.	5,474	1.69	14.45
Zamora Ch.	3,556	1.10	14.11
2010			
Provincias	Trabajan	Magnitud	Incidencia
Morona S.	5,252	2.31	10.35
Zamora Ch.	2,988	1.32	9.96
Orellana	3,710	1.63	8.51
Cañar	5,561	2.45	8.36
Cotopaxi	10,042	4.42	8.33
Chimborazo	10,780	4.75	8.33
Sucumbíos	4,419	1.95	8.04
Bolívar	4,214	1.86	7.68

**Fuente: INEC: Censos de Población y vivienda 2001 y 2010.
Elaboración: Propia.**

2. Trabajo infantil y edad

En relación a la **edad**, el trabajo infantil en Ecuador, sigue el mismo patrón de comportamiento que en el resto de países, a nivel global: a mayor edad, mayor participación de los niños/as en el mercado laboral.

El porcentaje de niños/as que trabajan y tienen menos de 15 años, se redujo a la mitad entre el 2001 y el 2010; coincidentemente con la ampliación de la matrícula especialmente en los primeros años de la educación básica. Entre los adolescentes en edad legal para ingreso al empleo (entre 15 y 17 años) la reducción es menor: mientras que en el 2001, el 26,9% de todos los adolescentes entre 15 y 17 años trabajaban, para el 2010, el 17,63% se encuentran en la misma situación.

Al comparar la contribución al número de trabajadores infantiles por rangos de edad, mientras que la participación de los niños/as más pequeños cayó sustancialmente, la de los adolescentes se incrementó en 5 puntos para el 2010; es decir que la proporción de adolescentes trabajadores era menor para el 2001: el 61,29% del total de trabajadores infantiles eran adolescentes y para el 2010, este porcentaje sube al 66,23%.

Posiblemente este incremento de la participación de los adolescentes en la estructura por edades del trabajo infantil, tiene que ver con la decisión de las familias de incorporar a sus hijos más pequeños a la educación a tiempo completo, mientras que los adolescentes optan (o se ven obligados) a combinar educación y trabajo.

3. Trabajo infantil y género

En relación al género, la mayor parte de la niñez y adolescencia trabajadora son hombres; esta es una constante a nivel global. De acuerdo a la OIT, en el mundo, del 40% de todos los niños que trabajan, 60% son varones y 40% mujeres.³²

En Ecuador, alrededor del 70% de todos los niños trabajadores son hombres y esta es una tendencia que se mantiene inalterada en el 2010, como se aprecia en la siguiente tabla:

³² OIT, Estimaciones y tendencias mundiales 2000-2012. P. 5

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

Tabla No. 4: Trabajo infantil (5-17 años) por género 2001- 2010

Género/año	2001	%	2010	%
Hombres	224,576	69.37	157,968	68.32
Mujeres	99,182.00	30.63	73,246	31.68
Total	323,758	100.00	231,214	100.00

Fuente: INEC: Censos de Población y vivienda 2001 y 2010.

Elaboración: Propia

Como fuera analizado en el capítulo anterior, el concepto de trabajo infantil excluye las tareas reproductivas en el propio hogar; al no ser consideradas actividades comprendidas dentro de la frontera general de la producción establecida por el Sistema de Cuentas Nacionales.

Una diferencia tan grande de género en relación al trabajo infantil, lleva necesariamente a preguntarnos si las niñas se encuentran en mejor situación relativa, con menores responsabilidades laborales a su cargo y asistiendo a la escuela -que si bien son indicadores que no cubren todas las posibilidades- pueden dar pistas en torno a la relación trabajo infantil-educación-género.

Al procesar los datos censales se tiene como resultado la existencia de un número importante de niños, niñas y adolescentes que no trabajan, pero que tampoco estudian. De hecho en el caso de las mujeres, su número supera ampliamente al de niñas trabajadoras, casi duplicándolo (73,246 niñas que trabajan frente a 156,228 que no trabajan, pero tampoco estudian).

El número es igualmente importante para los varones, aunque no supera el número de niños que trabajan (110,671 que no estudian y no trabajan y 157,968 que trabajan).

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

Si no trabajan y no estudian ¿Qué hacen estos niños?

En términos generales, entre los 5 y los 17 años, los niños y niñas pueden o estar solo estudiando, o solo trabajando, o combinar trabajo con estudio, o pueden no trabajar pero tampoco estudiar. El detalle de todas estas categorías será analizado posteriormente en la sección referida a educación, pero por el momento vamos a centrar el examen en la categoría “no trabaja ni estudia”, pues tiene serias implicaciones de género.

Entre 5 y 17 años existen 3’934,339 niños, niñas y adolescentes, de los cuales, la mayoría solo estudia (el 87.34%). Como vimos en la descripción de la magnitud del trabajo infantil, en la actualidad este se ubica en alrededor del 5%, lo que significa 231,214 NNA. Pero existe un número importante de niños que no trabajan y no estudian; número incluso superior al de trabajadores, que asciende a 266,899 y representan cerca del 7% del total.

A decir de Furio Rosati³³, el análisis de esta importante proporción de niños, niñas y adolescentes es todavía un fenómeno inexplicado que requiere de mayor investigación para determinar si efectivamente se encuentran “ociosos” (por su traducción desde el inglés: “Idle”); si se trata de problemas relacionados a los cuestionarios utilizados en las estadísticas y censos nacionales; si las familias los reportan como no haciendo nada, debido a la naturaleza prohibida de ciertas actividades del trabajo infantil; o si los niños se encuentran realizando actividades consideradas como reproductivas o domésticas.

Podemos ver como el concepto dominante de trabajo infantil ha determinado no solo en la forma de medición; sino en la generación de conocimiento. Como se vio en el capítulo anterior, la problemática del trabajo infantil ha generado gran debate, así como importante cantidad de estudios y reflexión. Sin embargo, muy poco o casi nada se ha dicho respecto de la situación de los niños y niñas que no estudian ni trabajan; los mismos que en el Ecuador representan un fenómeno de mayor dimensión, que el propio trabajo infantil.

³³ Economista que lidera la iniciativa inter agencias de desarrollo (Banco Mundial, OIT y UNICEF) para el programa global de investigación sobre trabajo infantil.

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

Para esta disertación, realizamos un procesamiento específico de la información para intentar aproximarnos a la comprensión del fenómeno, examinando todas las opciones posibles que puedan explicarlo (desde lo que el cuestionario del censo posibilita realizar). En primer lugar procesamos la información por edades simples, de tal manera de eliminar del dato a los niños y niñas menores de 6 años, que debido a su corta edad es muy probable que aún no ingresen al sistema escolar; registramos además a los niños y niñas que reportan tener alguna discapacidad o enfermedad grave, que los inhabilita participar en la escuela o el trabajo; identificamos los niños y niñas que no trabajan o estudian porque se encuentran activamente buscando empleo y finalmente, registramos a los niños y niñas que reportan estar realizando “quehaceres domésticos” en el propio hogar. Los resultados son los siguientes:

Del total de NNA que no trabajan ni estudian: (266,899 en el 2010), 24,704 son niños y niñas menores de 6 años; 16,571 son discapacitados; 14,449 buscan empleo. Unos pocos reportan que son “cesantes” (lo que no tiene ninguna lógica y deben ser más bien errores de registro) pero son apenas 930.

Un número importante (47,413) no fue posible determinar lo que hacen, pues reportan “otras actividades” sin especificación de cuáles y la gran mayoría informan estar realizando actividades domésticas (162,832).

Las siguientes dos tablas nos muestran la información referida. En la primera de ellas se incluye el total de NNA que no trabajan y no estudian, incluyendo los niños y niñas más pequeños, menores de 5 años. La segunda, presenta la misma información, excluyendo a estos, para evitar inflar los datos y sesgar la información.

**Tabla No. 5: No trabajan y no estudian (5-17 años)
por categoría y género 2010**

CATEGORÍA/GÉNERO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	%
5 AÑOS	12,906	11,798	24,704	9.26
BUSCA TRABAJO	9,512	4,937	14,449	5.41
"CESANTE"	664	266	930	0.35
DISCAPACIDAD/ENFERMEDAD	9,510	7,061	16,571	6.21
QUEHACERES DOMÉSTICOS	50,106	112,726	162,832	61.01
"OTRA ACTIVIDAD"	27,973	19,440	47,413	17.76
TOTAL	110,671	156,228	266,899	100.00

Fuente: INEC: Censos de Población y vivienda 2001 y 2010.
Elaboración: Propia

**Tabla No. 6: No trabajan y no estudian (6-17 años)
por categoría y género 2010**

CATEGORÍA/GÉNERO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	%
BUSCA TRABAJO	9,512	4,937	14,449	5.97
"CESANTE"	664	266	930	0.38
DISCAPACIDAD/ENFERMEDAD	9,510	7,061	16,571	6.84
QUEHACERES	50,106	112,726	162,832	67.23
"OTRA ACTIVIDAD"	27,973	19,440	47,413	19.58
TOTAL	97,765	144,430	242,195	100.00

Fuente: INEC: Censos de Población y vivienda 2001 y 2010.
Elaboración: Propia

Los resultados muestran una realidad que el concepto de trabajo infantil oculta: existen más niños y niñas que no estudian y no trabajan que niños y niñas trabajadores en el país. La relación de género en este caso es inversamente proporcional a la de trabajo infantil:

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

60% son niñas y 40% varones. Cerca del 70% de todos los niños y niñas que no estudian ni trabajan (aparentemente) se encuentran realizando tareas domésticas.

En el caso de las niñas, aquellas que solo realizan tareas domésticas, sin atender la escuela triplica el número de aquellas que se encuentran en situación de trabajo infantil sin asistir a la escuela.

No podemos afirmar si la causa de exclusión del sistema educativo, se debe a que se encuentran realizando tareas domésticas, o si es por cualquier otra razón (no existe centro educativo cercano, no tiene los recursos o la motivación para hacerlo), lo que sí podemos afirmar es que la gran mayoría de quienes están en esta situación reportan como actividad principal los quehaceres domésticos; es decir actividades reproductivas no consideradas como trabajo infantil. Podemos afirmar también que su número es tan importante que incluso, en el caso de las mujeres, supera al de las niñas trabajadoras y que su situación podría pasar inadvertida al momento de identificar, definir y priorizar medidas de política pública dirigidas al trabajo infantil, como efecto de la estrechez del concepto vigente.

Así mismo, y parafraseando a Rosati, se requiere profundizar en la investigación para determinar la situación específica de estos niños y niñas; el tipo de actividad que realizan y las razones que explican su exclusión educativa.

4. Trabajo infantil y pertenencia étnica

Como ya se mencionó anteriormente, el trabajo infantil entre los niños y niñas indígenas, presenta una mayor incidencia que entre los niños y niñas mestizos y los afroecuatorianos. De hecho, es significativamente mayor, superando en 50% el promedio nacional; aunque su reducción es también importante: para el 2001, el 21,34% de todos los niños y niñas indígenas trabajaban. Para el 2010 la incidencia se reduce al 11%; es decir prácticamente a la mitad.

Claramente existe aquí un patrón cultural no solo de percepción sobre el trabajo infantil; sino de estructuración misma de roles, responsabilidades y mecanismos de socialización de los niños y niñas en familias campesinas, cuyo análisis se profundizará posteriormente al examinar el trabajo infantil, la pertenencia étnica y el género.

La mayor parte de la población indígena reside en el sector rural y se dedica a la agricultura. Así mismo, la mayor parte de los niños y niñas indígenas que se registran como trabajadores en el censo, lo hacen en calidad de “trabajador familiar no remunerado”. Es decir, que las actividades laborales que realizan son en la finca o chacra de su propia familia. Si la situación de estos niños es particularmente vulnerable, dependerá no solamente de su involucramiento en las actividades agrícolas familiares, puesto que en esta misma categoría pueden estar incluidos niños que trabajan una hora a la semana, en el cuidado de animales menores por ejemplo, junto con niños que lo hacen por muchas más horas y en actividades nocivas para su salud, como el uso de agroquímicos.

Un análisis meramente estadístico puede arrojar solamente algunas pistas en este sentido, por lo que realizamos adicionalmente un análisis cualitativo para que nos permita contar con información que caracterice mejor esta situación particular. Los resultados se expondrán en detalle más adelante.

Al analizar el trabajo infantil y la pertenencia étnica de los niños y niñas, se encuentra un patrón de comportamiento distinto en términos de género entre la población indígena, comparándola con los otros grupos étnicos. Como se vio anteriormente, de la manera en la que se categoriza el trabajo infantil resulta que, tanto globalmente como en Ecuador, aparecería como un fenómeno preponderantemente masculino. Sin embargo, esta tendencia no se reproduce entre los niños y niñas indígenas, entre quienes la participación laboral no tiene una diferencia tan marcada de género como se puede observar en la siguiente tabla:

**Tabla No. 7: trabajo infantil y pertenencia étnica por género
Ecuador 2010**

PERTENENCIA ÉTNICA	MUJERES	%	HOMBRES	%
INDÍGENA	17.240	46	19.841	54
AFRO	5.421	27	14.538	73
MESTIZO	50.585	29	123.589	71

Fuente: INEC: Censos de Población y vivienda 2010.

Elaboración: Propia

Posiblemente el registro de un mayor número de niñas en actividades económicas y por lo tanto, como trabajadoras infantiles se deba precisamente a la organización misma de la economía familiar agraria, en la que tanto niños, como niñas participan en las laborales agrícolas indistintamente de su género. Ciertamente, hay ciertas labores que son más tareas de los hombres y otras, más responsabilidad de las mujeres y que pudiera marcar diferencias en cuanto al nivel de exposición a riesgos diferenciados por género. Este tema, sin embargo, es más un ámbito que solo puede ser de explorado a través de estudios cualitativos.

Es importante en este momento destacar solamente este hallazgo como un comportamiento distintivo de la población infantil indígena. ¿Significa acaso que los niños y niñas indígenas se encuentren en una situación de mayor explotación laboral? No necesariamente, a menos que paralelamente estuvieran trabajando por jornadas más intensivas y dejando de asistir al sistema educativo. Nuestra hipótesis es que la dinámica de reproducción de las economías campesinas, determina que el trabajo de niños, niñas y adolescentes sea parte de una forma particular de organización del trabajo que no responde a la lógica capitalista de individualización de la mano de obra, por una parte y por otra, de incorporación de relaciones asalariadas. Por el contrario, para las familias campesinas, particularmente las indígenas el trabajo de los niños es parte de los mecanismos familiares de socialización y aprendizaje; así como de organización familiar de la producción.

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

5. Trabajo infantil y educación

La magnitud y composición del trabajo infantil son los mayores cambios registrados en el periodo de análisis. En el primer caso como advertimos ya, el número de NNA en situación de trabajo infantil se reduce a la mitad y en segundo, la composición del trabajo infantil se modifica sustancialmente, en la medida en que decrece notablemente el número de niños y niñas que se encuentran solamente trabajando, a favor de aquellos que combinan educación y trabajo o que solo estudian. El resto de indicadores, como se pudo apreciar en el análisis anterior, (si bien con proporciones más pequeñas), siguen presentando tendencias similares a las presentadas en el 2001. Es decir, que el trabajo infantil en el país continúa siendo mayoritariamente rural e indígena; con una alta participación de la agricultura como rama concentradora y con una mayor incidencia en las provincias de la sierra centro y la Amazonía.

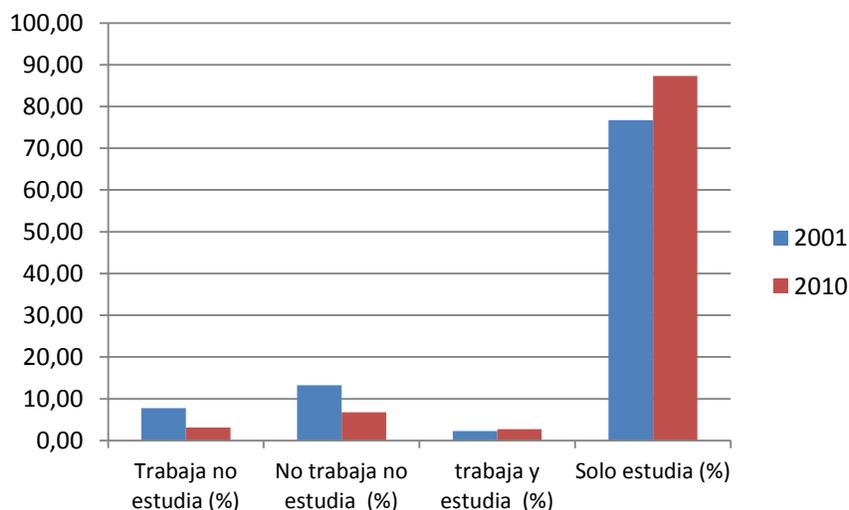
Lo ocurrido con el trabajo infantil y la educación por el contrario, presenta cambios sustanciales, que modifican esta relación en el tiempo. Así, en el 2001 la gran mayoría de los niños y niñas que trabajaban se encontraban fuera del sistema escolar, alcanzando el 77%. Para el 2010, en esta misma situación se encuentra el 53% de todos los niños trabajadores, registrándose una disminución superior a 20 puntos porcentuales. Por el otro lado, mientras para el 2001 apenas el 22.32% de todos los niños y niñas que trabajaban tenían la posibilidad de estudiar, en la actualidad los niños y niñas que combinan educación y trabajo se incrementa al 46.85% del total. Paralelamente, se registra un incremento de más de 10 puntos en los niños que solamente estudian pasando del 76,7% al 87,4%. Finalmente, la proporción de niños que están excluidos del sistema educativo - independientemente de si trabajan o no- se reduce en más del 40%.

Evidentemente, la ampliación de cobertura, reducción de barreras de acceso (costos de libros, matrícula, uniformes, aportes de padre de familia) han tenido un impacto significativo sobre el trabajo infantil. Los datos muestran que medidas en torno a facilitar

el acceso y permanencia de los niños son en sí mismas estrategias eficientes para reducir el trabajo infantil.

El gráfico a continuación muestra la evolución de las distintas categorías de ocupación y su comparación entre los años de referencia:

Gráfico No. 1: Trabajo infantil y educación: proporción de NNA (15-17) por categoría de ocupación 2001-2010



Fuente: Censos 2001 -2010

Elaboración: propia

En relación al trabajo infantil, la educación y la pertenencia étnica, los datos muestran que en todos los grupos se han beneficiado de los cambios positivos en materia de inclusión educativa descritos anteriormente. Continúan existiendo brechas y problemas de inequidad sobre todo entre los niños, niñas y adolescentes indígenas. En términos de tendencia se sigue manteniendo la registrada en el 2001, aunque en mucha menor magnitud; es decir una mayor proporción de niños, niñas y adolescentes indígenas fuera del sistema escolar y trabajando, en comparación con sus pares afro ecuatorianos y mestizos. Así, el 6,05% de todos los NNA indígenas se encuentran solo trabajando, sin estudiar, en comparación con el 2,79% de niños mestizos y el 3,67% de niños afro.

En la tabla a continuación, presentamos una desagregación de todas las categorías de ocupación (solo trabaja, trabaja y estudia, no trabaja y no estudia y solo estudia) para los

tres grupos de análisis (indígenas, mestizos y afro ecuatorianos) y los dos periodos de estudio (2001-2010).

Tabla No. 8: Trabajo infantil y educación por pertinencia étnica 2001-2010

Indígenas 2001	Trabaja y no estudia	No trabaja no estudia	Trabaja estudia	Solo estudia	Total trabajo	Total fuera escuela
N	39.937	38.764	14.839	163.102	54.776	78.701
%	15,56	15,10	5,78	63,55	21,34	30,67
Afros 2001	Trabaja y no estudia	No trabaja no estudia	Trabaja estudia	Solo estudia	Total trabajo	Total fuera escuela
N	12.880	27.587	3.849	115.825	16.729	40.467
%	8,04	17,23	2,40	72,33	10,45	25,27
Mestizos 2001	Trabaja y no estudia	No trabaja no estudia	Trabaja estudia	Solo estudia	Total trabajo	Total fuera escuela
N	198.666	362.640	53.587	2.206.692	252.253	561.306
%	7,04	12,85	1,90	78,21	8,94	19,89
Indígenas 2010	Trabaja y no estudia	No trabaja no estudia	Trabaja estudia	Solo estudia	Total trabajo	Total fuera escuela
N	19.629	22.224	17.452	265.243	37.081	41.853
%	6,05	6,85	5,38	81,73	11,43	12,90
Afros 2010	Trabaja y no estudia	No trabaja no estudia	Trabaja estudia	Solo estudia	Total trabajo	Total fuera escuela
N	10.878	30.491	9.081	245.799	19.959	41.369
%	3,67	10,29	3,07	82,97	6,74	13,96
Mestizos 2010	Trabaja y no estudia	No trabaja no estudia	Trabaja estudia	Solo estudia	Total trabajo	Total fuera escuela
N	92.386	214.184	81.788	2.925.707	174.174	306.570
%	2,79	6,46	2,47	88,28	5,26	9,25

Fuente: Censos 2001 -2010

Elaboración: propia

6. Trabajo infantil y educación por área geográfica de residencia:

Para el 2001, cerca del 30% de todos los niños, niñas y adolescentes rurales, se encontraban fuera de la escuela, duplicando la proporción de niños y niñas urbanos en la misma situación. Para el 2010, si bien todavía existe una brecha significativa entre las dos áreas, ésta ha disminuido: en el área rural se encontraban fuera del sistema el 13,12% de los niños y niñas rurales y en el área urbana el 7,94%. Es decir que en ambos casos se ha reducido casi a la mitad el porcentaje de niños y niñas que se encuentran excluidos del sistema, independientemente de si trabajan o no. La proporción de niños y niñas que solo

trabajan disminuyó en el área rural del 11,81 al 4,92%; mientras que en el área urbana la disminución fue del 4,96 al 2,03. Similar situación se registra para los niños, niñas y adolescentes que no estudian y no trabajan como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla No. 9: Trabajo infantil y educación por área geográfica de residencia

ÁREA	2001-2010								
	TRABAJA Y NO ESTUDIA		NO TRABAJA NI ESTUDIA		TRABAJA Y ESTUDIA		NO TRABAJA Y ESTUDIA		TOTAL
	N	%	N	%	N	%	N	%	N
2001									
RURAL	156.637	11,81	230.157	17,35	39.027	2,94	900.365	67,89	1.326.186
URBANA	94.846	4,96	198.834	10,40	33.248	1,74	1.585.254	82,90	1.912.182
2010									
RURAL	73.321	4,92	122.167	8,20	51.215	3,44	1.243.523	83,45	1.490.226
URBANO	49.557	2,03	144.589	5,92	57.054	2,33	2.192.913	89,72	2.444.113

Fuente: Censos 2001 -2010

Elaboración: propia

Como se puede observar, de los resultados presentados en esta sección, que es un hecho indiscutible que el país ha avanzado sustancialmente en términos de acceso al sistema educativo, y la universalización de la educación básica, especialmente en sus primeros años: en la última década, su acceso creció en más de 12 puntos, hasta ubicarse en el 95%. La cobertura en la educación secundaria también ha crecido, produciendo un efecto sobre la composición del trabajo infantil y la reducción en su magnitud.

Persisten importantes brechas en cuanto a la inclusión de niños, niñas y adolescentes al sistema educativo, especialmente en las áreas rurales y entre los niños y niñas indígenas, especialmente. El rezago escolar severo³⁴, es uno de los principales obstáculos que esta

³⁴ Se entiende por rezago escolar severo una diferencia de tres años y más entre la edad cronológica y el último año aprobado. Por ejemplo un niño que tiene catorce años, pero apenas cursa el 3er grado de educación básica tendrá un rezago de 6 años.

población encuentra para terminar su educación básica y bachillerato y es una realidad que signa la vida de niños, niñas y adolescentes entre nueve y dieciocho años.

Esta población, por distintos factores, como los niveles de pobreza, su incorporación prematura en el trabajo y el limitado enfoque inclusivo del sistema de educación, abandonó de manera temporal y en muchos casos definitiva sus estudios, poniendo en riesgo el desarrollo de sus capacidades y afectando sus oportunidades y su bienestar futuro.

La atención de esta problemática por lo tanto, constituye una deuda histórica del país con la población más joven, que se encuentra todavía en plena etapa productiva y que requiere de mayores y mejores oportunidades para completar al menos su educación básica, poder acceder en condiciones más equitativas a empleo decente y reducir su exclusión social. Si se toma en cuenta que más de 650,000 niños, niñas y adolescentes se encuentran en situación de rezago escolar, no queda duda, de que es uno de los ámbitos de acción prioritaria en el campo de la educación.

El rezago escolar es una problemática que se encuentra presente al interior del sistema educativo ecuatoriano y tiene una evidente relación con la edad. Así por ejemplo, mientras que el 81% de todos los niños y niñas rezagados menores de 14 años, se encuentra dentro del sistema escolar, este porcentaje se reduce al 51% para el grupo de edad entre 15 y 17.

Uno de los hallazgos más importantes, de esta investigación es la asociación encontrada entre la situación laboral y el rezago escolar. Por ejemplo, entre los adolescentes trabajadores (15 a 17), la prevalencia de rezago es 3.07 veces más alta que entre los adolescentes que no trabajan (28.51 y 9.3% respectivamente).

Así mismo, existe una relación entre trabajo infantil y asistencia al sistema educativo: mientras que el 50% de todos los niños y niñas rezagados entre 6 y 14 años que trabajan se encuentran fuera del sistema escolar, este porcentaje desciende al 8.75 entre quienes no trabajan.

Como puede observarse, los niños, niñas y adolescentes que trabajan tienen una doble vulnerabilidad: por una parte, una mayor proporción de ellos tiene rezago escolar severo y por otra, la gran mayoría de quienes trabajan y tienen rezago escolar, se encuentran fuera del sistema escolar.

Esta situación puede explicarse por varios factores. En primer lugar, el trabajo infantil se incrementa a medida que los niños crecen, tornándose en una actividad de tiempo completo que compite directamente con la escolaridad. Este hecho a su vez está asociado a la capacidad de aportar más significativamente a la economía familiar a medida que los niños entran en la adolescencia. Existen también factores asociados a la política pública en materia de educación: por una parte, la cobertura casi universal que se ha alcanzado en el sistema educativo corresponde a los primeros años de la educación básica o de la antigua primaria, cayendo en los últimos tres años (8, 9 y 10). Problemas relacionados al acceso como son la inexistencia de unidades educativas que tengan la oferta de básica completa y dificultades de transporte explican esta situación sobre todo en los sectores rurales, donde el problema del rezago escolar y la incidencia del trabajo infantil son mayores. Por otra parte, a pesar de que el rezago escolar es un problema de gran magnitud en el país, no es sino hasta recientemente³⁵ que el Ministerio de Educación empieza a abordarlo como parte de su respuesta institucional a la educación inconclusa de adolescentes y jóvenes. Lo que ha dominado hasta ahora han sido los programas de alfabetización dirigidos a la población adulta.

7. ¿En qué trabajan los niños, niñas y adolescentes?: Trabajo infantil y rama de actividad.

Los censos de población y vivienda permiten conocer la rama de actividad en la que los niños, niñas y adolescentes se desempeñan, pero no visualizar el tipo específico de actividad que realizan. Para cubrir este vacío, realizamos una caracterización cualitativa de las ramas de actividad más significativas ya sea porque son concentradoras de trabajo infantil, o porque incorporan actividades riesgosas, o porque son en sí mismas, peores

³⁵ El Ministerio de Educación lanzó en 2014 el programa “Siempre es tiempo de estudiar” como una respuesta al problema del rezago escolar entre adolescentes y jóvenes.

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

formas. Pretendemos, de esta manera, aportar en la caracterización del tipo de trabajo que realizan los niños; pensando posteriormente en las medidas de política pública que ameritarían ser diseñadas y puestas en marcha.

Al ser el trabajo infantil rural proporcionalmente mayor, la agricultura es la rama de actividad que más trabajo infantil incorpora. Sin importar la fuente de los datos, los resultados son coincidentes en mostrar una disminución importante en la participación de esta rama como concentradora del trabajo infantil. Así, para el 2001, de acuerdo al censo, la agricultura concentraba al 51% de todos los niños, niñas y adolescentes trabajadores; su peso disminuye para el 2010 al 32%.

El comercio, la manufactura y la construcción tienen participación muy similar y su concentración de niños, niñas y adolescentes trabajadores no se ha modificado significativamente desde el 2001. Un cambio importante constituye la disminución de NNA ocupados en el servicio doméstico para terceros. Su número se reduce significativamente en el periodo intercensal; posiblemente debido a una mayor rigurosidad en la aplicación de la normativa para el empleo adulto (afiliación obligatoria a la seguridad social; exigibilidad de contrato formal, inspecciones regulares e información a empleadores y empleados).

El trabajo doméstico para terceros es considerado internacionalmente como una forma peligrosa de trabajo infantil, dadas las condiciones en las que se realiza; especialmente si las niñas viven en los hogares de los empleadores, lejos de sus familias y frecuentemente sometidas a largas jornadas de trabajo. Haber reducido significativamente esta actividad en los niños es sin duda, un logro importante en el periodo analizado.

**Tabla No. 10: Trabajo infantil (5-17 años)
Por rama de actividad**

RAMA/AÑO	2001	2010
	%	%
AGRICULTURA	51	31.96
COMERCIO	14.84	14.40
MANUFACTURA	9.87	8.86
CONSTRUCCIÓN	5.97	6.24
SERVICIO DOMÉSTICO	8.33	2.98

Fuente: INEC: Censos de Población y vivienda 2001 y 2010.

Elaboración: Propia

En cuanto a la relación laboral, la gran mayoría de los niños, niñas y adolescentes que trabajan, lo hacen como trabajadores familiares no remunerados: el 61% del total trabaja en esta modalidad. Ser trabajador familiar sin remuneración es igualmente importante tanto en las áreas rurales como en las urbanas. En el primer caso, el 47,75% de todos los NNA que trabajan lo hacen en su propia familia sin percibir ninguna remuneración, mientras que en las áreas urbanas lo hace el 43,51%.

Con excepción de los trabajadores familiares no remunerados, principal forma de relación laboral de los NNA que trabajan, existen diferencias entre las áreas de residencia en cuanto a la relación laboral. Así, en el campo, le sigue en importancia al trabajo no remunerado en el propio hogar, ser jornalero o peón, concentrado al 11% de los niños. El trabajo por cuenta propia o como empleado privado no son formas de relación laboral significativas en las áreas rurales.

En el espacio urbano por el contrario, la segunda categoría en importancia corresponde a los empleados u obreros privados 23%, seguida del trabajo por cuenta propia; modalidad bajo la que labora el 14% de todos los NNA.

A pesar de las diferencias, existe una tendencia común en ambas áreas de residencia: el trabajo infantil no se produce en el sector formal de la economía ni bajo relaciones formales de contratación: en las áreas urbanas más de la mitad de todos los niños (57.82%) se encuentran empleados como trabajadores familiares o por cuenta propia y en el área rural por su parte, cerca del 60% de todos los trabajadores infantiles o lo hacen en su propia familia o como jornaleros/peones.

Frente a las características que el trabajo infantil presenta en el Ecuador, es claro que acciones como las inspecciones laborales en el sector formal son ineficientes como medidas de política pública, en tanto la mayor parte del trabajo infantil no se produce en este sector.

El paradigma y la visión del trabajo infantil como un fenómeno urbano, asociado a la industria manufacturera, como se producía al inicio de la era industrial en Europa, sigue dominando tanto las políticas, como las regulaciones y las medidas de control y sanción.

Al menos para la región de las Américas, podemos afirmar que todos los Ministerios de Trabajo tienen inspectores o técnicos de trabajo infantil encargados de esta tarea: la regulación, inspección y cumplimiento de la normativa vigente en el sector formal de la economía.

Por otra parte y en el mismo ámbito del tipo de actividad laboral que los NNA realizan, los censos y cualquier otro tipo de encuesta de gran magnitud no suelen ser las mejores fuentes para capturar las peores formas de trabajo infantil. Los niños, niñas y adolescentes involucrados en ellas suelen ser mucho menos que los trabajadores en ramas como la agricultura o el comercio informal, por lo que quedan invisibilizados tanto en las encuestas como en los censos.

Por este motivo, consideramos necesario complementar el análisis de los datos estadísticos con información cualitativa que permita descifrar las actividades específicas que los niños, niñas y adolescentes realizan en ramas previamente seleccionadas.

Adicionalmente al problema de subregistro en las encuestas, el nivel de conocimiento sobre normativa ha crecido, por lo que puede suceder que no se reporten los casos de trabajo infantil; y este es precisamente el caso de la minería.

El trabajo de campo en la región sur del país demostró que existe un alto nivel de información entre los empresarios mineros, sus organizaciones; funcionarios públicos; trabajadores mineros adultos e incluso entre los mismos adolescentes respecto a considerar a la minería como una actividad altamente peligrosa para los NNA.³⁶

El trabajo de niños menores de 15 años, en la zona donde se levantó la información, es prácticamente inexistente. Todos los actores consultados, arriba enlistados, coinciden en manifestar que los niños pequeños ya no están involucrados en el trabajo en minería, ni siquiera en las labores de *janqueo*³⁷, en los cantones de Zaruma y Portovelo.³⁸

El trabajo de menores de 18 años en el sector, se circunscribe en la actualidad a los espacios más familiares o informales de la actividad minera, en donde todavía existe trabajo de adolescentes en condiciones precarias y expuestas a todos los riesgos que conlleva la actividad.

³⁶ Para el levantamiento de la información cualitativa de caracterización del trabajo infantil en minería se realizó un grupo focal con adolescentes entre 14 y 17 años; un grupo focal con jóvenes entre 21 y 24 años que empezaron a trabajar desde niños en la actividad minera y todavía lo continúan haciendo; un grupo focal con docentes del Colegio Nacional de Portovelo y entrevistas con empresarios mineros; inspectores de trabajo y un taller con miembros de los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia (hoy Consejos de protección de derechos)

³⁷ Actividad que consiste en seleccionar las piedras de rechazo en los botaderos de material de las minas, con el fin de triturarlas y obtener pequeñas cantidades de oro.

³⁸ Varios trabajadores mineros dieron como referencia que en la zona minera de “Bella Rica” todavía existe la labor de *janqueo*. Aducen que son mejores betas y que existe por lo tanto más desperdicio, susceptible de ser *janqueado*. Esta es una afirmación no confirmada, puesto que el trabajo de campo no incluyó esta concesión minera.

En el caso de la minería, los esfuerzos por regularizar la actividad laboral emprendidos por el Ministerio de Trabajo, han tenido resultados interesantes en términos de mejoramiento de las condiciones de seguridad de los trabajadores adultos; regularización de la situación de los trabajadores peruanos y retiro de los niños de las concesiones mineras formales. Lo que queda sin embargo, es lo más peligroso y precario: la minería artesanal e ilegal.

De acuerdo a los datos del censo, el número de niños y adolescentes involucrados en la actividad, a pesar de ser pequeño, no se ha movido significativamente en el periodo intercensal (pasó de 1,057 niños en el 2001 a 750 en el 2010). Es importante considerar que muy posiblemente, el subregistro sea alto, dado que las familias no declararán este tipo de trabajo fácilmente. En una línea base realizada por la organización no gubernamental Desarrollo y Autogestión, en el 2007, solamente en el campamento minero de Chinapinza (Amazonia sur) existían cerca de 600 niños trabajando en la actividad.

Los focos donde todavía se encuentran niños trabajando en la actividad minera son en las minas artesanales y/o ilegales en la Amazonía sur, norte de Esmeraldas; Azuay y en menor medida en Portovelo y Zaruma en la provincia de El Oro.

Los adolescentes que aún trabajan en minería, realizan labores en toda la cadena productiva y los riesgos a los que se ven abocados atraviesan todas las actividades. Las principales actividades en las que todavía participan los adolescentes son las siguientes:

Barrenador: se trata de la actividad en la que con una maquinaria especializada (semejante a un taladro de gran tamaño) que funciona con presión de aire comprimido, se perfora la pared de la mina para depositar en los agujeros la dinamita que permitirá abrir socavones más grandes. Este trabajo se realiza, en donde previamente se ha identificado que existe una “beta” de oro. El barrenador tiene un asistente denominado “**palero**” que le ayuda a sostener desde atrás el barreno, mientras perforan la pared.

Es uno de los trabajos más peligrosos y por lo tanto mejor pagados, puesto que los barrenadores son encargados también de introducir los tacos de dinamita en los agujeros encender la mecha para que se produzca la detonación. Esto último deben hacerlo rápidamente pues necesitan salir antes de que se produzca la explosión y evitar quedar sepultados.

Amollador: Se trata de instalar plataformas de madera (denominadas camas) que sostengan las paredes de la mina, para evitar que caigan sobre los trabajadores.

Burreador: Una vez que se detona y transcurrido un tiempo prudencial para que se liberen los gases que produce la detonación, entran los trabajadores a retirar todo el material, lo colocan en una suerte de carreta denominada burra, en la que se saca el material a la superficie.

Dependiendo de las características de las minas, y si éstas no están en línea recta sino a profundidad se necesita de **winchadores**, que son los responsables de subir las burras a la superficie, una vez que éstas han sido enganchadas a las wincha. Dependiendo también del tamaño y nivel de tecnificación de las minas (que en el caso de la pequeña minería o minería artesanal es siempre menor que en las compañías más grandes) la wincha puede ser mecanizada.

Cargadores: se encargan de transportar los quintales de material hasta las volquetas que lo transportan a las plantas de beneficio para su procesamiento.

A pesar de los controles y requerimientos que en la actualidad existen, así como una vigilancia al cumplimiento más rigurosa que en el pasado, existen riesgos que son inevitables, pues son inherentes a la misma actividad y suelen ser mayores mientras, más informal y de pequeña escala es la empresa minera. Todavía son muy frecuentes los accidentes por las condiciones mismas en las que se realiza la explotación de manera artesanal, ya que los pequeños mineros no están en capacidad de realizar inversiones en tecnología. Adicionalmente, se requiere de un nivel mínimo de formalización para que las

regulaciones se implementen; y este no es el caso de las minas familiares o de subsistencia, que es –como ya hemos mencionado- donde precisamente se produce el trabajo de adolescentes.

Entre los riesgos más importantes y que producen mayor cantidad de accidentes están los siguientes:

- Durante la tarea de barrenado, el riesgo que existe es que se lo realice en una pared floja y que se derrumbe, o que caiga sobre los trabajadores alguna piedra suelta. Dado que la actividad minera que se produce en Portovelo y Zaruma es mayoritariamente de carácter artesanal, no existe coordinación alguna entre una sociedad minera y otra. El trabajo se realiza muy cerca entre sí (unas sociedades excavan sobre otras, o a un costado) y si el derrumbe no viene por la propia acción del barreno, puede producirse por detonaciones que se realizan en alguna mina cercana. Los trabajadores deben entonces estar atentos a escuchar el ruido característico del barreno, para saber que muy pronto se producirá la detonación. Deben, por lo tanto, salir apresuradamente de su lugar de trabajo. Muchos de los accidentes mencionados en los grupos focales y entrevistas a profundidad, se había producido de esta manera.
- Otro riesgo, durante esta etapa del trabajo, es quedar atrapado en una detonación sea por mala calidad de la mecha que “salta” y adelanta de esta manera la explosión, o por mal cálculo del largo de la mecha, lo que produce que los trabajadores no puedan salir a tiempo, produciéndose la detonación antes de que hayan logrado evacuar la mina.
- El uso mismo de los explosivos acarrea riesgos, por manejo inadecuado de la dinamita. Todos los entrevistados coincidieron en afirmar que se trata de un manejo empírico; no han recibido capacitación alguna y la experiencia la adquieren en la práctica.
- Los amolladores, que como se dijo son responsables de “apuntalar” las paredes de las minas, corren también riesgo de derrumbes o caída de rocas y material.
- Es frecuente (como a todos los entrevistados de los dos grupos focales con trabajadores adultos y con adolescentes, les había sucedido) que por entrar a retirar

el material antes de que se despejen todos los gases de la detonación, sufran mareos en el mejor de los casos, desmayo y pérdida de conciencia en los casos más graves, y deban ser auxiliados por sus compañeros. Si nadie se da cuenta de este problema, los mineros podrían incluso morir. A estos síntomas lo denominan “la dormilona”.

- Los trabajadores que se encargan de cargar el material, realizan esta tarea por un periodo de 6 horas diarias, y es frecuente que sufran lesiones en su columna.

Como puede observarse, indiscutiblemente, se trata de una peor forma que pone incluso en riesgo la vida de los adolescentes. Cabe indicar también que se trata en todos los casos de un trabajo eminentemente masculino; su involucramiento –de acuerdo a lo manifestado por los entrevistados en los grupos focales tiene una motivación económica y de “ayuda familiar”-. El jornal de los trabajadores mineros es más alto del que un obrero en cualquier otra rama de producción, puede acceder. Pudimos estimar que los ingresos de los niños y jóvenes entrevistados, oscilaban entre un mínimo de 700 dólares y un máximo de 1,200 al mes.

Los adolescentes están conscientes de los riesgos, pero dispuestos a asumirlos en la medida en que el trabajo proporciona ingresos considerados como “buenos”, que les permite incluso pagar algunos costos asociados a su educación (se encontraban todos estudiando); proveerse a sí mismos de ropa y contribuir con el ingreso familiar.

De acuerdo a los docentes entrevistados, la asistencia es regular, sin mayores diferencias que los niños no involucrados en la actividad; con excepción de cuando sufren accidentes. La jornada de trabajo en la actividad minera es menor que en otras actividades laborales (tanto para los adultos como para los niños); en promedio no excede las 6 horas diarias de trabajo y el promedio para los niños entrevistados era de 4. Por tanto, no interfiere con la asistencia a clases.

En relación al nivel de accidentalidad, tanto los adolescentes, como sus docentes y los participantes del taller con el Consejo Cantonal, coincidieron en manifestar que es

frecuente, pero que dado que las familias reconocen que es una actividad prohibida para los menores de edad, evitan acudir al centro de salud para atención. Esta situación también se da en relación con los accidentes que sufren los trabajadores adultos, que no suelen reportarse por temor a la inspección y posible sanción.

Como implicaciones para la política pública; sin duda la erradicación de todo tipo de trabajo de los niños en minería debería ser una prioridad. Sin embargo de lo cual, no se registran intervenciones recientes en el sector, ni públicas ni privadas. La última importante fue implementada con financiamiento de la OIT, con participación del entonces Instituto Nacional de Niñez y Familia –INNFA- e implementado por la organización no gubernamental ecuatoriana Desarrollo y Autogestión en el asentamiento minero de Bella Rica³⁹.

Pesca:

En relación a la magnitud de la problemática, los resultados del censo del 2001, dan cuenta de 5,000 niños involucrados en esta actividad. Para el 2010, la boleta censal unió en una misma categoría a la agricultura, silvicultura y pesca, por lo que no se puede contar con datos desagregados. La encuesta de trabajo infantil del 2012 establece en 1,377 los niños que a la fecha se encuentran trabajando en esta actividad; con lo que aparentemente habría una reducción significativa, que no puede evaluarse a través del censo, por la razón anteriormente expuesta.

En la actividad pesquera no existe el mismo nivel de acciones de inspección y regulación que en la actividad minera, debido a que el involucramiento de los menores de edad se da en los espacios más familiares e informales de esta actividad por una parte, y por otra porque es una actividad bastante más dispersa, no concentrada en zonas específicas, como la minería.

³⁹ Para mayor información ver: UNESCO/PREALC: Infancia, trabajo y educación. Aprendizajes y preguntas compartidas: Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú. 2006

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

Los niños se encuentran involucrados tanto en actividades familiares como en la cadena de valor de la industria, especialmente camaronera, en lo relacionado con el descabezamiento de los camarones o langostinos previo a su empaque.

Durante el trabajo de campo, se pudo levantar información que da cuenta de trabajo infantil, adicionalmente, en actividades como recolección de conchas y cangrejos en manglares y recojo de huevos de camarón. Así mismo, participan en el estibado de la pesca una vez que las embarcaciones regresan a tierra y en el sacado de las vísceras de pescado.⁴⁰

Entre todas las formas específicas de involucramiento de los niños y adolescentes; la pesca en alta mar constituye la modalidad más peligrosa. Involucra, al igual que la minería, casi con exclusividad a niños varones. De la información levantada tanto con los niños entrevistados, como con sus padres y madres, ubican entre los diez y doce años, el rango de edad en el que los niños inician su involucramiento en la actividad de pesca a bordo de embarcaciones. Los niños efectúan un sin número de actividades como son el avistamiento de cardúmenes, ayudan con las herramientas, organizan los aperos, ayudan a tirar y recoger las líneas de pesca y redes, entre otras.

Los riesgos a los que se ven expuestos los niños incluyen desde exposición a los elementos, esfuerzo físico superior a su capacidad, trabajo nocturno, y accidentes (caídas a la mar, embestida por parte de las lanchas y embarcaciones, cortaduras, enredamiento en redes,) hasta ataques de piratería.

A diferencia de lo observado en minería, la actividad de la pesca, tiene un impacto serio sobre la asistencia regular de los niños a clases, por los horarios en las que se realiza. Si es pesca en alta mar y en embarcaciones de mediano calado; pueden ser varios días que los niños junto a sus familiares permanecen mar adentro y si la actividad se realiza en lanchas

⁴⁰ Para el levantamiento de información cualitativa en pesca, se realizó un grupo focal con adolescentes pescadores entre 14 y 16 años; un grupo focal con padres y madres de familia; un grupo focal con personal de organizaciones que trabajan en la prevención y erradicación del trabajo infantil en la zona; un taller con la mesa provincial de trabajo infantil de la provincia de El Oro y un taller con miembros de los gobiernos locales y Consejos de Protección de Machala, Huaquillas, El Guabo, Pasaje y Zarumilla.

más pequeñas, suelen regresar temprano en la mañana, con lo que los niños que estudian en jornadas matutinas asisten a clase sin dormir.

Si en minería identificamos como motivación principal los salarios atractivos que paga la actividad, en pesca su involucramiento tiene más que ver con la tradición familiar y los mecanismos de aprendizaje del oficio. Los padres de los chicos en estos casos pensaban que podían “dosificar” el riesgo y encargar las tareas menos riesgosas a los niños más pequeños. Las madres por el contrario, tenían una opinión abiertamente opuesta, considerando a la pesca como una actividad de alto riesgo, no solamente para los niños sino para los adultos. La opinión generalizada fue que no deseaban ver a sus hijos involucrados en el oficio, pero que al mismo tiempo, no podían evitarlo; al ser una decisión que los mismos niños llegaban a tomar por su cuenta.

El aprendizaje del oficio, la satisfacción de realizar “tareas de adulto”; la intrepidez y valentía que se requiere para “lanzarse al mar”; el hacerse “varones” en el trabajo y contribuir al sostén de sus familias, son entre otras, las razones que los chicos esgrimen para insistir en el trabajo.

Al igual que en minería, a pesar de tratarse de una actividad altamente peligrosa, considerada incluso como peor forma, no existe ningún programa o servicio específico para abordar la problemática.

Hay formas que al no ser incuestionablemente riesgosas, presentan mayores dificultades para su análisis y atención. La **construcción** es un caso. Como fuera expuesto en la descripción de las ramas de actividad, se trata de una actividad que concentra importante número de niños trabajadores (21,495 niños), al igual que en el resto de formas, la gran mayoría son adolescentes. Sin embargo, encontramos diferencias significativas entre la situación de los adolescentes que trabajan en construcción, en comparación con sus pares involucrados en minería y pesca.

La primera de ellas es que –a pesar de tratarse de formas incuestionablemente peligrosas– en el caso de los niños o adolescentes involucrados en la minería y en la pesca lo hacen como trabajadores familiares no remunerados (en la gran mayoría de los casos se trataba de actividades de sus propios padres o familiares cercanos); en la construcción por el contrario, los adolescentes sobre los que extrajimos los resultados aquí presentados⁴¹ son asalariados.

Los principales contrastes están dados, porque a diferencia de las dos formas anteriores, que a pesar de tratarse de peores formas, se las realiza mayoritariamente en el ámbito familiar, en la construcción los adolescentes involucrados trabajan fundamentalmente por cuenta propia y en todos los casos por un salario. Se aleja de esta manera de una forma de “ayuda” o “aprendizaje del oficio”, como en los casos anteriores.

Los chicos que trabajan en construcción presentan además otras características particulares: en los dos primeros casos como se pudo ver; si bien la naturaleza misma de las actividades es riesgosa, los adolescentes involucrados en ellas se encontraban estudiando, aunque con problemas de intermitencia en el caso de pesca. En construcción por el contrario, muchos de los adolescentes entrevistados, simplemente han abandonado el sistema escolar por dedicarse a trabajar a tiempo completo. Se encuentran en esta situación el 28% del total.

Adicionalmente, el nivel educativo promedio es muy bajo; así, el 12% se encuentra cursando la básica inferior, es decir entre los grados 2, 3 y 4; el 32% la básica media, es decir los grados 5, 6 y 7. El 55% restante se encuentra cursando los tres últimos años de la básica. Rezago escolar y deserción son dos características que signan a este grupo de adolescentes trabajadores.

⁴¹ Se trata de una muestra de 300 adolescentes y jóvenes entre 12 y 20 años en las ciudades de Quito y Manta, que participan de un programa de capacitación técnica implementado por la ONG Desarrollo y Autogestión.

La gran mayoría de ellos desearían poder o retomar sus estudios o continuarlos hasta el bachillerato, pero ven serias dificultades en poder hacerlo, en la medida en que ellos mismos o sus familias dependen fuertemente de los ingresos percibidos. La media de ingreso en la construcción para un albañil en la escala inferior de la cadena de especialización (denominado peón) es en promedio de 400 dólares al mes; un albañil puede ganar hasta 600 dólares y los sueldos de los maestros mayores se encuentran entre 650 y 900 dólares en promedio. Se trata por lo tanto de una actividad laboral que paga relativamente bien, comparando los ingresos promedio con el salario mínimo vital.⁴²

El empleo en esta rama, tanto del adulto como el de los adolescentes, se caracteriza por la precariedad: ninguno de los chicos tenía un contrato relativamente estable, ni afiliación a la seguridad social; ni medidas de seguridad laboral mínimas.

Evidentemente las condiciones de trabajo en la construcción son precarias, ponen a los adolescentes (y a los adultos) en situación de permanente riesgo.

Como parte del trabajo en los grupos focales, intentamos indagar las razones que explican el involucramiento de los niños y adolescentes en las actividades laborales caracterizadas.

En el caso de la construcción, es evidente que la necesidad económica de un ingreso monetario es sin dudas la principal razón.

“La construcción paga bien, mejor que otros trabajos... Yo vengo de Pujilí, trabajaba allá en la agricultura, pero el sueldo era bajo y por eso mejor me vine para acá (Quito) a trabajar... En otros trabajos piden ser bachiller, yo no he terminado ni la primaria, ¿qué más voy a hacer?” (Entrevista adolescente trabajador de la construcción).

A pesar de que normalmente los adolescentes tienen trabajo (aunque no estable ni en condiciones apropiadas y ganan un salario mayor al mínimo, la gran mayoría de ellos, si pudieran elegir y tuvieran otras oportunidades, optarían por cambiar de actividad y es que el oficio tiene un estigma social que lesiona seriamente la autoestima de los adolescentes. Al decir de uno de los entrevistados: “¿quién quiere ser albañil señorita? Nadie, si la

⁴² Desarrollo y Autogestión: resultados del estudio de línea de base en Quito y Manta. Documento borrador, 2014

gente sabe decir, comes como albañil, bebes como albañil". (Entrevista grupo focal construcción).

La pregunta que cabe responderse frente a esta situación es si el retiro de los adolescentes de la construcción es una medida adecuada de política pública. Si bien profundizaremos en este y otros aspectos relacionados con la política pública en el capítulo VI; consideramos oportuno decir que abogamos por el diseño de una política pública basada en evidencia; más que en opciones programáticas acá decir el peso de la ideología, los valores el deber ser.

En el caso de las políticas de erradicación del trabajo infantil, no existe en el país ningún estudio que indague sobre la situación de los adolescentes que han sido desvinculados del trabajo, como efecto de la aplicación de la normativa vigente (que como vimos anteriormente tiene el efecto de reducir las posibilidades de acceder a empleos de mejor calidad). Es decir que no se cuenta con ningún tipo de información que dé cuenta de si la medida efectivamente tuvo efecto sobre la escolaridad, o el bienestar general quienes fueron retirados.

Como parte de esta investigación, intentamos acercarnos a esta problemática; si bien es un tema que necesita de un estudio de mucha mayor profundidad, con muestras representativas de adolescentes y por periodos más prolongados; consideramos que el acercamiento realizado en el marco de esta investigación pudiera proporcionar algunas pistas al respecto.

Con apoyo del personal del programa de responsabilidad social de Expoflores, tuvimos acceso a un grupo de ocho adolescentes (cinco hombres y tres mujeres) que trabajaban en plantaciones florícolas en Cayambe y/o Tabacundo y que fueron retirados de esta actividad, como resultado de las constantes y rigurosas inspecciones laborales por parte del Ministerio del Trabajo.

En todos los casos, sin excepción, los adolescentes (algunos de los cuales tienen ahora entre 18 y 20 años) perciben que el retiro de la actividad laboral los colocó en una peor situación. Varios de ellos trabajaban para poder pagarse los estudios y como consecuencia de su desvinculación, debieron además abandonar el colegio (tres de ellos). Siete de ellos continuaron trabajando en otras actividades; en situación de mayor precariedad: dos de los hombres empezaron a trabajar en la agricultura; dos en el comercio informal y uno como jornalero o peón en la agricultura, en haciendas de la zona. En el caso de las mujeres: una se embarazó y se dedica actualmente a los “quehaceres domésticos” y dos trabajan como empleadas domésticas, una de ellas lava ropa en diferentes casas. Consideran que con el trabajo que tenían en la florícola contaba con una buena remuneración; recibían alimentación y algunos de ellos incluso transporte.

Apuntan también que había periodos de tiempo en los que el trabajo era más intensivo, debían trabajar noches y madrugadas, durante las temporadas altas como San Valentín, o día de la madre, lo que afectaba su rendimiento escolar. Quienes ya cumplieron los 18 años han intentado regresar al trabajo, pero sin resultado, pues consideran que las actividades a las que se dedican ahora son de peor calidad, comparándolas con el trabajo en las florícolas.

Algunos de ellos se encuentran participando en una iniciativa de Expoflores denominada “escuela de floricultura”, consistente en una experiencia de promoción del empleo juvenil, a través de capacitación técnica en varios aspectos inherentes a la actividad florícola, para que luego de haber concluido el ciclo de formación, puedan insertarse en las fincas. Las tasas de empleabilidad que logra esta iniciativa son bastante buenas y se constituye en una de las pocas experiencias de empleo juvenil con las que cuenta el país. Sin embargo, no se enfoca en adolescentes, pues la normativa no facilita su inserción laboral.

Entrevistamos también a empresarios florícolas para indagar más a profundidad sobre este tema. Existe coincidencia en desestimar la contratación de adolescentes en las empresas, ni siquiera como parte de los programas de responsabilidad social empresarial.

La investigación cualitativa nos ha permitido evidenciar entre otras cosas, los riesgos que los niños y niñas que trabajan en algunas actividades laborales enfrentan. Pero no solamente el riesgo en sí mismo es factor a considerar cuando de abordar el trabajo infantil se trata; también es su intensidad y la afectación que puede tener sobre la posibilidad de los niños y niñas de asistir, permanecer y terminar su ciclo educativo. Para analizar estas dos dimensiones de la problemática recurriremos nuevamente a las estadísticas nacionales.

La intensidad del trabajo infantil se mide por el número de horas que los NNA dedican a las actividades laborales; esta información no se levanta en los censos, pero sí se incluye en las encuestas de trabajo infantil.

Los resultados se muestran en la siguiente tabla:

Tabla No. 11: Intensidad del trabajo infantil:

GRUPOS DE EDAD	ENTI PROMEDIO DE HORAS
5 años	10.48
6 y 7	13.45
8 y 9	16.61
10 y 11	19.14
12 - 14	27.32
15-17	39.14

Fuente: ENTI 2012

Una primera constatación, es que los niños y niñas tienden a trabajar más horas, a medida que crecen. Los adolescentes tienen un promedio de horas trabajadas superior a las seis horas semanales que permite la ley. Los niños y niñas entre 12 y 14 también tienen promedios altos, ubicándose por sobre las cinco horas diarias. Los niños y niñas en los grupos de edad inferiores en cambio tienen promedios relativamente bajos de trabajo diario. Así por ejemplo, los niños y niñas entre cinco y siete años no superan las tres horas diarias.

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

Como habíamos manifestado en el capítulo anterior, pensamos que considerar como trabajador a un niño que labora tan poco como una hora a la semana; es irreal, pero además es inadecuado. La pregunta aquí es entonces ¿qué umbral puede ser considerado como no atentatorio contra los derechos a la recreación, el estudio y el desarrollo de los niños y niñas?

La experiencia de trabajo que hemos desarrollado, en los temas relacionados con la prevención y erradicación del trabajo infantil nos puede dar algunas pistas: en el marco de implementación de un programa para abordar el trabajo infantil indígena, ejecutado por la ONG Desarrollo y Autogestión⁴³, entendimos que una de las claves para evitar situaciones de sobre carga de trabajo, o exposición a riesgos a los que los niños y niñas podrían verse expuestos en el trabajo agrícola, partía por analizar en conjunto con las familias y las comunidades -en el marco de un auténtico diálogo intercultural- las actividades que usualmente los niños y niñas realizan y trabajar una suerte de “reloj de actividades diarias”, en el que reconstruíamos la cotidianidad de varios casos, a manera de ejemplo.

Combinamos estos datos, con los resultados de un estudio de línea base, realizado con una muestra de más de 3,000 niños niñas y adolescentes y nos propusimos sacar conclusiones en conjunto entre el personal del proyecto y las familias de la comunidad. Descubrimos (ellos y nosotros) que demasiados niños y niñas estaban trabajando intensamente, superando incluso el promedio de las horas trabajadas por los niños en el nivel nacional. Continuaba aún pendiente la respuesta a la pregunta ¿cuántas horas podrían o deberían ser tolerables?

Trabajamos entonces en base a un instrumento sencillo, que lo denominamos “el reloj del trabajo infantil”, en el que consignábamos –de común acuerdo- el tiempo que los niños deberían destinar a actividades como los estudios, tareas, descanso, alimentación. El gráfico así definido fue el que mostramos a continuación:

⁴³ Se trata del proyecto Wiñari, que fuera desarrollado desde el 2005 hasta el 2010 en las provincias de Napo, Orellana, Cotopaxi y Tungurahua

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos



Observamos a continuación, que un niño/a debería destinar como máximo cuatro horas diarias al trabajo y las tareas domésticas o la “ayuda en casa”. Propusimos entonces establecer un tope de no más de tres horas a estas actividades, de tal manera que los niños/as pudieran destinar más tiempo a un programa extracurricular que ideamos con la finalidad de “robarle” tiempo al trabajo, denominado “apoyo escolar en horario extendido”. Desde nuestra perspectiva entonces, lo fundamental es que sean las propias familias quienes “tracen la línea” que diferencia la explotación laboral, de lo que puede ser un involucramiento en el trabajo adecuado, apto para su edad y positivo para su desarrollo.

Para finalizar, incorporamos el análisis de las percepciones que sobre el trabajo infantil tienen los padres y madres de niños, niñas y adolescentes trabajadores. Esta información se recogió únicamente en la última encuesta de trabajo infantil, por lo que no es posible realizar comparaciones con mediciones anteriores. Los datos que se presentan a continuación corresponden a los resultados del procesamiento de la última encuesta ENTI:

Frente a la pregunta de ¿por qué trabajan los niños?, el 10,1% de los padres respondió que se debía a la necesidad de completar los ingresos o debido a alguna deuda (1,2)

Razones relacionadas con la escuela y la educación fueron también expuestas como razones explicativas:

- Por falta de dinero para pagar los costos (9,2%)
- Por la poca relevancia de la educación (3,6%)
- No existe un establecimiento educativo cerca (1,6%)
- Falta de interés del niño por estudiar (6,8%)

Un tercer rubro de respuestas, que tienen que ver con una valoración positiva del trabajo infantil fueron también mencionadas; siendo la más importante de ellas la explicación de que el niño trabaja para adquirir destrezas/aprender en un 33,2%; para ayudar en el negocio 8,8 % y para evitar “los malos amigos” 20,6%.

Se puede observar que de entre todas las razones, para trabajar, aquella relacionada con el aprendizaje es la más importante.

CAPÍTULO III: BARRERAS, BRECHAS Y DESAFÍOS.

En el capítulo III proporcionaremos una visión global de la situación de la política pública, los planes y programas, así como y la organización institucional para abordar el trabajo infantil en el Ecuador.

El primer capítulo nos orientó en términos del enfoque conceptual y la normativa nacional e internacional. En el segundo presentamos la descripción, sobre todo estadística, de la problemática y su evolución a partir del análisis comparativo de los dos últimos censos. A partir de estos dos insumos nos propusimos emprender un proceso amplio de consulta con actores tanto públicos como privados, incluyendo organizaciones de base comunitaria; padres y madres de niños y niñas que trabajan y con los propios niños, niñas y adolescentes trabajadores.

Este proceso tuvo como objetivo facilitar un diagnóstico y análisis de las brechas y barreras aún existentes en el país en el abordaje de la problemática del trabajo infantil, para a partir de este análisis y de la lectura crítica de los conceptos, del debate internacional y las cifras nacionales, poder aproximarnos a recomendaciones de política pública, capítulo con el que cerraremos la presente disertación.

Así mismo, nos posibilitará completar los elementos necesarios para el análisis que nos permitan identificar los factores que intervinieron para que en el país se haya logrado reducir significativamente la magnitud del trabajo infantil; acercándonos de esta manera a responder las preguntas e hipótesis que orientaron esta investigación.

La propuesta de realizar un diagnóstico en el nivel nacional y territorial, fue presentada al MIES, institución que aceptó el desafío y asumió esta propuesta como una oportunidad que les permitiría tener una evaluación de la situación desde una mirada externa y también interna, que les posibilite enfrentar la problemática del trabajo infantil, con estrategias más reales.

Con este propósito se procedió a recolectar la información, para lo que optamos por la adaptación y aplicación de la Metodología “Monitoring Results for Equity Systems - MoRES”, a fin de identificar los principales cuellos de botella en el abordaje de la Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

problemática del trabajo infantil y las estrategias para superarlos. Dentro de la metodología se utilizaron las siguientes herramientas:

1. 3 talleres de análisis MoRES:
 - I. Taller a nivel nacional
 - II. Taller local en Manabí
 - III. Taller local en Guayas
2. Grupos focales/talleres:
 - I. Funcionarios del MIES en el nivel central: Subsecretaría; directora de servicios de protección; director de trabajo infantil; técnicos responsables de servicios y convenios.
 - II. Grupo focal con empresas que hacen parte de la red de empresas e implementan programas de ETI
 - III. Grupo focal con organizaciones que ejecutan proyectos de erradicación del trabajo infantil con fondos MIES
 - IV. Grupo focal con líderes locales; padres y madres de familia y niños/as que participan o participaron en el pasado en programas de ETI financiados por el MIES.
 - V. Grupo focal con expertos de UNICEF
3. Entrevistas con expertos en trabajo infantil; política pública; servicios de atención a infancia y adolescencia y sistema de protección especial.

1. Talleres de análisis MORES

MoRES, Monitoreo de resultados para un sistema de equidad es una herramienta que monitorea programas y políticas que aseguren la equidad. Es proceso está dividido en cuatro fases:

- I. Identificar las intervenciones específicas para reducir la vulneración.
- II. Identificar los cuellos de botella y sus indicadores.
- III. Identificar las causas de los cuellos de botella.

IV. Desarrollar e implementar acciones en diferentes niveles para remover esos cuellos de botella.

Para comprender la metodología del MoRES es necesario definir previamente dos conceptos:

- I. Equidad: Según UNICEF, equidad significa que “todas las niñas y todos los niños y niñas tengan iguales oportunidades para realizar sus derechos, de sobrevivir, desarrollar y alcanzar su máximo potencial sin discriminación, parcialidad o favoritismo”.
- II. Cuello de botella: está definido como el obstáculo, la dificultad o el entrapamiento que limita el logro de un objetivo o una meta establecida. La identificación de cuellos de botella se aplicará a las intervenciones específicas que contribuyen a eliminar las vulneraciones que afectan a niñas y niños.

Para la realización de los talleres se trabajó: en el nivel nacional con expertos de instituciones públicas y privadas (MIES, MRL, MCDS; MINEDUC, AME, CNNA en transición a Consejo de Igualdad, GAD's); organizaciones de la sociedad civil (Expoflores, Telefónica) y de la cooperación internacional (UNICEF).

En el nivel local se trabajó con técnicos de las mismas instituciones públicas ya mencionadas; de gobiernos locales que implementan programas de prevención y erradicación del trabajo infantil; funcionarios de los Consejos Cantonales y de ONGs que implementan programas de ETI en el nivel local.

Los talleres contaron con la participación de representantes de instituciones públicas, como direcciones provinciales de los Ministerios de Trabajo, MIES, MCDS y Salud, de los gobiernos centrales, gobernaciones, integrantes de las mesas de trabajo PETI, Consejos de la niñez y adolescencia, Consejos provinciales y cantonales, Juntas cantonales y parroquiales, gobiernos autónomos descentralizados, juzgados de la Niñez, DINAPEN, Defensoría Pública; y representantes de la sociedad civil, como fundaciones e instituciones prestadoras de servicios, además de organizaciones de base. Los participantes fueron de

alto nivel y también de un nivel de ejecución, lo que nos permitió tener una amplia perspectiva de la situación.

Metodología de los talleres

La metodología utilizada para los talleres constituyó un primer acercamiento de la metodología “MORES” para analizar el problema del trabajo infantil. Los talleres se organizaron en dos bloques de trabajo. En el primero se analizaron los cuellos de botella y barreras que se deben enfrentar para la erradicación de trabajo infantil y que han impedido alcanzar los objetivos trazados como país y el segundo bloque se centró en la definición de las estrategias necesarias para enfrentar estos nudos críticos.

Para facilitar la tarea de análisis de las barreras y cuellos de botella; así como de las estrategias para superarlas, se partió de las mismas categorías y determinantes planteadas en la metodología MoRES, que para estos talleres, se utilizaron las siguientes categorías

1. Entorno o contexto, cuyo determinante es Legislación y políticas públicas, que hacen referencia a la existencia y aplicación de leyes y políticas en los diferentes niveles de la sociedad como factor crítico para la erradicación del trabajo infantil; y el segundo determinante, gestión, coordinación y competencias, que se refiere al marco institucional sobre el que se asientan tanto la normativa como las políticas relativas al trabajo infantil. Las instancias de coordinación y articulación de los actores públicos y privados y el marco de competencias, roles y responsabilidades asignados para abordar la problemática.
2. Garantes de derechos desde la oferta de servicios. Los determinantes para esta categoría fueron, 1. Iniciativas y servicios, que hace referencia al marco institucional sobre el que se asientan tanto la normativa como las políticas relativas al trabajo infantil. Las instancias de coordinación y articulación de los actores públicos y privados y el marco de competencias, roles y responsabilidades asignados para abordar la problemática. 2. Presupuesto y Gasto Público, se refiere a la asignación eficiente y equitativa, así como la utilización de los recursos para una

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

cobertura efectiva de los programas. 3. Calidad del servicio, que implica la adhesión de los programas, proyectos y servicios a los estándares mínimos requeridos, según lo definido por las normas nacionales o internacionales.

3. Sujetos de derechos, desde las normas sociales, prácticas y creencias sociales y culturales; y el determinante barreras económicas, sociales, educativas de los niños, niñas y adolescentes y sus familias.

Resultados de los talleres, entrevistas y grupos focales

Los resultados obtenidos de los tres talleres, habiendo sido organizados siguiendo el orden de las categorías y los determinantes utilizados en los mismos. De esta manera podemos visualizar con facilidad los nudos críticos analizados.

Cabe indicar que todos los resultados que describiremos recogen el punto de vista de los participantes en los eventos de diagnóstico. Nuestro trabajo consistió en la facilitación de los talleres por una parte y en la sistematización de resultados por otra, la misma que se presenta a continuación:

1. Política pública, articulación intersectorial e institucional y normativa:

No existe un lineamiento claro de política pública respecto de las prioridades de atención del trabajo infantil. La política pública se reduce a la firma de convenios con GADS u organizaciones de la sociedad civil, sin que exista previamente una visión nacional que oriente la inversión pública a las prioridades territoriales y que provea orientaciones metodológicas que han probado ser efectivas para la eliminación de peores formas de trabajo infantil y/o reducción de formas peligrosas.

La política pública prioriza únicamente la aplicación de la normativa y la realización de inspecciones para el retiro de niños, niñas y adolescentes trabajadores. No existe un sistema de protección que garantice que esos niños y niñas no se involucren nuevamente en formas peligrosas de trabajo infantil, poniendo en riesgo su educación. No existe tampoco, un acompañamiento a las familias donde se produce el trabajo infantil, especialmente a las más vulnerables, que les permita encontrar salidas para sustituir el trabajo de los niños y niñas.

Por otro lado, existe una ausencia de lineamientos que se agudiza por el hecho de que en la actualidad no está definido el nuevo modelo de protección especial y las competencias y rutas específicas están siendo revisadas.

En cuanto a la **falta de articulación de políticas ministeriales/sectoriales con políticas territoriales con los GAD's**, los participantes, perciben poca voluntad política en las instituciones estatales para abordar la problemática de forma articulada e intersectorial.

Además se observa una poca operacionalización de la normativa en los espacios económicos no formales a lo que se une la invisibilización en la política pública de enfoques como el intercultural, de género y generacional, para comprender la diversidad y características del trabajo infantil y adolescente. La ausencia de estos enfoques limita la construcción y operacionalización de políticas públicas a nivel local, con GADs, Organizaciones indígenas y otras. Al momento, se cuenta con una hoja de ruta, pero al no estar claros los servicios o programas existentes, la política pública se diluye y no logra aterrizar en el territorio y se produce malestar y tensión entre las instituciones.

La mayor parte del trabajo infantil se produce en el sector rural y se concentra entre los adolescentes; al mismo tiempo no existen alternativas para atenderlo. (Con excepción de las inspecciones laborales para retirar del trabajo infantil a los adolescentes; medidas que, en no pocas ocasiones, han ocasionado el colocarlos en situación de aún mayor precariedad laboral).

El costo para el sector empresarial de insertar a un adolescente al mercado laboral es de un 35% más alto que el de otro trabajador, por el horario de seis horas diarias de trabajo, en un máximo de cinco días a la semana, las restricciones para realizar ciertos trabajos, la prohibición de hacer horas extras. Esta es una barrera que dificulta la inserción laboral de estos jóvenes, en condiciones adecuadas, formales, dignas, con la consecuente precarización del trabajo adolescente.

Los participantes en los talleres coinciden en que existe discrecionalidad en la aplicación de la norma e cuanto a actividades permitidas y prohibidas en trabajo adolescente.

Se plantea que el sistema educativo no ofrece alternativas a estos adolescentes para terminar su recorrido escolar. No existen estrategias flexibles y diferenciadas en el sistema educativo, que permitan a los adolescentes trabajadores terminar su recorrido escolar, hasta el bachillerato, especialmente en las áreas rurales. El aprendizaje está exclusivamente centrado en los conocimientos académicos y el sistema educativo no incorpora estrategias que apoyen a estos jóvenes a enfrentar de manera más adecuada, los retos de la vida adulta; tales como fortalecimiento del autoestima; creatividad; capacidad de resolver problemas y enfrentar la crisis. Tampoco existen estrategias que hayan probado ser efectivas frente al embarazo adolescente; la crisis del ENIPLA solamente agudiza esta situación.

2. Servicios y acciones para la prevención y erradicación del trabajo infantil:

Uno de los principales obstáculos visibilizado en todos los casos, **es la ausencia de un proceso de planificación territorial que por una parte aporte a la construcción de la política pública nacional y que por otra, oriente la intervención en el nivel local.**

Existe el reconocimiento de que el MIES invierte importantes recursos en la prevención y erradicación del trabajo infantil; pero al no existir lineamientos claros sobre prioridades territoriales; formas de trabajo infantil; metas a ser alcanzadas y sistemas concretos para medir y monitorear los cambios, esta inversión se diluye y la asignación discrecional es muy voluble y sin criterios uniformes de los recursos que se operacionalizan en convenios. Desde esta perspectiva, las organizaciones contraparte son las que proponen zonas, territorios, coberturas, cuando el proceso debería ser invertido; es decir el MIES, luego de un proceso de diagnóstico y planificación, debería establecer los requerimientos en términos de territorios y formas de trabajo infantil a atender, así como coberturas y grupos de edad.

El sistema de planificación no ofrece mecanismos de coordinación intersectorial de las instituciones públicas y privadas en los diferentes niveles para: i) realizar diagnósticos efectivos a nivel territorial de la problemática; ii) Priorizar las ramas o focalizar las formas de trabajo infantil a ser abordadas; iii) organizar/ordenar/focalizar la prestación de los servicios en las zonas de mayor incidencia de trabajo infantil; iv) establecer estrategias y

metas de erradicación del Trabajo Infantil, a nivel territorial; y, v) definir competencias y roles de todo/as los actores involucrados en el tema.

Al no existir un proceso de diagnóstico y planificación, en la gran mayoría de territorios, las organizaciones que firman convenios con el MIES actúan de manera aislada, atomizada, pero en algunas oportunidades superpuestas; sin ningún canal de articulación, trabajo en conjunto y establecimiento de objetivos territoriales comunes.

Por otra parte existe una falta de articulación entre las instituciones públicas y privadas. Además de un desconocimiento de los roles y servicios que ofrecen las diferentes instituciones.

Dado que en el sector urbano, y en las formas de trabajo infantil en comercio informal, venta ambulante y mendicidad especialmente, existe mucha movilidad de las familias y de los niños y niñas involucrados, las instituciones que atienden esta problemática trabajan de forma aislada, lo que repercute en que las familias reciban atención desde varios cooperantes, sin que exista coordinación entre ellos.

Es, por esto, necesario contar con un sistema mínimo de articulación de cooperantes que establezca unas líneas de trabajo comunes, por ejemplo en comunicación y sensibilización, abordaje en calle; referencia y contra referencia, a fin de evitar duplicaciones y maximizar el impacto.

Es necesario compartir un sistema de información que registre el proceso de atención para no duplicar servicios para la ETI, al que tengan acceso las organizaciones involucradas y realizar el seguimiento de manera adecuada.

En el nivel distrital es necesario articular planes comunes para aprovechar los recursos (técnicos, humanos y metodológicos) disponibles, de tal manera que las intervenciones tengan consistencia.

Conceptos comunes

Uno de los principales problemas identificados en los talleres de diagnóstico es la ausencia de criterios y procedimientos claros para establecer una adecuada focalización de los niños, niñas y adolescentes atendidos por los proyectos ETI financiados por el MIES.

Un adecuado proceso de diagnóstico y planificación resolverá, en buena medida, esta dificultad; aunque es necesario delimitar, claramente, la situación inicial y el punto de partida de las intervenciones lo que permitirá posteriormente contar con información que permita comunicar, rendir cuentas y socializar los logros alcanzados por el MIES en la erradicación del trabajo infantil.

Para ello es indispensable establecer criterios comunes para determinar:

- NNA en situación de trabajo infantil
- En situación de riesgo de incorporarse a trabajo infantil
- Erradicación y prevención
- Ratio entre NNA en trabajo infantil y en riesgo que serán atendidos.

a. Medición:

A pesar de los grandes esfuerzos emprendidos por el MIES, no se cuenta con información confiable que pueda dar cuenta de los resultados en términos de erradicación del trabajo infantil. Este no es un indicador para el que se solicite levantamiento de información ni mediciones periódicas. Al no contar con un concepto estandarizado; la medición en cada uno de los convenios se vuelve discrecional al entendimiento particular de cada organización, sobre los conceptos de trabajo infantil y erradicación, lo que a su vez tiene implicaciones sobre la agregación de información en los niveles distrital, zonal y nacional.

Se trata de información que no es homologable, que no está estandarizada ni cuenta con los mismos procedimientos de medición.

A esto hay que añadir una excesiva rotación de técnicos, lo que deviene en una capacitación insuficiente en la aplicación de protocolos, hojas de ruta e instrumentos de restitución de derechos como plan familiar.

Existe una falta de criterios de egresamiento de la población. Es necesario contar con definición de indicadores: tiempo de permanencia de los niños, niñas y adolescentes en los servicios; enfoque de restitución de derechos, educación, salud, acceso a servicios de protección especial de la familia.

Así mismo, es necesario focalizar a la población a ser atendida y realizar un proceso de monitoreo para dar cuenta de los cambios producidos en el tiempo.

Focalización

Al no existir una adecuada caracterización del concepto de trabajo infantil o de niño, niña y adolescente trabajador, no existen tampoco criterios para establecer quiénes son los niños y niñas en riesgo, o a prevenir del trabajo infantil. No en pocas ocasiones esta falta de claridad en la focalización, determina que las instituciones (Sean gobiernos locales u organizaciones de la sociedad civil) atiendan mayoritariamente niños y niñas que no están en situación de trabajo infantil.

Los convenios que el MIES realiza con los proveedores de servicios, no necesariamente se enfocan a erradicar peores formas de trabajo infantil. Como consecuencia, la calidad del gasto es poco efectiva, no se corresponde con la focalización de la población de niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil y las metas planteadas por el Estado.

La mayor parte de los convenios se ubican en las zonas urbanas, cuando el trabajo infantil mayoritariamente se produce en lo rural y existen algunos convenios que tienen como zonas de influencia áreas que no son prioritarias.

El establecer criterios básicos de planificación y priorización territorial, orientados por los lineamientos generales de la política pública y consolidados con definiciones conceptuales

claras y mecanismos de monitoreo, permitirán al MIES contar con una sólida base de información que le permita reportar sus logros.

Norma técnica (MIES)⁴⁴:

EL MIES ejecuta los servicios de erradicación del trabajo infantil y mendicidad, a través de convenios con terceros: GADs y ONGs. Esta forma de gestión, en la actualidad está excesivamente burocratizada, privilegiando los requerimientos formales sobre los metodológicos, de acuerdo al consenso de todos los talleres de trabajo.

La norma técnica existente en la actualidad es útil para estandarizar procedimientos administrativos y requerimientos formales; pero no orienta metodológicamente el trabajo de las organizaciones cooperantes, quienes consideran que pierden demasiado tiempo completando e ingresando información que en muchos casos es repetitiva.

El MIES no ofrece capacitación ni seguimiento para la gestión de los servicios ni la aplicación de la norma técnica, por lo tanto los ejecutantes GADS y ONGs, desconocen las metodologías que el MIES espera que se apliquen en territorio, colocándose en situación de incompetencia.

Así mismo, la norma técnica al centrarse sobre todo en aspectos administrativos y procedimentales no sugiere lineamientos metodológicos, resultados y metas a ser alcanzados; ni estándares que permitan la medición de logros.

Las metodologías ejecutadas en campo no incluyen las creencias que justifican y naturalizan el trabajo infantil. Existe desconocimiento de la política pública por parte de las familias, en cuanto a derechos y obligaciones. Tampoco se considera la diferencia existente entre lo urbano y lo rural en cuanto a accesibilidad. En lo urbano hay una mayor accesibilidad a los servicios. En lo urbano, el trabajo infantil es más visible y medible que en lo rural.

⁴⁴ La norma técnica es el instrumento en el que el MIES define los criterios, estándares, regulaciones, procedimientos administrativos y estimación de costos para la firma de convenios con sus organizaciones contraparte.

Los rubros que la norma técnica reconoce a las contrapartes en la ejecución de proyectos de erradicación del trabajo infantil, pueden llevar a distorsionar el servicio, convirtiendo a los programas en una especie de comedores para niños niñas y adolescentes. Se prioriza la alimentación sobre otras estrategias, tales como sensibilización y acompañamiento.

Es necesario definir lineamientos metodológicos que soporten la norma técnica y estandarizar ciertos parámetros, especialmente los presupuestarios generales y administrativos, pero al tratarse de servicios de protección especial, deben tener un margen de flexibilidad para incorporar innovaciones, estrategias contextualizadas y acciones específicas relevantes en determinados contextos locales.

Capacidades locales para implementar proyectos en territorio:

Existe una muy limitada capacidad de los GAD para asumir la competencia de restitución de derechos, a través de la implementación del sistema de protección y de los convenios con el MIES; y poca capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para implementar servicios de ETI eficaces.

Adicionalmente, el enfoque de los convenios debería incluir distinciones y modelos diferenciados para enfrentar la problemática desde los gobiernos locales. En la práctica, actúan como si fueran una organización de la sociedad civil, sin enfocarse necesariamente en sus ámbitos de competencia municipal.

Para que los convenios funcionen es necesario invertir en la capacitación de equipos técnicos, con herramientas para proporcionar asistencia técnica, hacer seguimiento, articular acciones.

Es así mismo necesario, fortalecer el modelo de seguimiento desde el MIES (Existe la dificultad de restricción de personal) procurar que el seguimiento se haga sobre las estrategias metodológicas implementadas y los resultados alcanzados y no solo en el completar las fichas.

En cuanto a las organizaciones en Convenio con el MIES, es necesario identificar capacidades y fortalezas para contar con un conjunto de herramientas que puedan ser
Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

trabajadas colectivamente; aprovechar las potencialidades de cada institución cooperante y definir posibles metodologías en base a la experiencia y apoyar a los Gobiernos Locales a fin de que establezcan ordenanzas del buen uso del espacio público y municipal, y prohíban el trabajo infantil y la mendicidad.

El fortalecimiento de las mesas de erradicación del trabajo infantil en el nivel distrital y provincial es una acción que los participantes consideran prioritaria para alcanzar mejores resultados. Las mesas pueden constituirse además en espacios para realizar diagnósticos territoriales y para desarrollo de estrategias, metodología y sistematización de las experiencias positivas.

Es necesario además generar procesos participativos de las familias con TI, que incluyan:

- Desarrollar criterios de atención/intervención
- Levantar diagnósticos participativos de TI
- Corresponsabilidad

Así como destinar inversión estatal para la atención a las familias con NNA trabajadores, de acuerdo a las necesidades culturales y de territorio, priorizando educación flexible, vivienda, recreación y ocupación de tiempo libre, salud, trabajo para adultos, emprendimiento productivo.

CAPÍTULO IV: RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA:

Con la información cuantitativa y cualitativa recolectada; así como el diagnóstico institucional realizado con los diferentes actores, consideramos posible plantearnos el ambicioso reto de delinear estrategias de política pública, que adecuada y eficientemente aborden la problemática del trabajo infantil.

Antes de proceder a presentar nuestras recomendaciones, creemos oportuno partir por un postulado inicial consistente en abogar por una política pública basada en la evidencia, antes que en preceptos ideológicos o morales, orientados exclusivamente por una idea o noción del “deber ser”. Pero no solamente basada en la evidencia, sino, orientada fundamentalmente, en el caso que nos ocupa, por el interés superior de los niñas, niños y adolescentes, tal, como lo plantea la Convención de los derechos de los niños, de la que Ecuador es signatario. ¿Qué significa en la práctica colocar el interés de los niños por delante?

Para ejemplarizar nuestra posición, recordemos al grupo de adolescentes, entrevistados que trabajaban en plantaciones florícolas en Cayambe y/o Tabacundo, (Capítulo II de esta disertación) y que fueron retirados de esta actividad, como resultado de las constantes y rigurosas inspecciones laborales por parte del Ministerio del Trabajo y cuya situación luego del retiro es de mayor precariedad. Analizando este caso, cabe preguntarse si la medida respondía al interés de estos jóvenes, o al interés del Ministerio de Trabajo de dar muestras ejemplificadoras para que la normativa se cumpla, o a la necesidad de completar el cupo de retiro que se asigna a los inspectores de trabajo; o al interés de los empresarios de cumplir con la exigencia de cubrir los estándares internacionales para la colocación del producto en los mercados del primer mundo que condenan, cada vez más crecientemente, el empleo de mano de obra de menores de edad. Si por un momento, alguien regresara a ver la actual situación de estos jóvenes ahora, (ayer adolescentes) a quienes supuestamente la normativa pretendía proteger, estamos seguras, llegaría a la conclusión de que lo que menos primó fue “su interés superior”. Caso contrario se hubieran pensado en medidas distintas; medidas que promuevan la educación de los chicos, medidas que incluyan

incentivos para los empleadores; medidas compensatorias. En definitiva, acciones que no dejen a los adolescentes en situación de mayor indefensión y precariedad.

Con estas consideraciones iniciales establecidas, pasamos a analizar posibles líneas de política pública, que enunciamos a manera de recomendaciones y que se presentan organizadas por ámbitos. A saber:

- Definiciones conceptuales
- Normativa
- Información relativa a trabajo infantil y forma de medición
- Institucionalidad
- Ministerio de Inclusión Social y Económica
- Ministerio de Trabajo
- Ministerio de Educación
- Adolescentes

Definiciones conceptuales

A lo largo de esta investigación nos encontramos con la necesidad de realizar conceptualizaciones que permitan un acercamiento al problema del trabajo infantil, desde un enfoque de política pública, pero desde una mirada más operativa. Para empezar, es necesario establecer un concepto de trabajo infantil que oriente la intervención prioritaria: considerar como trabajadores a los niños y niñas que trabajan apenas una hora a la semana o en cualquier actividad económica por debajo de una edad límite, conduce a que se disperse la atención. En efecto, al no existir una adecuada caracterización de lo que apuntamos con el concepto de trabajo infantil o de niño, niña y adolescente trabajador, no hay tampoco criterios para establecer quiénes son los niños y niñas en riesgo, o a prevenir del trabajo infantil. La salida a este cuello de botella está planteado en la misma normativa: clarificar, operacionalizar y poner en práctica los conceptos de trabajo formativo o trabajo ligero propuestos en el Código de Niñez y Adolescencia en el primer caso y por la OIT en el segundo.

Por otro lado, el concepto de trabajo infantil, como ya hemos visto, excluye las actividades reproductivas, ocultando una problemática, presente tanto en el sector rural como en el urbano. Es necesario que el Estado no descuide la situación, principalmente de las niñas que invierten mucho de su tiempo en estas actividades, y que no entran en la categoría de trabajadoras infantiles.

Como se pudo ver en el análisis de los datos estadísticos, existe un número considerable de niños y niñas que no trabajan, pero tampoco estudian. Es necesario por lo tanto, profundizar en el análisis e investigación sobre las situación específica de esta población; entender los determinantes que la explican y diseñar en función de estas comprensiones, políticas que sobre todo se encaminen a la inclusión educativa o la capacitación técnica en el caso de los adolescentes, que mejoren sus posibilidades de empleabilidad.

Así como es necesario caracterizar –desde un punto de vista pragmático- es también indispensable que las instituciones rectoras de la política pública de trabajo infantil definan la erradicación, como una acción encaminada a mejorar la situación de los niños/as y proveer medidas de protección que garanticen que esos niños, niñas y adolescentes no entrar en situaciones de mayor vulnerabilidad y precariedad laboral. Es importante tener claro que hasta el momento, la prioridad del Ministerio del Trabajo ha sido la mera desvinculación de los adolescentes de las actividades laborales formales.

Normativa

Relacionada directamente con los aspectos mencionados anteriormente, la normativa, especialmente aquella dirigida a proteger el trabajo de los adolescentes debería ser flexibilizada para que no tenga el efecto perverso de que al ser aplicada, prive a los adolescentes de los empleos formales, que pueden ofrecer mejores condiciones. Tal y como están establecidas actualmente las regulaciones, los empresarios no encuentran ningún atractivo en la contratación de estos jóvenes, ya que el costo de estas contrataciones es mayor que el costo de contratación de un adulto.

Además, es difícil comprender la lógica de la normativa de prohibición del trabajo adolescente en fines de semana o días festivos, ya que es cuando el trabajo no interfiere

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

con los estudios. Si el trabajo no vulnera el derecho a la educación, puede ser fuente de aprendizaje para los adolescentes.

De las discusiones al respecto de este tema, se ve que existe un temor generalizado, de que una flexibilización en la normativa devenga en un incentivo para los adolescentes para un mayor involucramiento en el trabajo. Como ya hemos visto, la normativa precariza la situación de los adolescentes y les pone en situación de mayor vulnerabilidad. El mismo argumento suele utilizarse para los temas de salud sexual y reproductiva (mayor información, acceso a métodos contraceptivos, puede significar más “libertinaje” por parte de los y las adolescentes) o para los programas de educación flexible (todos los estudiantes van a querer ir a ese tipo de programa)

Finalmente, consideramos que es necesario, que el Estado ofrezca un acompañamiento a las familias donde se produce el trabajo infantil, especialmente a las más vulnerables para encontrar salidas de la sustitución del trabajo de los NNA; a través de capacitación, orientación y acercamiento de servicios públicos existentes.

Información relativa a trabajo infantil y forma de medición

La medición del trabajo infantil debería recoger la nueva conceptualización que la propia OIT empieza a definir. De esta manera, las prioridades de política pública podrían centrarse en peores las peores formas del trabajo infantil, las actividades más peligrosas o en aquellas que presentan alta intensidad.

La forma como se presentan las estadísticas actualmente, donde se considera trabajo infantil, a una hora de trabajo por semana, no permite focalizar adecuadamente las intervenciones como ya hemos dicho, pues se incluyen en el mismo concepto situaciones tan disímiles como actividades sumamente riesgosas como la pesca por ejemplo, junto con actividades económicas inocuas como la ayuda en tareas sencillas en las chacras familiares.

Hasta que se produzcan cambios en los estándares internacionales de programa SINPOC, sería fundamental que, a nivel nacional, las instituciones pudieran contar con información

desagregada, en la que una de las variables determinantes (al menos para un intento de categorización y posterior focalización) sean el número de horas y los riegos, de tal manera que las intervenciones puedan enfocarse en los trabajos, que presentan situaciones de mayor vulnerabilidad; en ramas de actividades riesgosas, o peores formas, así como niños y niñas que se encuentran fuera del sistema escolar y aquellos que no estudian y no trabajan.

Institucionalidad pública

El planteamiento de OIT de erradicación del trabajo infantil se ha anclado en el Ministerio del Trabajo, cuyo objetivo es la erradicación a través de un instrumento privilegiado: las inspecciones laborales en el sector formal de la economía. Por su parte, el planteamiento de protección y restitución de derechos de UNICEF, está a cargo del MIES, existiendo desarticulación en el accionar de estas dos entidades.

El nuevo modelo de protección especial, cuyo diseño se ha encargado a la Defensoría del Pueblo, debe garantizar la coordinación interinstitucional y mecanismos claros para poner en marcha esta articulación en los distintos niveles (nacional, zonal, local); con una estructura funcional que permita su operacionalización en terreno; evitando la sobrevalorización de los mecanismos judiciales y de sanción. La construcción del nuevo modelo de protección especial, debería realizarse como un proceso sistemático y coordinado, que incorpore la participación ciudadana. El nuevo modelo debería incluir una lógica de restitución de derechos, para lo que es necesario repensar el tipo de servicio con énfasis en niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad; así como los canales de seguimiento. El éxito del funcionamiento del nuevo sistema de protección especial está basado en una oferta bien estructurada de servicios.

Al ser el trabajo infantil una problemática que requiere de varias estrategias combinadas para su abordaje, la articulación entre los Ministerios y los Gobiernos Locales y las Organizaciones de la Sociedad Civil es una prioridad para alcanzar resultados positivos.

Por otro lado, es necesario establecer con claridad las competencias que tienen los Gobiernos Locales en relación al trabajo infantil. El Código de la Niñez establece que son

los Municipios, los encargados de garantizar la restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes. La gestión en mercados, camales, basurales, terminales terrestres, funcionamiento de locales entre otros, son ejemplos de espacios de competencia municipal, sujetos a regulaciones y condicionamientos relativos al trabajo infantil que pudieran ser trabajados desde estas instancias.

Fortalecer el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil CIETI, para que continúe siendo un espacio importante de articulación institucional, sin perder la cualidad actual de incorporar a la sociedad civil, donde además se han producido las metodologías más innovadoras para la erradicación del trabajo infantil, como los casos emblemáticos de la erradicación del trabajo infantil en botaderos de basura y en mendicidad.

Es necesario que experiencias de esta naturaleza sean sistematizadas desde la institucionalidad pública, para que el Estado haga uso de una herramienta probada de erradicación del trabajo infantil en otras actividades de igual o similar magnitud, como el mencionado trabajo en basurales.

Ministerio de Inclusión Social y Económica

El Ministerio de Inclusión Social y Económica -MIES- es la instancia rectora de política pública en restitución de derechos de infancia en general, y en particular en trabajo infantil, por lo que es imperativo que el MIES, defina las prioridades en términos de prevención y erradicación del trabajo infantil, para poder focalizar la problemática y hacer más eficiente la inversión presupuestaria con la que cuenta.

Como se ha mencionado, el MIES se ha imitado a la firma de convenios con GAD y prestadores de servicios de la sociedad civil, sin haber establecido previamente prioridades territoriales, de ramas y formas de trabajo infantil, entre otros. La política pública no puede reducirse a la firma de estos convenios, sin que exista previamente una visión nacional que oriente la inversión pública en función de criterios básicos como las prioridades

territoriales, la magnitud e incidencia del trabajo infantil; sus manifestaciones específicas en términos de género, etnicidad y edad y que al mismo tiempo provea orientaciones metodológicas que han probado ser efectivas para la eliminación de peores formas de trabajo infantil y/o reducción de formas peligrosas.

Existe en este sentido, ausencia de un proceso de diagnóstico, de focalización y planificación territorial. El MIES debería liderar este proceso, de tal manera que la situación y necesidades en territorio sean las que determinen la actuación y la inversión y no las organizaciones contraparte que proveen los servicios, como actualmente sucede.

Es necesario por tanto, realizar un viraje de 360 grados para que no sean estas organizaciones, las que proponen dónde y con quién trabajar, sino que el MIES sea quien defina las prioridades, en diálogo y retroalimentación con las redes locales de instituciones y en base al resultado de un diagnóstico y priorización local.

En la definición de estos lineamientos básicos de política pública para atender el trabajo infantil, no deben perderse de vista las especificidades territoriales y en este sentido, su construcción desde el ámbito nacional debería establecer los criterios básicos y un margen suficiente de flexibilidad para la adaptación a los contextos territoriales. La política pública, así definida, debería empezar por recuperar los modelos exitosos y sistematizar esas experiencias; como ya hemos mencionado, invertir en la capacitación de los equipos locales, el fortalecimiento del capital humano en el nivel local y el fomento a la participación de las familias y de los propios niños y niñas en la definición de los servicios que les sean útiles, para así evitar la discrecionalidad en la asignación de recursos.

Servicios

Por otro lado, la falta de servicios concretos de protección es un problema serio que hay que enfrentar. El sistema de protección, como ya hemos mencionado, no termina de ser diseñado y por tanto, la política pública se diluye y no logra concretarse en territorio.

La ausencia de definiciones, desde el nivel macro en relación a los servicios de prevención, erradicación y restitución de derechos en el nivel local, genera malestar y tensión, especialmente entre el MIES y el Ministerio de Trabajo, que comparten la rectoría en lo que se refiere a trabajo infantil. De todas maneras pensar en una planificación territorial, con participación de los actores, puede ser un buen primer paso para definir prioridades en el nivel local y focalizar los recursos, especialmente aquellos provenientes del MIES.

Nueva organización en Consejos de protección de derechos

En cuanto al cambio producido en este sentido, que ya fuera advertido anteriormente, es demasiado pronto para establecer recomendaciones, especialmente porque no contamos con información suficiente para determinar el real estado de situación. Creemos que al menos es necesario buscar mecanismos para compatibilizar los espacios de actuación de los distintos actores institucionales en terreno:

La actual estructura territorial de los Consejos de Protección de Derechos determina su competencia en el nivel cantonal, las mesas de erradicación del trabajo infantil (CIETI locales) por su lado, están organizadas a nivel provincial y la estructura del Estado está organizada en distritos y no siempre un cantón corresponde a un distrito. Este es un problema que necesita mayor profundización y análisis entre los actores que permita o encontrar una salida al cuello de botella planteado.

Para terminar, vemos la necesidad de levantar una base de datos con información en territorio sobre los actores en el nivel local, tanto públicos como privados que ofertan servicios y programas relativos al trabajo infantil, con una tendencia a considerar la participación de nuevos actores no considerados actualmente, como la DINAPEN, el Ministerios de Agricultura y el de Turismo.

Ministerio de Trabajo

El Ministerio de Trabajo es el actor fundamental en materia de normativa en relación a trabajo infantil. Consideramos que es importante que al interior del Ministerio de Trabajo se visualice, que su rol, no debe limitarse a la desvinculación de los adolescentes de las

actividades laborales, sino que debe contribuir también, a generar mejores oportunidades educativas y laborales.

Queremos insistir en el hecho de que la política pública en relación a la adolescencia en general, y a los temas de empleo adolescente protegido en particular, es una deuda histórica del país con esta población. El tema del trabajo adolescente amerita un trato diferenciado en política pública.

Como se observó de los resultados del análisis estadístico, la mayor proporción de trabajo infantil se concentra en los adolescentes. También se vio que, que el país ha logrado cambios importantes en términos de ampliación de la matrícula y acceso al sistema educativo en los primeros años del sistema educativo, pero que persiste la necesidad de mayores esfuerzos en lo que se refiere a inclusión educativa de este grupo de edad.

Consideraciones que una de las líneas de acción prioritaria, es conocer la situación de los adolescentes que fueron retirados del trabajo formal, para entender el efecto de la medida sobre sus vidas.

Es fundamental caracterizar de mejor manera a los adolescentes que se encuentran actualmente trabajando, para saber si su involucramiento en el trabajo es por su situación económica, o porque su ingreso contribuye a la economía familiar, o porque el trabajo les permite acceder o continuar con sus estudios, o por el aprendizaje y conocimiento de un oficio. Aspectos que no pueden ser tratados a profundidad en esta disertación.

Luego de esta caracterización será necesario diseñar programas específicos, destinados a adolescentes, que aborden la problemática identificada, que incluyan temas relacionados con la sexualidad, el embarazo adolescente, la conformación temprana de parejas, el consumo de alcohol y drogas, la violencia, que son problemáticas que requieren de mayor conocimiento y profundización.

Esta construcción debe realizarse tomando en cuenta el punto de vista adolescente, para evitar que el diseño de la política pública, los programas y servicios, sean fundamentados con un punto de vista exclusivamente adulto.

Es necesaria una sistematización/inter aprendizaje y la exploración de modelos exitosos de empleo adolescente protegido para aportar a la política pública desde experiencias probadas y buenas prácticas.

Desde la estructura institucional, al menos del MIES, es necesario diseñar e implementar programas que respondan a las necesidades de los adolescentes y logren su reconocimiento, incluyendo iniciativas de arte, cultura, deporte, e identidad de grupo; que incorporen las nuevas herramientas de comunicación (redes sociales) vehículo privilegiado de comunicación e interacción de los adolescentes; e incorporar en la política de trabajo infantil, (tal vez a través de la red de empresas) alternativas concretas consensuadas con los empleadores para capacitación, formación e inserción laboral de adolescentes.

Es así mismo, necesario actualizar el listado de actividades permitidas y prohibidas en trabajo adolescente, para evitar la discrecionalidad en la aplicación de la norma.

Finalmente, para enfrentar la problemática del trabajo adolescente, es necesario el fortalecimiento de alianzas públicas - privadas, que brinde mayores oportunidades laborales a los adolescentes que no tienen como una opción dedicarse solo a estudiar. En esta misma línea, es indispensable que el SECAP reenfoque su propuesta, incorporando en su oferta de servicios a la población adolescente y juvenil en situación de vulnerabilidad, como grupo de atención prioritaria

Ministerio de Educación

El sistema educativo debe abrirse a nuevas estrategias que tomen en cuenta las distintas barreras que los adolescentes enfrentan para terminar su recorrido escolar hasta el bachillerato; especialmente en las áreas rurales. Se debe incluir en la formación, estrategias que le sirvan para enfrentar los retos de la vida adulta; más allá de los conocimientos académicos (fortalecimiento del autoestima; creatividad; capacidad de resolver problemas y enfrentar la crisis). Además es necesario considerar estrategias de

políticas compensatorias para adolescentes embarazadas, que les faciliten la terminación de su educación y su inserción laboral futura.

Como pudo verse en el análisis cuantitativo, el rezago escolar es uno de los principales obstáculos para que, tanto niños y niñas como adolescentes terminen su educación básica y el bachillerato. Por lo tanto, es prioritario que el Ministerio de Educación amplíe la cobertura del programa de educación básica superior flexible, que actualmente se encuentra en la fase transferencia de metodología por parte de la Organización no Gubernamental DYA y que se la está ejecutando como política pública. Además debe contemplar también programas similares en bachillerato.

CONCLUSIONES:

Las conclusiones de la presente disertación se organizarán en función de las hipótesis planteadas inicialmente, a saber:

H1: No existe en el país una clara definición conceptual respecto al trabajo infantil que oriente los lineamientos generales de política pública y consecuentemente, la reducción en su magnitud se debe a la implementación de políticas no directamente diseñadas para reducir el trabajo infantil; sino relacionadas más bien con la reducción de la pobreza y acceso a educación y la aplicación más rigurosa de la normativa vigente.

H2: El concepto de trabajo infantil puede estar invisibilizando otras actividades que por no estar en el ámbito de la frontera de la producción, no son consideradas como trabajo infantil propiamente dicho pero que afectan las posibilidades educativas de niños, niñas y adolescentes.

H3: La nueva institucionalidad pública, incluyendo las competencias, formas de organización administrativa y de planificación, imprimen nuevos desafíos al tratamiento de la problemática que no han logrado instrumentalizarse en orientaciones claras de política pública.

Las conclusiones se organizarán también en función de las preguntas orientadoras de la investigación:

- ¿Cuáles son las principales tendencias que caracterizan al trabajo infantil en Ecuador? ¿Qué indicadores muestran una evolución favorable y cuáles han permanecido inalterados en el tiempo? ¿Existen cambios y rupturas? ¿Cuáles son las principales?
- ¿Cuáles son los principales avances que se registran en el país en términos de planes, programas e iniciativas?
- ¿Qué iniciativas de política pública han tenido mayor impacto para que los cambios se produzcan?

- ¿Qué barreras todavía existen para alcanzar los objetivos propuestos desde la mirada de los principales actores?
- ¿Cuáles son los desafíos a futuro?

1) Conclusiones respecto de las hipótesis:

1.1. No existe en el país una clara definición conceptual respecto al trabajo infantil que oriente los lineamientos generales de política pública y consecuentemente, la reducción en su magnitud se debe a la implementación de políticas no directamente diseñadas para reducir el trabajo infantil; sino relacionadas más bien con la reducción de la pobreza y acceso a educación y la aplicación más rigurosa de la normativa vigente.

Como ha podido verse a lo largo de esta disertación, no existe al momento actual una clara orientación en términos de política pública; que podría concretarse en un plan nacional (inexistente) o en programas de carácter nacional implementados por las instituciones públicas con rectoría en el tema. La única excepción consiste en la estrategia para reducir la mendicidad infantil que anualmente implementa el MIES, en colaboración con varias organizaciones de la sociedad civil y Gobiernos locales. Años anteriores se ejecutó el programa nacional de erradicación del trabajo infantil en botaderos de basura. En el 2012, el gobierno nacional declaró al Ecuador como país libre de esta peor forma de trabajo infantil y que se convirtió en la última iniciativa que tuvo un carácter nacional por una parte; produjo metodología para la prevención y erradicación por otra; y logró resultados extrapolables a otras peores formas de trabajo infantil y resultados positivamente evaluados

Desde ese entonces, el MIES no ha vuelto a proveer de lineamientos de política pública en materia de trabajo infantil. Como se mencionó en el capítulo II, se limita en la actualidad a firmar convenios con organizaciones de la sociedad civil; que en general se caracterizan por tener coberturas limitadas; no encontrarse articulados entre sí, ni responder a las necesidades o prioridades ni del nivel nacional ni del territorial.

Por otra parte, en el capítulo III fue posible sistematizar los principales obstáculos que los actores relevantes en el país (funcionarios públicos, miembros de organizaciones con conocimiento en el tema; personal de gobiernos locales, entre otros) coincidieron además en plantear como algunos de los problemas que todavía enfrenta el país; la ausencia de una clara conceptualización sobre lo que se entiende tanto como trabajo infantil, como erradicación del mismo; y en afirmar la debilidad institucional para enfrentarlo que el Estado presenta al momento.

En relación a la normativa vigente; podemos afirmar (independientemente de si estamos de acuerdo o no con ella); que ha tenido una rigurosa aplicación por parte del Ministerio del Trabajo. Desde la Gerencia de Trabajo Infantil; se ha organizado un sistema nacional de inspecciones que se implementa no solamente en la capital, sino en las principales ciudades del país. Hemos advertido al mismo tiempo, varias de las limitaciones que este tipo de medida enfrenta. Pero no podemos afirmar si las regulaciones han tenido un efecto sobre la reducción en la magnitud del trabajo infantil. Pudimos, a través del trabajo de campo y la investigación cualitativa determinar, que en ciertas formas de trabajo infantil (como minas y basurales por ejemplo) la normativa vigente si tuvo un papel importante en la reducción del trabajo infantil en estas actividades económicas. Sin embargo, y como se pudo observar en el análisis estadístico; la mayor parte del trabajo infantil se produce en el sector informal de la economía y en la agricultura; por lo que se puede afirmar que no es una medida eficiente para su reducción; en una estructura de producción como la que caracteriza la economía ecuatoriana.

Finalmente, los datos muestran evidencia contundente de que la política pública que tuvo efecto directo sobre el trabajo infantil, fue la ampliación de la cobertura de la educación; especialmente en los primeros años de la básica, o lo que se denominaba anteriormente primaria. La estructura del trabajo infantil se ha modificado sustancialmente en este sentido, reduciéndose significativamente el grupo de niños, niñas y adolescentes que solo trabajan, a favor de aquellos que solo estudian o combinan estudio y trabajo.

1.2. El concepto de trabajo infantil puede estar invisibilizando otras actividades que por no estar en el ámbito de la frontera de la producción, no son consideradas como trabajo infantil propiamente dicho pero que afectan las posibilidades educativas de niños, niñas y adolescentes.

Como pudo observarse en el análisis estadístico de los datos, uno de los hallazgos importantes de esta investigación fue la importante proporción de niños, niñas y adolescentes que no trabajan, pero tampoco estudian. Vimos también como este fenómeno no ha atraído la atención de la investigación social y muy poco (prácticamente nada) se ha dicho respecto de la situación de estos niños y niñas.

Es así, que los resultados muestran una realidad que el concepto de trabajo infantil oculta: existen más niños, niñas y adolescentes que no estudian y no trabajan que trabajadores en el país. La relación de género en este caso es inversamente proporcional a la de trabajo infantil: 60% son niñas y 40% varones. Cerca del 70% de todos los niños y niñas que no estudian ni trabajan (aparentemente) se encuentran realizando tareas domésticas.

En el caso de las niñas, aquellas que solo realizan tareas domésticas, sin atender la escuela triplica el número de aquellas que se encuentran en situación de trabajo infantil sin asistir a la escuela.

Podemos afirmar, en función de la evidencia que muestran los datos, que efectivamente, el concepto de trabajo infantil, al medir exclusivamente las actividades económicas y dejar a un lado las actividades reproductivas en el propio hogar, invisibiliza la precaria situación de miles de niñas especialmente que se encuentran fuera del sistema escolar.

Consideramos que este es un ámbito sobre el que se debería invertir en términos de investigación social; puesto que estamos lejos de tener claridad sobre las condicionantes que explican esta particular situación. En esta disertación solamente hemos logrado advertir sobre el problema y caracterizarlo a la medida de la posibilidad que oferta la información contenida en los censos.

1.3. La nueva institucionalidad pública, incluyendo las competencias, formas de organización administrativa y de planificación, imprimen nuevos desafíos al Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

tratamiento de la problemática que no han logrado instrumentalizarse en orientaciones claras de política pública.

Algunos de los desafíos que hemos podido identificar en relación a la institucionalidad pública, incluyen los siguientes:

- La institucionalidad a cargo, se ha visto afectada por continuos cambios de organización interna y en el ámbito de sus competencias; siendo especialmente crítica la cambiante estructura institucional del MIES, que hasta el momento no encuentra una clara orientación de su quehacer en materia de trabajo infantil. Como efecto de los continuos cambios institucionales, no se ha logrado estabilizar una misma línea de política pública que se sostenga en el tiempo.
- Los planes y programas, como la Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia y los planes de erradicación progresiva del trabajo infantil, no han logrado concretarse en la práctica y tampoco han servido para orientar y focalizar las líneas de política pública; no han sido evaluados y las instituciones a cargo simplemente han optado por desarrollar nuevos planes sin siquiera analizar las razones que llevaron a que las anteriores planificaciones no pudieran ser operacionalizadas.
- La doble institucionalidad para abordar el trabajo infantil en el Ministerio de Trabajo y en el MIES enfrenta un serio problema de contar con adecuados canales de coordinación, referencia y establecimiento de metas conjuntas. En este sentido y a pesar de que la llamada intersectorialidad es un fundamento de la política pública en el país; en la práctica es de muy difícil operacionalización y los Ministerios Coordinadores no han logrado tampoco superar esta dificultad.

A continuación presentamos las conclusiones en relación a las preguntas que orientaron la investigación:

¿Cuáles son las principales tendencias que caracterizan al trabajo infantil en Ecuador? ¿Qué indicadores muestran una evolución favorable y cuáles han permanecido inalterados en el tiempo? ¿Existen cambios y rupturas? ¿Cuáles son las principales?

La primera conclusión que podemos observar del análisis estadístico de la data de los censos del 2001 y del 2010, es que la magnitud del trabajo infantil ha decrecido significativamente: cerca del 50% en el periodo intercensal. En términos de tendencias, se puede concluir que varias de las características que definían la problemática en el 2001, continuaron inalteradas en el 2010 (aunque en mucha menor proporción). Es así que el trabajo infantil continúa siendo significativamente mayor en las zonas rurales; entre la población indígena y en las provincias de la sierra centro y sur y la Amazonía; la agricultura continúa concentrando el mayor porcentaje de niños, niñas y adolescentes trabajadores.

Los principales cambios producidos tienen que ver con la relación entre trabajo infantil y educación. La composición del trabajo infantil se modifica sustancialmente, en la medida en que decrece notablemente el número de NNA que se encuentran solamente trabajando, a favor de aquellos que combinan educación y trabajo o que solo estudian.

¿Cuáles son los principales avances que se registran en el país en términos de planes, programas e iniciativas?

Durante el trabajo de campo, tanto en la investigación cualitativa realizada como en el diagnóstico institucional no pudimos identificar ninguna iniciativa pública que pueda considerarse como referente nacional en lo que a trabajo infantil se refiere.

Adicionalmente, pudimos observar que lamentablemente, las iniciativas que fueran anteriormente implementadas desde organizaciones de la sociedad civil se encuentran al momento actual en abierta crisis: en territorio existen muy pocas experiencias privadas implementándose; debido a varios factores, que tienen que ver con la disminución de fondos de cooperación internacional en el país y a un abierto posicionamiento “anti ONG” por parte del gobierno nacional. Las únicas iniciativas que pudimos identificar en territorio son aquellas que reciben financiamiento del MIES y algunas experiencias que aún se mantienen desde la Iglesia Católica (como el proyecto Chicos de la calle de los salesianos y el Centro del Muchacho Trabajador de los Jesuitas).

Programas emblemáticos que generaron metodología para abordar la temática del trabajo infantil fueron eliminados, como parte de la nueva organización del gobierno de la revolución ciudadana; este es el caso del Programa del Muchacho Trabajador del Banco Central y el Programa de trabajo infantil del anterior INNFA.

¿Qué iniciativas de política pública han tenido mayor impacto para que los cambios se produzcan?

Hemos mencionado ya, que la política de ampliación de la matrícula en educación; así como la reducción de barreras de acceso como la eliminación de costos de ingreso, uniformes y textos escolares; sin duda han tenido un efecto importante sobre el trabajo infantil. No pudimos como parte de esta investigación, realizar un análisis específico respecto de la relación entre las políticas de reducción de la pobreza y su efecto sobre el trabajo infantil.

Es importante mencionar que no existe aún una evaluación de impacto que pueda arrojar información sobre la relación entre el bono de desarrollo y la disminución de esta problemática. Si bien el bono se trata de una transferencia condicionada; y una de estas condicionalidades es precisamente el no involucramiento de los niños y niñas en el trabajo infantil; podemos afirmar que no existe mecanismo alguno de seguimiento al cumplimiento de esta condición; por lo que tampoco se puede tener evidencia empírica que pueda proporcionar luces en este sentido. En países como Brasil y México que apuntalan también buena parte de su política social en programas de transferencias condicionadas, si se han realizado evaluaciones de impacto, que dan cuenta de una correlación positiva entre acceso al bono y asistencia a la escuela. Este es otro ámbito interesante de indagación para las Ciencias Sociales, que definitivamente tienen una deuda con la infancia en Ecuador y con los niños, niñas y adolescentes trabajadores en particular.

BIBLIOGRAFÍA

Andersen Hans Christian Andersen. “El Soldadito de Plomo y otros cuentos”. Editorial Renacimiento, México, 1962.

Bourdillon Michael, et al. Rights and Wrongs of Children’s Work. Editorial Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey, and London, 2011.

CODIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, publicado por Ley No. 100. en Registro Oficial 737 de 3 de Enero del 2003.

CODIGO DEL TRABAJO, publicado en Registro Oficial No.167 del 16 de diciembre de 2005, modificado el 26 de septiembre de 2012.

CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL, publicado en *Registro Oficial* N° 180 del 10 de febrero de 2014.

CONSEJO NACIONAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, Agenda Nacional para la Igualdad de Niños, Niñas y Adolescentes 2012-2013, Quito 2012, en:
http://www.cnaa.gob.ec/index.php/biblioteca/centro-documental/cat_view/51-biblioteca/54-publicaciones-cnaa-version-digital.html

CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD INTERGENERACIONAL, Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017, Quito 2014.

Cunningham Hugh. Children and Childhood in Western Society Since 1500. Editorial Pearson Education Limited, Great Britain, 2005.

Dimock George. Visual Representation of Child Labor in the West, en: *The World Of Child Labor*. Editorial M.E. Sharpe, Inc. New York 2009.

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

Fyfe Alex. The Role of Trade Unions, en: The World Of Child Labor, Editorial M.E. Sharpe, Inc. New York, 2009

Haue Harry. History of Education In Europe: Schooling and Child Labor I Europe since the Reformation, en The World Of Child Labor. Editorial M.E. Sharpe, Inc. New York, 2009.

Heather Shore. Chimney Sweep-Cultural Icon, en The World Of Child Labor. Editorial M.E. Sharpe, Inc. New York, 2009.

Heywood Colin. A History of Childhood. Editorial Polity Press, Cambridge – UK, 2014

Hindman Hugh D. The World of Child Labor an Historical and Regional Survey. Editorial M.E. Sharpe, Inc. New York, 2008.

Hobbs Sandy. Child Labor A World History Companion. Editorial ABC-CLIO, Inc., Santa Barbara, California, 1999

INEC, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, Censos de Población y Vivienda 2001 y 2010

INEC, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, Encuestas sobre trabajo infantil 2012.

INEC, Ficha Metodológica en:

http://www.inec.gob.ec/Trabajo%20Infantil2012/FICHA_METODOLOGICATASA%20DE%20TRABAJO%20INFANTIL%205%20A%2017%20ANIOS.pdf

INEC, Encuesta de Hogares, en: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/INEC.pdf>

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

IPEC- PROGRAMA INTERNACIONAL DE ELIMINACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL, en <http://www.ilo.org/ipec/facts/lang--es/index.htm> y en

<http://white.oit.org.pe/ipec/pagina.php?pagina=156>

LEGISLACIÓN EN GRAN BRETAÑA, en:

<http://www.parliament.uk/about/livingheritage/transformingsociety/livinglearning/19thcentury/overview/childrenchimneys/>

LEY ORGÁNICA PARA LA JUSTICIA LABORAL Y RECONOCIMIENTO DEL TRABAJO EN EL HOGAR, publicado en Registro Oficial N° 483 -- Lunes 10 de abril de 2015

Liebel Manfred. Artículo: ¿Erradicación del trabajo infantil o trabajo digno para niños trabajadores?: Anotaciones al nuevo informe global sobre trabajo infantil de la OIT, en:

<http://revistarayuela.ednica.org.mx/sites/default/files/Art.%20Manfred%20Liebel%20e%20Iven%20Saadi.pdf>

Locke John. “Algunos pensamientos respecto de la educación” de 1693, en:

<http://www.bartleby.com/37/1/1.html>

Marx Carlos y Engels Federico. Manifiesto del Partido Comunista, 1844

NAT's- NIÑOS Y ADOLESCENTES TRABAJADORES. Artículo Revista No.19, Editorial de la revista NAT, en:

<http://www.ifejant.org.pe/Archivos/PDF/REVISTAnats19.pdf>.

OIT, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Convenios Internacionales, en: <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--es/index.htm>

OIT. Declaración de Brasilia, en:

http://www.ilo.org/madrid/recursos/WCMS_224010/lang-es/index.htm.

Política pública y trabajo infantil en Ecuador. Principales tendencias, barreras y desafíos

OIT. Metas para Erradicación del Trabajo Infantil, Hoja de Ruta, en:
http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/la_haya_2010_hoja_de_ruta.pdf.

Rodríguez Nidia et al. Transformar con amor: Metodología del Centro del Muchacho Trabajador – Una Familia de Familias. Centro del Muchacho Trabajador. Quito, 2008.

SENPLADES, SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. Atlas de las Desigualdades Socio-Económicas del Ecuador. Trama Ediciones, Quito 2013.

White Ben. Social Science View son Working Children, en: The World of Child Labor An Historical And Regional Survey. Editorial M.E. Sharpe, Inc. New York, 2008.