



Oficina
Internacional
del Trabajo

Trabajo infantil: causa y efecto de la perpetuación de la pobreza



TRABAJO INFANTIL: CAUSA Y EFECTO DE LA PERPETUACIÓN DE LA POBREZA

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)
de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)

Setiembre 2007

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2007
Primera edición 2007

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a: Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

IPEC

Trabajo infantil: causa y efecto de la perpetuación de la pobreza.

San José: Oficina Internacional del Trabajo, 2007. 60p.

Trabajo infantil, pobreza, transferencia monetaria, análisis costos y beneficios, plan nacional, América Latina. 13.01.2

ISBN: 978-92-2-320434-1 (impreso)

ISBN: 978-92-2-320435-8 (web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Las Flores 275, San Isidro, Lima 27, Perú, Apartado Postal 14-124, Lima, Perú.

Vea nuestros sitios en la red:
www.oit.or.cr y www.oit.org.pe/ipe

Impreso en San José, Costa Rica

Diseño gráfico y diagramación: Ileana Ondoy Jiménez

Fotocompuesto por Proyectos Creativos

ÍNDICE DE CONTENIDO

	página
Resumen ejecutivo.....	7
Introducción.....	11
1. Trabajo Infantil y pobreza.....	13
1.1. La magnitud del Trabajo Infantil en América Latina.....	14
1.2. Trabajo Infantil y pobreza: perspectiva de las personas y los hogares.....	15
1.3. Trabajo Infantil y pobreza: perspectiva 'macro'	21
1.4. Costos y beneficios de erradicar el Trabajo Infantil.....	24
2. Trabajo Infantil: compromisos de los países y tratamiento en los planes y estrategias nacionales.....	29
2.1. Principales compromisos de los países en materia de Trabajo Infantil.....	29
2.2. Los Planes Nacionales de Prevención y Erradicación Trabajo Infantil.....	32
2.3. Tratamiento del Trabajo Infantil en los planes/estrategias nacionales de desarrollo/reducción de la pobreza.....	34
3. Conclusiones y recomendaciones.....	45
Anexo estadístico.....	49
Referencias bibliográficas.....	59





PRÓLOGO

En las Américas se ha venido consolidando el convencimiento de que la generación de trabajo decente, tal como lo define la OIT, constituye la mejor vía para superar la pobreza y afianzar la gobernabilidad democrática. Durante la XVI Reunión Regional Americana de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en Brasilia en mayo de 2006, gobiernos, empleadores y trabajadores reafirmaron su compromiso con la lucha contra la pobreza y la erradicación del trabajo infantil. De esta forma, las delegaciones tripartitas hicieron suyo el objetivo de eliminación progresiva del trabajo infantil, recogido en la Agenda Hemisférica 2006-2015 para generar Trabajo Decente en las Américas. Para alcanzar este objetivo, en la Agenda se establecen las siguientes metas: eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2015 y eliminar el trabajo infantil en su totalidad para 2020.

Es innegable que trabajo infantil y pobreza son dos realidades que van de la mano, dos realidades que se alimentan mutuamente. El estudio que nos ocupa así lo demuestra, y al mismo tiempo plantea la inclusión de programas de transferencias monetarias condicionadas en las estrategias nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza como un primer paso importante para encarar el problema que constituye la explotación laboral de niñas, niños y adolescentes en la región.

En este marco, el trabajo que ahora presentamos constituye un paso adelante en la investigación y análisis de la problemática del trabajo infantil en América Latina y su relación con la perpetuación de la pobreza. El objetivo general de la presente investigación es formular recomendaciones para que el tema del trabajo infantil sea explícitamente considerado en las estrategias nacionales de desarrollo/reducción de la pobreza como medio para alcanzar una América libre del trabajo infantil en el medio plazo. Para ello, primeramente se analiza la situación del trabajo infantil -profundizando en sus causas y consecuencias-; y luego se analizan de forma global los compromisos adquiridos en esta materia, en el marco de convenios y acuerdos internacionales, así como el tratamiento del tema del trabajo infantil en los planes/estrategias de desarrollo/reducción de la pobreza actualmente en ejecución en los de la región.

Los resultados y recomendaciones de este trabajo constituyen una contribución de nuestra organización para impulsar políticas y programas sociales que incidan de manera determinante en la definitiva eliminación de la explotación laboral infantil en todos los países de la región.

Jean Maninat

DIRECTOR REGIONAL DE LA OIT PARA LAS AMÉRICAS

RESUMEN EJECUTIVO

Aunque se ha reducido en los últimos años, el trabajo infantil sigue siendo muy elevado en la región latinoamericana. Al igual que en el resto del mundo, en los países latinoamericanos el trabajo infantil tiene múltiples causas, entre las que destacan la pobreza, la violencia intrafamiliar, los patrones culturales, la permisividad social, la falta de oportunidades y la falta de cobertura, calidad y cumplimiento de la obligatoriedad de la educación. A esas causas se debe añadir la carencia de capacidades institucionales para combatirlo de manera efectiva, pero también, en algunos países, la ausencia de acciones enérgicas y sostenidas para combatirlo, a pesar de lo establecido por sus propias legislaciones nacionales (Constituciones Políticas, leyes específicas, etc.) y por los compromisos internacionales adquiridos por los países.

El objetivo general de la presente investigación es formular recomendaciones para que el tema del trabajo infantil sea explícitamente considerado por los países latinoamericanos en sus estrategias nacionales de desarrollo/reducción de la pobreza de cara a los compromisos internacionales en la materia. Para ello, primeramente se analiza la situación del trabajo infantil en los países latinoamericanos -profundizando en sus causas y consecuencias-; y luego se analizan de forma global los compromisos adquiridos por los países latinoamericanos en materia de trabajo infantil en el marco de convenios y acuerdos internacionales, así como el tratamiento del tema del trabajo infantil en los planes/estrategias de desarrollo/reducción de la pobreza actualmente en ejecución en los países latinoamericanos.

Los países latinoamericanos considerados en la investigación son 18, en orden alfabético: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Del análisis de la situación del trabajo infantil en América Latina, y especialmente de su vinculación con la pobreza, se obtienen importantes resultados y conclusiones.

Se comprueba primeramente una situación conocida con anterioridad: que el trabajo infantil está directamente asociado con la pobreza en el hogar (la pobreza como factor determinante del trabajo infantil). Las niñas y niños trabajadores forman parte, en su gran mayoría, de hogares en condición de pobreza (insuficiencia de ingresos). La motivación del trabajo infantil responde entonces en buena medida a esa situación y a la necesidad de generar ingresos para el hogar.

Es importante destacar que la situación del hogar también se reproduce a nivel agregado o de país, pues las tasas de trabajo infantil se correlacionan positivamente con las tasas globales de pobreza. La tendencia entre países muestra una asociación entre tasas elevadas de trabajo infantil (5-14 años) con altas tasas de incidencia de la pobreza y viceversa, de forma tal que la situación de los hogares y personas se reproduce a nivel agregado.

El análisis del aumento en el ingreso de los hogares resultado del trabajo infantil (en efectivo e imputado) permite concluir que aunque el trabajo infantil genera ingresos para los hogares en el momento en que se realiza, éste no es suficiente para sacar a los hogares de la pobreza. Cuando se consideran los ingresos provenientes del trabajo infantil (en efectivo e imputado),

solamente una proporción muy baja de los hogares con niñas y niños trabajadores logra superar el umbral de la pobreza por insuficiencia de ingresos gracias al aporte del trabajo infantil.

Nuevamente, el resultado de los hogares se reproduce a nivel agregado o de país y se comprueba que el trabajo infantil no logra reducciones significativas en los indicadores globales de pobreza. Al considerar el aporte del trabajo infantil (en efectivo y como valor imputado) como parte del ingreso de los hogares, éste solamente logra reducir en pocos puntos porcentuales la incidencia de la pobreza extrema y total a nivel nacional, independientemente de la magnitud del trabajo infantil en el país o de lo elevado de las tasas de pobreza sin considerar esos ingresos. A nivel de países, el trabajo infantil no constituye entonces una solución al problema global de la pobreza como tampoco a nivel de hogares.

Se confirma que las tasas de asistencia/matriculación escolar son menores entre las niñas y niños trabajadores. Debe tomarse en cuenta también que globalmente (a nivel de países) las tasas de trabajo infantil se asocian inversamente con el gasto público social per cápita total y en educación. Esa relación inversa refleja la importancia de la inversión pública en los sectores sociales, y especialmente en el de educación, para lograr reducciones significativas de la pobreza.

Utilizando valores promedio para América Latina, se comprobó que mantenerse en la escuela implica, entre otros beneficios, la generación de ingresos futuros que ayudarán a aliviar la situación de pobreza de las y los jóvenes y sus hogares. Si las niñas y los niños trabajadores están en la escuela hasta los 14 años significa que permanecerán en la escuela cuatro años adicionales a la media latinoamericana; y en condiciones de calidad de la educación -que les permita aprobar los grados respectivos-, lograrán aumentar su nivel educativo en esos cuatro años.

Considerando los costos de oportunidad del trabajo infantil promedio para la región y una estimación de los costos directos de la educación, y las tasas de retorno de la educación y la remuneración mínima de un trabajador no calificado, dejar el trabajo infantil por esos cuatro años y ganarlos en educación les permitirá en el momento de incorporación al mercado de trabajo lograr un ingreso laboral mayor, el cual les ayudará a ellas y ellos y a sus hogares a aliviar la situación de pobreza.

Además de los beneficios individuales, erradicar el trabajo infantil procura un beneficio económico para la sociedad en general. Existe un análisis costo-beneficio más amplio que el arriba indicado que incluye, además del costo para los hogares, el costo para los gobiernos de ampliar la cobertura y la calidad de la educación, así como de intervenciones directas para enfrentar las peores formas de trabajo infantil y un programa de transferencias para compensar a los hogares sus costos y beneficios en salud además de los de educación. Este análisis refleja que todos los países obtendrían altas tasas de rentabilidad erradicando el trabajo infantil, es decir, que además de los beneficios individuales, hay beneficios sociales.

El costo para los gobiernos de un programa como el arriba mencionado no es, en términos generales, tan elevado, aunque sí lo es para los países con menores niveles de inversión social. Se requiere una fuerte voluntad política para realizar una acción de este tipo, y garantizar además la sostenibilidad del programa más allá de los cambios de gobierno, pues la erradicación de este trabajo toma su tiempo.

En línea con la propuesta anterior, los programas de transferencias en efectivo condicionadas pueden constituir en principio un importante apoyo a una estrategia de erradicación del trabajo infantil, en tanto en cuanto se realicen transferencias a los hogares de las niñas y niños trabajadores para compensar el costo de oportunidad del trabajo infantil así como los costos directos de la educación (útiles, uniformes, transporte, etc.), condicionadas a que éstos dejen el trabajo infantil y asistan regularmente a la escuela y superen los grados.

En la segunda parte del estudio se analizan los compromisos internacionales de los países en materia de trabajo infantil, se repasan rápidamente los planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil para luego entrar en profundidad en el análisis del tratamiento del trabajo infantil en los planes/estrategias nacionales de desarrollo y de reducción de la pobreza.

En términos generales, 17 de los 18 países estudiados han ratificado el convenio No.138 de la OIT sobre la edad mínima de incorporación al trabajo, y los 18 países han ratificado el convenio No. 182 para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Además, han participado en diversos foros latinoamericanos en los que se han tomado acuerdos sobre el trabajo infantil, como la VII Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia (España, 2005) y la XVI Reunión Regional Americana de la OIT (Brasilia, 2006). En ésta última, los países asumieron la Agenda Hemisférica para generar Trabajo Decente 2006-2015, que plantea entre sus objetivos específicos la “eliminación progresiva del trabajo infantil”, según las siguientes metas: a) eliminar las peores formas de trabajo infantil en un plazo de 10 años (2015); y b) eliminar el trabajo infantil en su totalidad en un plazo de 15 años (2020).

Además, 15 de los 18 países de América Latina considerados en este estudio han elaborado Planes Nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, ya sea referidos específicamente a trabajo infantil (14 países) como a la eliminación de las peores formas de trabajo infantil (2 países) o particularmente para lo referente a la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes (5 países).

Estos planes constituyen elementos indispensables para lograr los objetivos propuestos en materia de trabajo infantil, pero no son suficientes por sí mismos. Por ello deben estar debidamente articulados con políticas, planes y estrategias más amplias, especialmente los planes o estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza.

Se analizan estos planes y estrategias nacionales para los 18 países considerados en el estudio (vigentes al momento de realización del mismo: septiembre de 2007) y se comprueba que, con contadas excepciones, el tema del trabajo infantil es un gran ausente en ellos.

De los 18 países analizados, solamente dos logran un completo tratamiento del tema: Brasil y Colombia. Éstos, además de señalar el problema, destacan objetivos, metas y acciones específicas e inclusive, recursos. Otros dos países, Bolivia y Ecuador, le dan adecuada importancia al tema, aunque no con la profundidad de los dos anteriores.

Cuatro países, El Salvador, México, Panamá y Paraguay, hacen referencia al tema del trabajo infantil pero no necesariamente se destacan las acciones concretas que se realizarán, los responsables de cada una, los indicadores de seguimiento ni los costos estimados de las acciones.

Se comprueba además que los planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil con que cuentan los países se derivan de los planes/estrategias nacionales de desarrollo, pero los primeros no forman parte o no están debidamente integrados en los segundos.

Se pone en evidencia también que en la mayoría de los casos no hay políticas de Estado respecto al trabajo infantil. En este sentido, el tema no sólo no se ubica entre las prioridades nacionales establecidas en esos planes y estrategias, sino que la práctica de que cada nuevo gobierno formule su propio plan o estrategia desconociendo el anterior puede hacer que queden por fuera importantes planteamientos realizados en planes pasados.

A partir de esos resultados se realiza una serie de recomendaciones con el objeto de resaltar la necesidad de que los planes y estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza consideren explícitamente acciones para el cumplimiento de las edades mínimas de incorporación al trabajo y para la prohibición efectiva de las peores formas de trabajo infantil.

Ello requiere definir e incorporar en los planes nacionales de desarrollo, metas, plazos, responsables e indicadores de seguimiento, así como el costo estimado de las acciones de las acciones que se deberán realizar, garantizando los recursos necesarios para su ejecución. Estas metas deben estar acordes con las planteadas en la Agenda Hemisférica para generar Trabajo Decente 2006-2015¹.

Se destaca también la necesidad de ubicar el tema de la erradicación del trabajo infantil entre las prioridades del Estado, esto es, que trascienda los planes y estrategias ligados a períodos gubernamentales. Para ello se propone lograr pactos nacionales en contra del trabajo infantil, en los que participen los diferentes sectores sociales de cada país y en los que los organismos internacionales podrían jugar un papel clave.

Los Planes Nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil son llamados a jugar un rol relevante, especialmente en aquellos países que no cuentan con un plan nacional de desarrollo, incluyendo asimismo la posibilidad de que se conviertan en políticas de Estado. Si bien estos planes constituyen elementos indispensables para lograr los objetivos propuestos en materia de trabajo infantil, no son suficientes por sí mismos, por lo que deben estar debidamente articulados con políticas, planes y estrategias más amplias.

1 Aprobada en mayo de 2006, en Brasilia, en el marco de la XVI Reunión Regional Americana de la OIT.

INTRODUCCIÓN

El trabajo infantil es una triste realidad en el mundo con múltiples causas y consecuencias. Entre las causas, se destacan principalmente la pobreza, la violencia intrafamiliar, los patrones culturales, la permisividad social, la falta de oportunidades y la falta de cobertura, calidad y cumplimiento de la obligatoriedad de la educación. A esto se debe añadir la carencia de capacidades institucionales para combatirlo de manera efectiva e, inclusive, la presencia de lagunas y contradicciones normativas en algunos países. Generalmente, estas causas no se presentan de forma independiente, sino que se combinan de las más diversas formas, lo cual dificulta la identificación de jerarquías o determinantes principales.

Para las niñas y niños que participan en actividades económicas, en su mayoría pertenecientes a hogares de bajo nivel socioeconómico, se ha comprobado, entre otros aspectos estudiados, que presentan grandes brechas en su asistencia escolar en comparación con las niñas y niños que no participan en esas actividades, así como bajo rendimiento y éxito escolar. A largo plazo, las principales consecuencias del trabajo infantil confluyen en que quienes lo realizaron se mantengan en situación de pobreza. Es decir, el trabajo infantil como factor de perpetuación de la pobreza.

A pesar de que se han reducido las tasas de participación en actividades económicas de las niñas y niños latinoamericanos de 5-14 años, éstas siguen siendo elevadas. Esta situación debe ser analizada en el contexto global latinoamericano, que se caracteriza por bajos niveles de productividad (global y del trabajo), gran desigualdad en la distribución de la riqueza y los ingresos y elevados niveles de pobreza (vista tanto desde la perspectiva de ingresos/consumo insuficiente como de las necesidades básicas insatisfechas).

Ante ese panorama, los gobiernos de los países, con la colaboración de organismos internacionales, la cooperación bilateral y diferentes organizaciones de la sociedad civil, han formulado planes/estrategias de reactivación económica y mejoramiento social/reducción de la pobreza. Sin embargo, el tema del trabajo infantil es un gran ausente en las mismas. Además, el énfasis se ha puesto en la formulación de esos planes/estrategias y ha habido pocos avances en su implementación.

El objetivo general de la presente investigación es formular recomendaciones para que el tema del trabajo infantil sea explícitamente considerado por los países latinoamericanos en sus estrategias nacionales de desarrollo/reducción de la pobreza de cara a los compromisos internacionales en la materia.

Para el logro de ese objetivo general se han definido cuatro objetivos específicos: a) analizar la situación del trabajo infantil en los países latinoamericanos -profundizando en sus causas y consecuencias-; b) hacer un análisis global de los compromisos adquiridos por los países latinoamericanos en materia de trabajo infantil en el marco de convenios y acuerdos internacionales; c) analizar el tratamiento del tema del trabajo infantil en los planes/estrategias de desarrollo/reducción de la pobreza actualmente en ejecución en los países latinoamericanos; d) formular recomendaciones para el tratamiento del tema del trabajo infantil en los planes/estrategias de desarrollo/reducción de la pobreza.

Los países latinoamericanos considerados en la investigación son 18, en orden alfabético: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

El informe se divide en tres capítulos y un anexo estadístico. En el primer capítulo se cuantifica la magnitud del trabajo infantil en América Latina para luego analizar los vínculos entre ese trabajo y la pobreza, análisis que se realiza en dos niveles: personas y hogares por una parte, y variables a nivel macro por otra; y se culmina con algunas consideraciones sobre los beneficios económicos de erradicar el trabajo infantil. En el segundo capítulo se destacan los principales compromisos de los países latinoamericanos en materia de trabajo infantil, así como el tratamiento del tema en los planes/estrategias de desarrollo/reducción de la pobreza actualmente en ejecución en esos países. Finalmente, en el tercer capítulo se destacan las principales conclusiones del estudio y se realizan recomendaciones para avanzar en la erradicación del trabajo infantil.

El autor desea agradecer los valiosos comentarios al borrador de este informe realizados por Guillermo Dema, Coordinador Subregional para América Central, República Dominicana y México del Programa IPEC, Jesús de la Peña y David López. No sobra destacar que las opiniones expresadas en el presente documento reflejan los puntos de vista personales del autor, y de ninguna forma comprometen a las personas mencionadas o a la OIT.

1. TRABAJO INFANTIL Y POBREZA

Generalmente se hace referencia a la doble relación de causalidad entre trabajo infantil y pobreza. Por una parte, el trabajo infantil lo realizan principalmente niños, niñas y adolescentes pertenecientes a hogares en situación de pobreza: la pobreza como determinante del trabajo infantil; pero por otra parte, el trabajo infantil limita las posibilidades de un pleno desarrollo de los niños, niñas y adolescentes que lo practican, condenándolos a mantenerse en la situación de pobreza original: la pobreza como consecuencia del trabajo infantil. En este capítulo se analizan estas relaciones de causalidad.

Vale la pena definir claramente los dos conceptos básicos considerados en este capítulo: trabajo infantil y pobreza.

El trabajo infantil se refiere a la participación de niños, niñas y adolescentes en actividades económicas sin que necesariamente haya de por medio una remuneración. La medición del trabajo infantil se realiza por medio de encuestas de hogares a partir de definiciones como: *“los niños, niñas y adolescentes trabajadores son aquéllos que en la entrevista declararon haber trabajado mínimo una hora durante la semana de referencia (semana anterior a la encuesta) en la producción de bienes o servicios económicos según la definición en el sistema de cuentas nacionales de Naciones Unidas Esta definición incluye entonces aquellas personas menores de edad que son remuneradas monetariamente o en especie, las que trabajan por cuenta propia, aprendices que reciben remuneración monetaria o en especie, trabajadores familiares no remunerados que producen bienes o servicios económicos para el consumo mismo del hogar, pero excluye a aquéllos que no tienen trabajo y buscan”* (IPEC, 2004: 41). Es importante aclarar que el trabajo doméstico se considera aparte.

Por su parte, la pobreza es un fenómeno muy complejo, con múltiples causas y manifestaciones, siendo difícil establecer líneas únicas de causalidad. Tradicionalmente, la pobreza se ha caracterizado a partir de su dimensión más conocida: la ‘privación’, es decir, la insatisfacción de las necesidades básicas materiales de las personas. Sin embargo, en los últimos años se ha venido dando importancia creciente a otras dos dimensiones de la pobreza: la ‘impotencia’ de los pobres para participar en la toma de las decisiones que los afectan y forjar su propios destinos, lo que se ha denominado *“la voz de los pobres”*; y la ‘vulnerabilidad’ ante diferentes situaciones económicas, sociales, ambientales e institucionales, que no sólo afectan a los pobres sino que también pueden llevar a la pobreza a familias que se encuentran fuera de ella².

Las estimaciones de pobreza disponibles para los países se refieren a la dimensión privación y son las aquí utilizadas. Un hogar y sus miembros se consideran pobres si el ingreso *per cápita* del hogar es insuficiente para adquirir una canasta de bienes y servicios básicos que les permita llevar una vida digna. Si el ingreso *per cápita* no alcanza para adquirir una canasta básica de alimentos, el hogar y sus miembros se consideran en pobreza extrema. Se concibe entonces la pobreza como una situación de ingresos insuficientes.

En la primera parte de este capítulo se realiza una cuantificación de la magnitud del trabajo infantil en América Latina, para luego, en la segunda y la tercera, analizar la relación entre ese trabajo y la pobreza; primero, considerando factores de personas y hogares, y luego, algunas características de países. Por último, en la cuarta parte, se hace referencia a los beneficios económicos de erradicar el trabajo infantil.

2 Aunque la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza más allá de la privación venía siendo considerada desde tiempo atrás por investigadores y organismos internacionales, un gran impulso en el posicionamiento del tema se dio a raíz de la publicación del World Development Report 2000-2001 del Banco Mundial (World Bank, 2001) en que se resalta la importancia de las otras dimensiones.

1.1. La magnitud del Trabajo Infantil en América Latina

Según las proyecciones realizadas en el Informe Global de la OIT *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance* (OIT, 2006a), para el año 2004 se estima que 5,7 millones de niños y niñas de 5-14 años de América Latina y el Caribe participaban en actividades económicas, lo que significa un 5,1% del total de niñas y niños de ese grupo de edad. Si bien según ese mismo informe entre los años 2000 y 2004 se ha dado una reducción en la magnitud de ese trabajo, tanto en términos absolutos -número de niñas y niños trabajadores- como relativos -tasas de trabajo infantil-, la estimación más actualizada pone en evidencia que el trabajo infantil sigue siendo un problema importante en la región.

Para efectos de este estudio se consideran las tasas de trabajo infantil para la población de 5-14 años de 17 países latinoamericanos^{3/}, obtenidas a partir de encuestas de hogares realizadas entre los años 1999 y 2005, que permiten una aproximación adecuada de la magnitud del fenómeno^{4/}.

En el gráfico 1 (y el cuadro A.1 -cuadro 1 del anexo estadístico-) se muestran las tasas de trabajo infantil^{5/} para los grupos de edad de 5-11 años, 12-14 años y 5-14 años, diferenciando por sexo, para cada uno de los países estudiados.

Un primer resultado importante para todos los países es que las tasas de trabajo infantil para los niños son superiores que para las niñas, situación que se ve afectada por el hecho de que las niñas realizan principalmente trabajo doméstico, el cual no es aquí considerado.

Cuando se analiza la población de 5-11 años, Perú es el país que presenta la mayor tasa de trabajo infantil (20,7%), seguido por Bolivia (15,6%) y República Dominicana y Ecuador (11,4% y 10,1%, respectivamente). Los demás países tienen tasas menores (gráfico 1 y cuadro A.1), con Chile y Panamá en el extremo (1,9% y 1,6%, respectivamente). Entre la población de 12-14 años, Guatemala presenta la mayor tasa de trabajo infantil (34,5%), seguido de Bolivia (29,8%), y éste último, muy de cerca, por Perú y Ecuador (28% en cada uno). Luego aparecen Paraguay, República Dominicana, Honduras y Nicaragua con tasas entre 20% y 25% (gráfico 1 y cuadro A.1). Luego de los demás países, Panamá, Chile y Venezuela aparecen con las menores tasas.

Si se toma en cuenta el tamaño de la población, una estimación propia utilizando cifras del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)^{6/} refleja que de las niñas y niños de 5-11 años involucrados en trabajo infantil en los 17 países de América Latina aquí considerados, cerca de un 20% son peruanos, otros tantos, mexicanos y alrededor de un 16% brasileños, de forma tal que a esos tres países pertenecen prácticamente tres de cada cinco niñas y niños latinoamericanos de ese grupo de edad.

Por otra parte, de los niños, niñas y adolescentes de 12-14 años que trabajan, prácticamente la mitad son brasileños y mexicanos (25% cada uno) y un 10%, peruanos, de forma tal que estas tres nacionalidades en conjunto nuevamente vuelven a representar el 60% de los niños, niñas y adolescentes trabajadores.

Esas cifras dan clara idea de la gravedad del problema del trabajo infantil en América Latina y de la necesidad de llevar a cabo intervenciones masivas para erradicar este fenómeno, dándoles las oportunidades de desarrollarse plenamente que merecen -y a las que tienen derecho- los niños, niñas y adolescentes de la región.

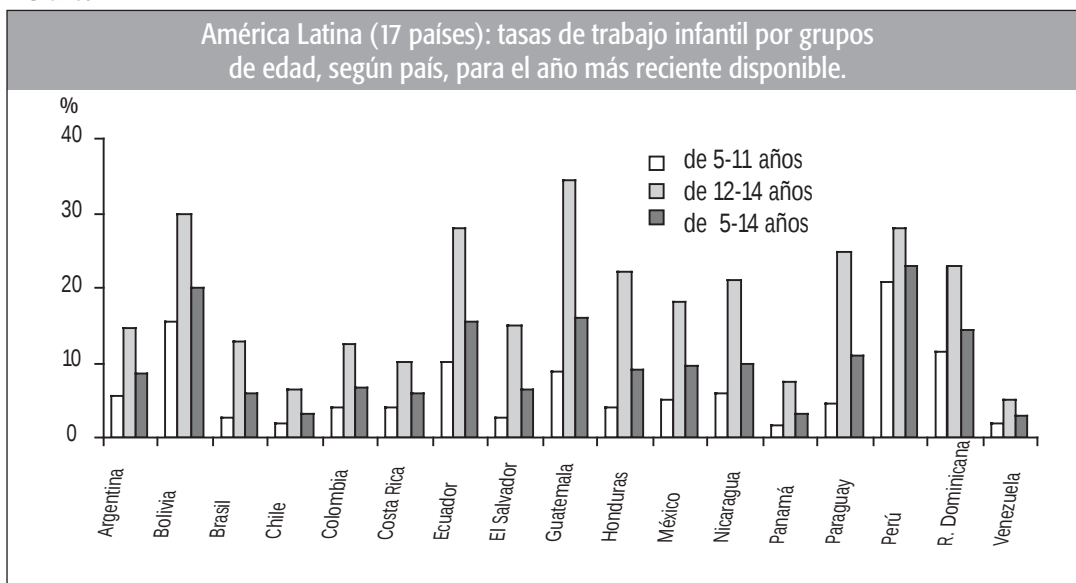
3 De los 18 países considerados en este estudio, solamente Uruguay no cuenta con una encuesta de este tipo.

4 No se pretende reproducir aquí las estimaciones regionales obtenidas en el Informe Global de la OIT (OIT, 2006a) a partir de proyecciones, sino que se consideran las estimaciones puntuales por países.

5 Se debe tener precaución a la hora de comparar las tasas de trabajo infantil entre países o regiones por dos motivos principales. En primer lugar, porque los años de las estimaciones son diferentes. En segundo lugar, porque hay diferencias metodológicas entre encuestas en lo que respecta a la medición del trabajo infantil (aunque se debe reconocer que muchas de ellas responden a la metodología estandarizada propuesta por el Programa de Información Estadística y Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil -SIMPOC-).

6 Específicamente de la base de datos de CELADE (http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm, actualización de agosto de 2005).

Gráfico 1



Fuente:

Argentina: Encuesta sobre Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2004 -septiembre y diciembre- (EANNA 2004); Bolivia: Encuesta de Hogares noviembre-diciembre 2002 -Programa Mecovi-; Brasil: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003 (PNAD 2003); Chile: Encuesta Nacional de Actividades de Niños y Adolescentes 2003; Colombia: Encuesta Continua de Hogares, Módulo de Trabajo Infantil 2003; Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2002, módulo especial de trabajo infantil (EHPM 2002); Ecuador: Encuesta de Empleo, Desempleo, Subempleo y Empleo Infantil 2001 (ENEMDUR 2001); El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2005, módulo especial de trabajo infantil (EHPM 2005); Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (ENCOVI 2000); Honduras: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2002, módulo especial de trabajo infantil (EHPM 2002); México: Encuesta Nacional de Empleo 1999, módulo especial de trabajo infantil (ENE 1999) -pero los datos fueron tomados de INEGI (2004)-; Nicaragua: Encuesta Nacional de Trabajo Infantil y Adolescente 2000 (ENTIA 2000); Panamá: Encuesta del Trabajo Infantil 2000 (ETI 2000); Paraguay: Encuesta Permanente de Hogares 2004 -módulo de empleo de las personas 5-17 años-; Perú: Encuesta Nacional de Hogares 2001 -IV trimestre- (ENAH 2001-IV); República Dominicana: Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2000 (ENTI 2000); Venezuela: Encuesta de Hogares por Muestreo 2000 a partir de un procesamiento realizado por el Instituto Nacional de Estadística publicado en (ILO-IPEC, 2004).

1.2. Trabajo Infantil y pobreza: perspectiva de las personas y los hogares

El análisis de la vinculación entre trabajo infantil y pobreza que se realiza en esta sección considera tres países: Costa Rica, Bolivia y Guatemala. El primero, con tasas de trabajo infantil relativamente bajas, mientras que los otros dos cuentan con tasas altas. Además de por las diferencias en las tasas, se seleccionaron estos países porque las encuestas de hogares en que se sustentan las estimaciones de trabajo infantil mostradas en la sección anterior incluyen información sobre la pobreza en los hogares (como insuficiencia de ingresos). Costa Rica es un país con baja incidencia de la pobreza, mientras que los otros dos tienen altas tasas de incidencia. Al considerar las situaciones extremas (altas tasas de trabajo infantil y pobreza por una parte y bajas tasas de trabajo infantil y pobreza por otra) se espera que los resultados aquí obtenidos se puedan generalizar a la mayoría de los países latinoamericanos.

Según el módulo de trabajo infantil de la encuesta de hogares del año 2002 de Costa Rica, la tasa de trabajo infantil entre la población de 5-11 años era del 4%, del 10,1% para 12-14 años y de 23,5% para 15-17 años; mientras que para Guatemala, según la ENCOVI 2000, las tasas eran 8,9%, 34,5% y 53,5%, respectivamente

(cuadro A.1), es decir, significativamente mayores, especialmente a partir de los 12 años. Para Bolivia, la Encuesta de Hogares noviembre-diciembre 2002 (Programa Mecovi) proporciona información sobre trabajo infantil a partir de los 7 años, aunque proyectando hasta los 5 años, como se indica en el cuadro A.1, las tasas son del 15,6%, 29,8% y 41%, respectivamente; bastante elevadas también.

A continuación se presentan algunas características relevantes del trabajo infantil en cada uno de los países. En los tres países, la mayor parte del trabajo que realizan las niñas y niños de 5-11 años es 'no remunerado' (más del 80% en todos los países), principalmente en el ámbito de las actividades productivas familiares. Luego, a medida que aumenta la edad, también aumenta la proporción del trabajo remunerado (cuadro A.2). No obstante, en Bolivia y Guatemala el trabajo no remunerado sigue siendo muy elevado entre los jóvenes de 15-17 años (69,6% y 44,3%, en comparación con el 24,7% en Costa Rica).

En los tres países el trabajo infantil se realiza principalmente en actividades agropecuarias y pesca, asociado con la denominada 'economía campesina', en la que participa el jefe del hogar por cuenta propia y utiliza la mano de obra familiar para la explotación de la tierra (cuadro A.2). Para los tres grupos de edad considerados, esta rama de actividad es la más importante, aunque en todos los casos los porcentajes son mayores para el caso de Guatemala, seguido de Bolivia, donde el sector agropecuario tiene una mayor relevancia en los ámbitos de la producción y el empleo.

La actividad comercial ocupa el segundo lugar en importancia en los tres países en la inserción de las y los trabajadores infantiles (cuadro A.2). El comercio es generalmente la actividad más relevante dentro del denominado sector informal no agropecuario, y engloba las actividades de baja productividad, realizadas con bajas dotaciones de capital humano y físico, lo cual se traduce en bajos ingresos, usualmente, de subsistencia.

Bolivia y Guatemala se encuentran entre los países latinoamericanos con elevados porcentajes de población indígena. Si bien la dimensión étnica no será analizada con detalle en el presente estudio, hay que reconocer que las tasas de trabajo infantil entre la población indígena son mayores que entre la no indígena. En el caso de Guatemala, entre la población indígena de 7-11 años, la tasa de trabajo infantil fue del 17,7%, en comparación con el 7,8% entre la no indígena⁷; en la población de 12-14 años fue de 44,6% y 27,6%, respectivamente; y en la de 15-17 años, de 62% y 47,7%. En Bolivia, la pertenencia étnica se investigó para la población de 12 años y más. En este caso, las tasas de trabajo infantil son del 42,6% para la población indígena de 12-14 años en comparación con el 20,7% entre la no indígena, y de 56,6% entre la indígena de 15-17 años en comparación con el 30,4% entre la no indígena. En ambos países, la población indígena se dedica principalmente a la agricultura (economía campesina), por lo que las características anteriores son más destacadas en ellos. Este resultado pone en evidencia que desde la perspectiva de la erradicación del trabajo infantil hay factores culturales relevantes dentro de la población indígena, que deben ser tomados en cuenta.

Respecto a las horas laboradas por los niños, niñas y adolescentes que trabajan, hay diferencias importantes entre países. En el caso de las niñas y niños de 5-11 años trabajadores, en Costa Rica el 80,2% trabaja 9 horas o menos a la semana, en Bolivia (7-11 años), un 29,9% trabaja ese número de horas y en Guatemala, apenas un 16,2% (cuadro A.3). En Guatemala, el 46,1% de las niñas y niños trabajadores de ese grupo de edad labora entre 10 y 29 horas a la semana, situación similar a la de Bolivia, en que lo hacen un 44,8%. En promedio, mientras las niñas y niños costarricenses de 5-11 años envueltos en trabajo infantil laboraron en promedio 6,2 horas semanales, los bolivianos (7-11 años) lo hicieron 20,3 horas y los guatemaltecos, 26,5 horas.

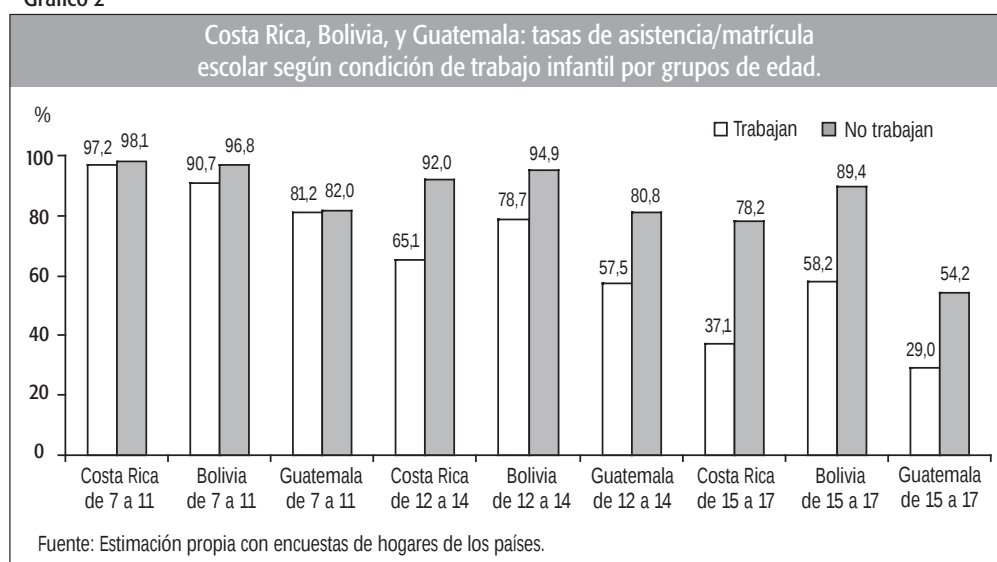
Para los demás grupos de edad se da una situación similar, esto es, el número de horas trabajadas por los niños, niñas y adolescentes bolivianos y guatemaltecos es superior al trabajado por los costarricenses (cuadro A.3), con excepción de las horas para el grupo 15-17 años de Bolivia, que son prácticamente idénticas a las de Costa Rica.

7 Se considera la población de 7-11 años porque la pertenencia étnica fue investigada para la población de 7 años y más.

En Guatemala y Bolivia, además de una mayor extensión del problema del trabajo infantil (medido por las tasas de trabajo infantil), hay también una mayor intensidad de ese trabajo, medido en este caso por las horas en promedio dedicadas. Esto tiene implicaciones no sólo sobre las acciones que se deben emprender para la erradicación del fenómeno, sino que también en las posibilidades de romper el ciclo reproductivo de la pobreza mediante la educación pues, como se verá a continuación, esa situación repercute en la educación.

Las tasas de asistencia/matricula escolar son inferiores entre los niños, niñas y adolescentes que trabajan respecto a los que no trabajan. Esta situación se presenta en todos los grupos de edad y en los países aquí considerados (gráfico 2 y cuadro A.4). Además, a medida que aumenta la tasa de trabajo infantil, se reduce la asistencia/matricula escolar. Si bien aquí hay una relación de causalidad en doble vía -ambos aspectos (trabajo infantil e inasistencia escolar) son a la vez causa y efecto-, lo cierto es que ante la ausencia de trabajo infantil (incluyendo una adecuada oferta educativa y un cumplimiento a cabalidad de la prohibición del trabajo infantil), las niñas y niños permanecerán más tiempo en la educación. Ello redundará en mayores ingresos a futuro, con un beneficio directo para las niñas y niños que les podría permitir salir de la situación de pobreza en que se encuentran y así, con un beneficio para la sociedad en su conjunto^{8/}.

Gráfico 2



Resulta importante ahora conocer la situación de pobreza de los hogares de los niños, niñas y adolescentes trabajadores, así como el impacto de su trabajo sobre esa situación. Uno de los problemas que enfrentan los análisis de pobreza que generalmente se realizan es que utilizan la situación de pobreza *ex post*, es decir, considerando o no el aporte monetario que resulta de la participación infantil en actividades económicas. Por ello, para efectos del presente estudio, se realiza una medición alternativa, que excluye del ingreso de los hogares el valor del trabajo infantil. Luego, se incluye ese aporte y se determina el impacto sobre la pobreza.

En el caso del trabajo infantil remunerado, cuando los montos han sido declarados, se consideran directamente los mismos, pero cuando el trabajo se realiza de forma no remunerada o no ha sido declarado el ingreso, se utiliza el ingreso promedio por hora que resulta para aquéllos que sí tienen información^{9/}. Se considera solamente el trabajo infantil de los 5 a los 14 años pues es sobre el cual existen restricciones en la mayoría de las legislaciones nacionales y acuerdos internacionales (asunto que será tratado más adelante en este informe).

⁸ En la tercera parte de este capítulo se profundiza en los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil.

⁹ Generalmente resalta en estos casos la discusión sobre cuál es el verdadero valor del trabajo infantil, pues generalmente las remuneraciones que perciben los niños, niñas y adolescentes no reflejan sus verdaderos aportes, sino que subvaloran el mismo. Sin embargo, no se entrará aquí en esa discusión, sino que se asumirá la remuneración efectivamente percibida.

En el cuadro A.5 se presenta el detalle de la remuneración promedio (total y por hora) percibida por las niñas y niños con remuneración y horas conocidas. Los montos promedio por hora se aplicaron a los datos sobre las niñas y niños que no reciben o no declararon remuneración.

Una vez cuantificado el ingreso laboral percibido o imputado a las niñas y niños trabajadores, se procedió a estimar el 'ingreso del hogar excluyendo el trabajo infantil'. Es necesario destacar que la encuesta de hogares de Costa Rica mantiene como hogares con 'ingreso ignorado' aquellos hogares para los que se desconoce el ingreso de la ocupación principal de alguno de sus miembros. Aquí se mantiene esa clasificación, de forma tal que para ese país hay un porcentaje de hogares con ingreso ignorado. También identifica esa encuesta algunos hogares con ingreso igual a cero, los cuales son excluidos de las mediciones de pobreza. Aquí, no obstante, se incluyen, pues en algunos de ellos el ingreso proveniente del trabajo infantil es el único que perciben.

En el cuadro 1 siguiente se incluye la distribución de las niñas y niños trabajadores de 5-14 años según la condición de pobreza de sus hogares a partir del 'ingreso del hogar excluyendo el trabajo infantil'. En el caso de Costa Rica, un 12,3% de las niñas y niños de 5-14 años que realizan trabajo infantil forman parte de hogares con 'ingreso ignorado', por lo que solamente se hará referencia en el análisis al 87,7% en hogares con ingreso cero o conocido, según lo arriba explicado.

Cuadro 1

Costa Rica, Bolivia y Guatemala: distribución relativa de las niñas y niños de 5-14 años que realizan trabajo infantil, según la situación de pobreza de sus hogares (ingreso excluyendo el trabajo infantil).*

	Costa Rica	Bolivia	Guatemala
Total trabajadores 5-14 años	49.229	414.378	519.503
Distribución relativa	100,0	100,0	100,0
En hogares con ingreso ignorado	12,3	0,0	0,0
En hogares con ingreso 0 o conocido	87,7	100,0	100,0
Pobres	45,5	91,7	83,8
hasta Lp extrema	22,8	85,0	60,9
> Lp extrema hasta Lp	22,7	6,8	22,8
No pobres	42,2	8,3	16,2
> Lp hasta 1,4 Lp	10,2	3,9	6,9
> 1,4 Lp	32,1	4,4	9,3

* En todos los casos se considera el ingreso del hogar excluyendo la remuneración en efectivo o imputada de las niñas y niños trabajadores.

Fuente: estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2002 de Costa Rica, módulo especial de trabajo infantil (EHPM 2002); de la Encuesta de Hogares noviembre-diciembre 2002 de Bolivia (Programa Mecovi); y la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 de Guatemala (ENCOVI 2000).

Como se aprecia en el cuadro 1, la mayor parte de las niñas y niños de 5-14 años involucrados en trabajo infantil pertenecen a hogares en situación de pobreza, gran parte de ellos incluso a hogares en pobreza extrema. La pobreza se concibe aquí como una situación de ingresos insuficientes, es decir, cuando los ingresos *per cápita* de los hogares son insuficientes para adquirir un conjunto de bienes y servicios básicos necesarios para la subsistencia e insuficientes inclusive para tener una alimentación básica (pobreza extrema). Más adelante en esta sección se hará referencia a las líneas de pobreza utilizadas.

Mientras que en Costa Rica el 45,5% de las y los trabajadores infantiles pertenecen a hogares pobres (22,8% a hogares en pobreza extrema), en Guatemala sucede lo mismo con el 83,8% de esas niñas y niños (60,9% en pobreza extrema) y en Bolivia, con el 91,7% (85% en pobreza extrema). Hay, asimismo, un porcentaje importante de niñas y niños trabajadores en hogares apenas 'por encima' de la línea de pobreza. En este caso, se utilizó como referencia 1,4 veces esa línea.

Al dejar de lado las diferencias en la magnitud del fenómeno de la pobreza en cada uno de los países considerados, los resultados anteriores confirman la fuerte vinculación entre trabajo infantil y pobreza: en este caso, la pobreza como factor determinante del trabajo infantil.

En el cuadro 2 se muestran las estimaciones de pobreza resultantes de este estudio, utilizando las líneas de pobreza oficiales (costo de la canasta de alimentos y otros bienes y servicios básicos) y el ingreso de los hogares 'excluyendo el trabajo infantil' e incluyendo el mismo. Éstas últimas difieren de las estimaciones oficiales por diferentes motivos; principalmente, por la utilización de ingresos en lugar de consumo¹⁰. El objetivo de la comparación es demostrar que, en lo que respecta a los indicadores nacionales de pobreza, el trabajo infantil aporta muy poco en la reducción del fenómeno.

Cuadro 2

Costa Rica, Bolivia y Guatemala: impacto del trabajo infantil sobre las estimaciones nacionales de pobreza de los hogares (insuficiencia de ingresos).

	Costa Rica*		Bolivia		Guatemala	
	ingreso sin trabajo infantil	ingreso con trabajo infantil	ingreso sin trabajo infantil	ingreso con trabajo infantil	ingreso sin trabajo infantil	ingreso con trabajo infantil
% hogares pobres						
pobreza extrema	9,1	8,7	38,1	35,9	36,2	34,6
pobreza total	26,3	25,8	59,3	58,3	60,7	60,0
cambio en pobreza (puntos porcentuales)						
pobreza extrema	-	-0,4	-	-2,2	-	-1,6
pobreza total	-	-0,5	-	-1,0	-	-0,7

* Para el cálculo se excluyen los hogares con ingreso ignorado, pero se incluyen los hogares con ingreso cero.

Fuente: estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2002 de Costa Rica, módulo especial de trabajo infantil (EHPM 2002); de la Encuesta de Hogares noviembre-diciembre 2002 de Bolivia (Programa Mecovi); y la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 de Guatemala (ENCOVI 2000).

10 En Bolivia, las estimaciones oficiales de pobreza utilizan el ingreso en áreas urbanas y el consumo en áreas rurales, por lo que para efectos del presente se re-estimó considerando el ingreso en ambas áreas y las líneas de pobreza oficiales. En Guatemala, la estimación oficial utiliza el consumo de los hogares en lugar del ingreso y muestra una incidencia en los hogares de 15,7% en pobreza extrema y de 56,2% en pobreza total (INE, 2001). Sin embargo, dado que para el presente lo importante son los ingresos de los hogares, fue necesario hacer una nueva estimación, utilizando las mismas líneas de pobreza (oficiales) y empleando la variable ingreso en lugar del consumo. Por último, las estimaciones oficiales de incidencia de la pobreza en Costa Rica a partir de los ingresos de los hogares reflejan que en el año de estudio la pobreza extrema afectaba a un 5,7% de los hogares y la pobreza total o general a un 20,6% (INEC, 2002); sin embargo, las estimaciones aquí mostradas (con trabajo infantil) difieren de las oficiales porque aquí se incluyen los hogares con ingreso cero, mientras que las estimaciones oficiales los excluyen.

En el caso de Costa Rica, las remuneraciones que reciben las niñas y niños trabajadores de 5-14 años logran reducir la pobreza extrema en 0,4 puntos porcentuales y la pobreza total en 0,5 puntos porcentuales. En Guatemala, las reducciones son de 1,6 y 0,7 puntos porcentuales respectivamente. En Bolivia, que muestra las mayores reducciones de los tres países, apenas son de 2,2 y 1,0 puntos porcentuales.

Se comprueba entonces que el trabajo infantil (7-14 años) tiene muy poco impacto en la reducción de los niveles generales de pobreza de los países, bien se trate de países con bajos niveles de pobreza y bajas tasas de trabajo infantil (como Costa Rica) o bien se refiera a países con altos niveles de pobreza y altas tasas de trabajo infantil (como Bolivia y Guatemala). Por lo tanto, el trabajo infantil no constituye para los países una solución al problema global de la pobreza y, como se verá a continuación, tampoco para los hogares.

Cuadro 3

Costa Rica, Bolivia y Guatemala: situación de pobreza de los hogares con niñas y niños de 5-14 años que realizan trabajo infantil, incluyendo y excluyendo la remuneración (percibida e imputada) por ese trabajo.
-porcentajes-

situación con ingreso excluyendo el trabajo infantil	situación con ingreso incluyendo el trabajo infantil				
	pobreza extrema	>Lp extrema hasta Lp	>Lp hasta 1,4 Lp	>1,4 Lp	total
Costa Rica*					
pobreza extrema	15,3	5,3	0,3	0,0	20,9
>Lp extrema hasta Lp	0,0	19,6	5,8	0,7	26,2
>Lp hasta 1,4 Lp	0,0	0,0	7,2	4,9	12,1
>1,4 Lp	0,0	0,0	0,0	40,8	40,8
total	15,3	24,9	13,3	46,4	100,0
Bolivia					
pobreza extrema	65,1	13,2	1,9	1,3	81,5
>Lp extrema hasta Lp	0,0	4,1	3,0	0,7	7,8
>Lp hasta 1,4 Lp	0,0	0,0	3,1	1,9	5,0
>1,4 Lp	0,0	0,0	0,0	5,7	5,7
total	65,1	17,3	8,0	9,6	100,0
Guatemala					
pobreza extrema	47,4	10,0	0,0	0,0	57,4
>Lp extrema hasta Lp	0,0	21,6	3,5	0,2	25,2
>Lp hasta 1,4 Lp	0,0	0,0	4,7	3,1	7,7
>1,4 Lp	0,0	0,0	0,0	9,6	9,6
total	47,4	31,6	8,1	12,9	100,0

* Se excluyen los hogares con ingreso ignorado.

Fuente: estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2002 de Costa Rica, módulo especial de trabajo infantil (EHPM 2002); y la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 de Guatemala (ENCOVI 2000).

Los ingresos provenientes del trabajo infantil tampoco cambian de forma significativa la situación de pobreza de los hogares propiamente. En el cuadro 3 (y en el cuadro A.6) se muestra la condición de pobreza de los hogares con niñas y niños de 5-14 años que realizan trabajo infantil, incluyendo y excluyendo

la remuneración (percibida e imputada) por ese trabajo. Como se puede apreciar, solamente un número reducido de hogares mejora su situación de pobreza gracias al trabajo infantil, ya sea porque dejan la pobreza extrema para pasar a una situación de pobreza no extrema o porque superan la pobreza, alejándose de la línea de pobreza, incluso por encima de un límite de vulnerabilidad a la pobreza establecido arbitrariamente en 1,4 veces esa línea.

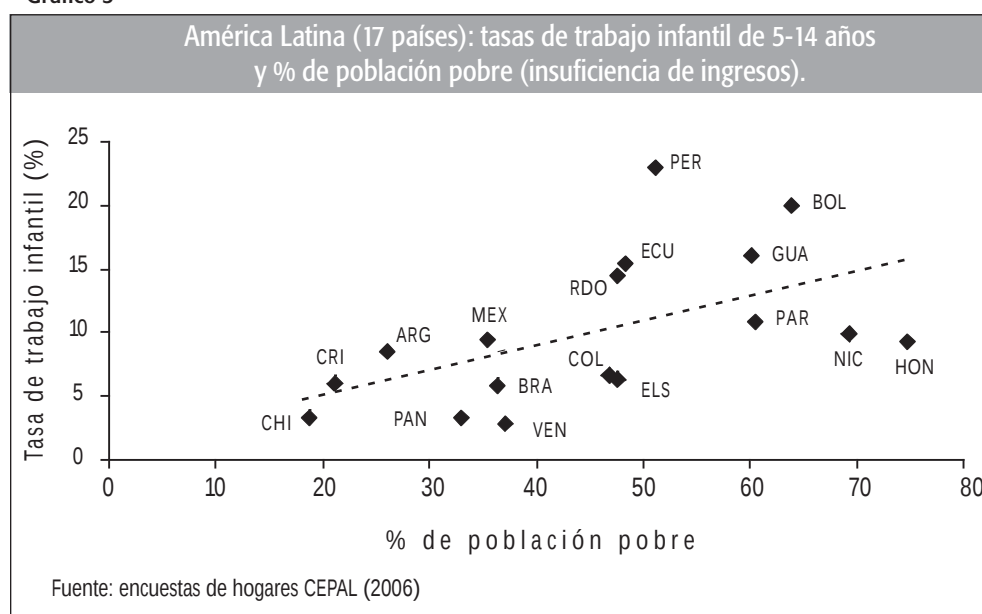
En Bolivia cambian su situación un 22% del total de hogares con niñas y niños de 5-14 años que llevan a cabo trabajo infantil; en Costa Rica, un 17% y en Guatemala, un 16,8% (cuadro 3). Esta perspectiva tampoco constituye entonces un argumento válido para mantener el trabajo infantil y los gobiernos de los países deben actuar dado que esos magros resultados no compensan la perpetuación en la pobreza de las niñas y niños trabajadores.

1.3. Trabajo Infantil y pobreza: perspectiva ‘macro’

En esta parte del capítulo se analiza la vinculación entre el trabajo infantil a nivel agregado y algunas características de la pobreza a nivel macro. Como indicador del trabajo infantil a nivel agregado se utilizan las tasas por país; en este caso, para la población de 5-14 años (cuadro A.7).

Al considerar conjuntamente la tasa de trabajo infantil con la pobreza vista como una situación de ingresos insuficientes (es decir, estimada utilizando líneas de pobreza), hay una clara correlación positiva: las mayores tasas de trabajo infantil se presentan en los países con mayores niveles de pobreza y viceversa (gráfico 3 y cuadro A.7). Si bien el coeficiente de correlación es de 0,54, es posible afirmar que el fenómeno del trabajo infantil en América Latina se asocia directamente con la pobreza en una dimensión global.

Gráfico 3



Una medición complementaria de la pobreza tomada como ingresos insuficientes es la que considera la satisfacción efectiva de un conjunto de necesidades básicas materiales (educación, vivienda, agua potable, etc.). No hay mediciones comparables de esta dimensión para todos los países de América Latina pero el Índice de Pobreza Humana (IPH), calculado por el PNUD, constituye una buena aproximación^{11/}.

11 El Índice de Pobreza Humana (IPH) mide privaciones en tres aspectos básicos del desarrollo humano: una vida larga y saludable (longevidad), los conocimientos y un nivel de vida decoroso. La privación en el caso de la longevidad está determinada por la vulnerabilidad a la muerte a una edad relativamente temprana y se mide por la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años. En el caso de los conocimientos, la privación se refleja en la exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones

En este caso, también se presenta una correlación positiva entre las tasas de trabajo infantil y la pobreza medida por el IPH (gráfico 4 y cuadro A.7), es decir, que a medida que aumenta la insatisfacción de las necesidades básicas materiales consideradas para la medición del IPH, también aumenta la tasa de trabajo infantil. El coeficiente de correlación es en este caso menor que el anterior: 0,44, poniendo en evidencia que la insuficiencia de ingresos es un determinante más significativo para el trabajo infantil.

Gráfico 4

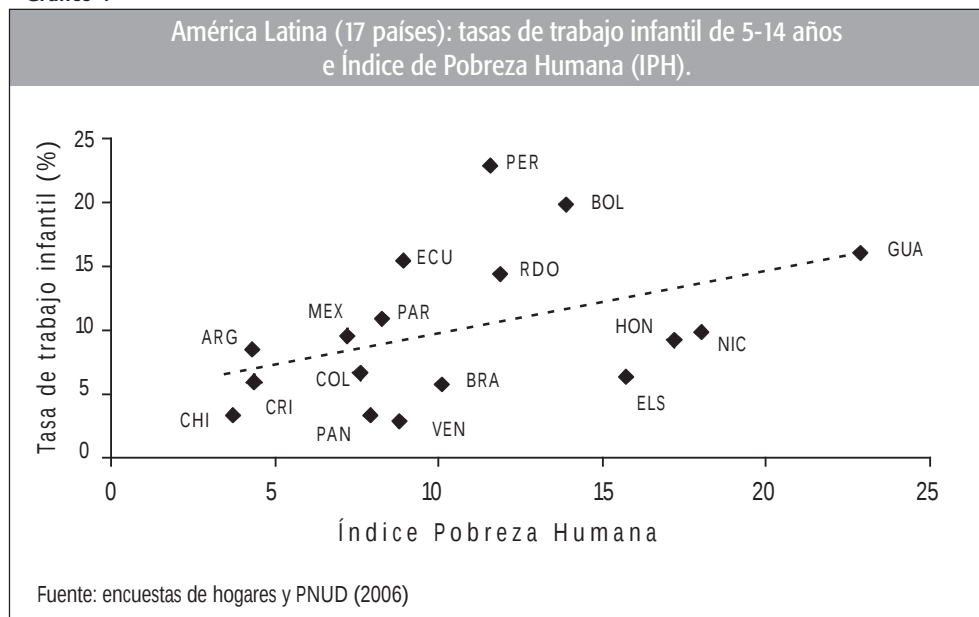
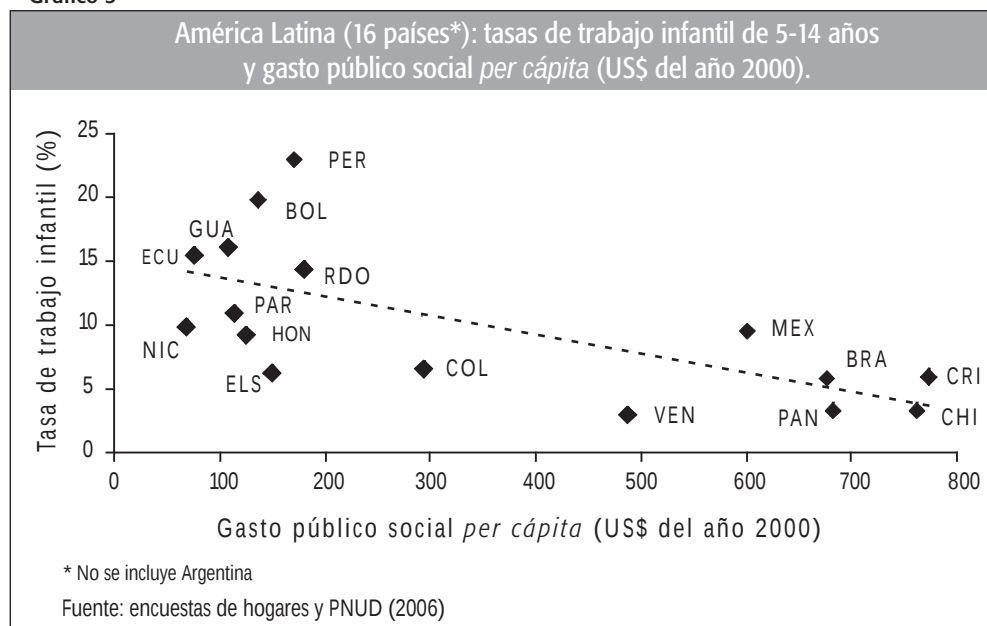


Gráfico 5



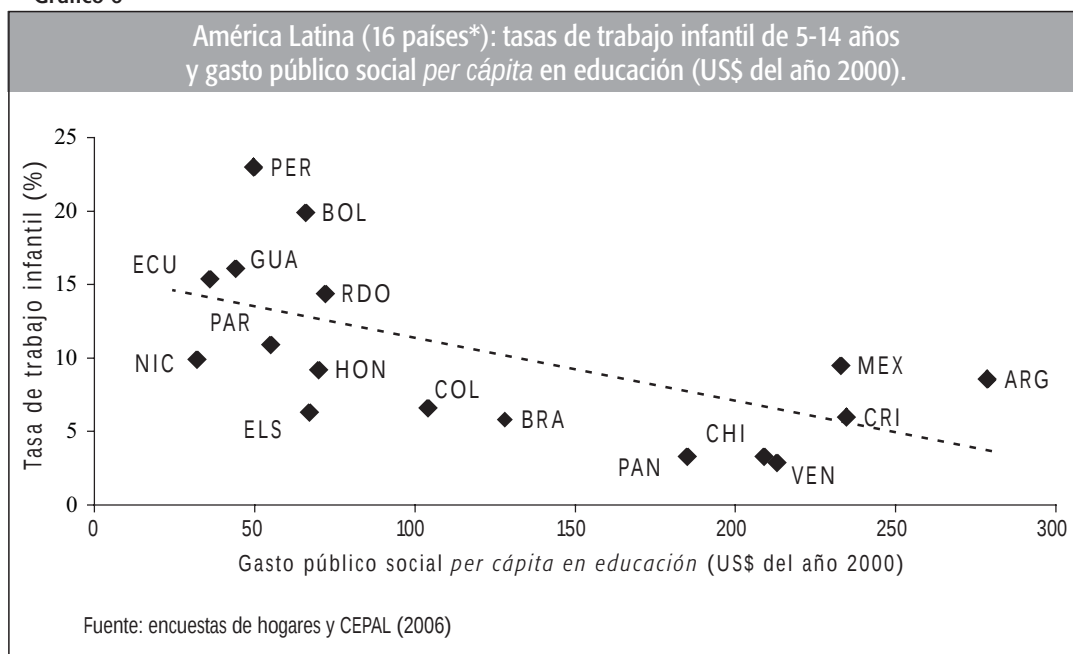
y se mide por la tasa de analfabetismo de las personas adultas. Finalmente, la privación en lo que respecta al nivel de vida se refleja en la falta de acceso a suministros económicos generales y se mide por el porcentaje de la población que no utiliza fuentes de abastecimiento de agua potable y el porcentaje de menores de 5 años de edad con peso insuficiente.

El coeficiente de correlación es en este caso de -0,67. Este coeficiente, que se puede considerar alto, pone en evidencia la importancia de las inversiones sociales para atacar el trabajo infantil¹².

Cuando se considera este gasto público social, dos aspectos son relevantes. En primer lugar, los países con mayores niveles de gasto en el año de estudio tienen una larga tradición de gasto social elevado, lo cual, asociado con las bajas tasas de trabajo infantil que presentan, induce a concluir que para la reducción del trabajo infantil no solamente son necesarios mayores niveles de gasto, sino también la sostenibilidad de esos niveles en el mediano y largo plazo.

En segundo lugar, resulta de gran importancia conocer, además del gasto público social total, el efecto del gasto público en educación, pues se espera que incida más directamente en el trabajo infantil. Nueve de los 17 países latinoamericanos considerados tienen un gasto público *per cápita* en educación inferior a US\$ 100 el año 2000 (gráfico 6 y cuadro A.7) y dos países más tienen un gasto de US\$ 104 y US\$ 128, poniendo en evidencia que se trata de montos bajos en términos generales y con una gran diferencia en comparación con los que más gastan. Sin embargo, se debe aclarar que el problema de los bajos niveles de gasto que muestran estos países se refleja en el gasto social general; incluso la mayoría de ellos realiza un esfuerzo significativo en educación, pues le dedican una porción importante del gasto público social total.

Gráfico 6



Cuando se consideran conjuntamente la tasa de trabajo infantil y el gasto público *per cápita* en educación, hay una fuerte correlación negativa, con un coeficiente de -0,62. Es clara entonces la importancia de este gasto para la reducción del trabajo infantil. Al igual que cuando se hizo referencia al gasto público social, los países con mayores niveles de gasto en educación en el año de estudio tienen también una larga tradición de gasto elevado en este sector, por lo cual se debe considerar tanto el mayor nivel como la sostenibilidad del mismo en el mediano y largo plazo.

El gasto público social, es decir, el gasto del sector público en los sectores sociales (educación, salud, seguridad y asistencia social y vivienda y otros), representa en buena medida los esfuerzos que realizan los

12 En el gráfico y en la estimación del coeficiente de correlación se excluyó Argentina, pues es un país con un nivel de gasto muy elevado originado principalmente en el rubro 'seguridad y asistencia social' (50% del gasto total), lo cual lo hace diferente a los demás. No obstante, cuando se considera, el coeficiente de correlación sigue siendo elevado (-0,56).

gobiernos de los países por brindar a la población los servicios básicos para mejorar sus condiciones de vida. Cuando se analizan conjuntamente la tasa de trabajo infantil de la población de 5-14 años con el gasto público social *per cápita*, hay una importante correlación negativa: menores tasas de trabajo infantil están asociadas con mayores niveles de gasto público social *per cápita* y viceversa (gráfico 5 y cuadro A.7).

Además del gasto en educación, se consideró conveniente analizar la cobertura del sistema educativo y algún indicador de calidad. En el caso del indicador de cobertura, es importante tener presente que el mismo juega un doble papel en el análisis del tema de interés para el presente: bajos niveles de cobertura se pueden deber tanto a problemas de oferta educativa (lo cual repercutiría en mayores niveles de trabajo infantil) como a la demanda educativa, pues los niños, niñas y adolescentes que optaron por el trabajo infantil dejarían de asistir a la escuela, afectando ese indicador. No obstante las consideraciones anteriores, la mayoría de los países latinoamericanos presentan elevadas tasas de matrícula neta en educación primaria (cuadro A.7), por lo que no es un factor discriminante para el trabajo infantil. No es conveniente utilizar las tasas en secundaria ya que son precisamente las que muestran mayores problemas tanto por el lado de la oferta como de la demanda.

Estas elevadas tasas de matrícula neta en primaria (indicador de seguimiento del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo de Milenio) reflejan que, en términos generales, los sistemas educativos de los países latinoamericanos han alcanzado altos niveles de cobertura en ese nivel educativo. Sin embargo, otro indicador relevante, también considerado dentro del conjunto de indicadores para el seguimiento del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, refleja que el logro educativo en educación primaria es muy bajo. El indicador específico es el porcentaje de niñas y niños matriculados en primer grado y que alcanzan el quinto grado (cuadro A.7). La relevancia de este indicador se debe a que, según la UNESCO, las niñas y niños alcanzan una alfabetización funcional hasta el quinto grado, de forma tal que solamente los que superen ese grado pueden considerarse plenamente alfabetizados. Los niveles del indicador para América Latina son en general bajos, reflejando problemas de calidad en la educación.

Se correlacionó este indicador de logro educativo (cuadro A.7) con la tasa de trabajo infantil y, aunque la correlación fue negativa -como se esperaba: a mayor porcentaje de niños y niñas que alcanzan el quinto grado, menor tasa de trabajo infantil-, el coeficiente de correlación resultó muy bajo (-0,36).

En todo caso, este resultado tiene especial importancia desde la perspectiva del presente dado que las niñas y niños que no alcanzan el quinto grado y abandonan la escuela para incorporarse al trabajo no están alfabetizados funcionalmente y, por lo tanto, solamente podrán acceder a trabajos no calificados, mal remunerados y precarios, con lo cual perpetuarán su situación de pobreza.

1.4. Costos y beneficios de erradicar el Trabajo Infantil

Ante la gravedad del problema del Trabajo Infantil en el mundo y preocupados por su solución, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) dio a conocer en el año 2003 un estudio a nivel mundial: *Invertir en todos los niños: Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil* (OIT, 2003). El estudio demuestra que los costos económicos en que a lo largo de 20 años incurrirían los gobiernos y familias por educar a todas las niñas y niños en lugar de permitir que trabajasen, serían inferiores a los beneficios a largo plazo generados por una mayor educación y salud, con un beneficio económico neto para las personas, las familias y la sociedad en general.

Más específicamente, por el lado de los costos se consideran costos públicos y privados. En el caso de los costos públicos se incluyen los asociados a la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación pública; y también el costo de las intervenciones directas necesarias para combatir las peores formas de trabajo infantil. En el caso de los costos privados, específicamente para las familias, se considera el costo de oportunidad del valor del trabajo infantil que dejan de percibir.

Asimismo, se toman en consideración los beneficios en educación y en salud. En lo que respecta a la educación, hay un beneficio global que se origina en una población más educada, que percibirá, entre otros, mayores ingresos laborales. Y en lo concerniente a la salud, se considera específicamente la reducción en las lesiones que dejarán de sufrir las niñas y niños al no trabajar, lo cual incide sobre sus ingresos futuros. La medición de los beneficios es un tanto restrictiva ya que se concentra en los ingresos futuros que se obtengan en el mercado laboral, dejando por fuera otros beneficios derivados de la mayor educación, la reducción en el costo de los servicios de salud y otros.

La comparación de esos costos y beneficios conforme se producen a lo largo del tiempo arroja lo que se denomina el 'beneficio económico neto'. La propuesta de IPEC considera, además, que para aminorar los costos para los hogares (el costo de oportunidad ya destacado y algunos costos directos -uniformes, libros, etc.-), se podría ejecutar un programa de transferencias a todas las niñas y niños de hogares pobres, condicionado a la asistencia a la escuela, igual a un 80% del valor del trabajo infantil (costo de oportunidad) pero que no supere brecha de pobreza. El análisis costo-beneficio, incluyendo el monto de esas transferencias y el costo de administración del programa, arroja lo que se denomina 'beneficio financiero neto'.

Ese estudio a nivel mundial (OIT, 2003) fue replicado para los países latinoamericanos, considerando la mayoría de los países y utilizando información más detallada para cada uno de ellos (OIT: 2005, 2006d y 2006e). A continuación se destacan algunos de los principales resultados de esos estudios específicos para América Latina.

Según el estudio, los costos de implementación del programa en los países latinoamericanos varían dependiendo de la magnitud del trabajo infantil en cada uno de ellos, de la cobertura del sistema educativo y de la calidad del mismo, así como de los niveles de pobreza. Respecto a este último particular, dado que los niveles de pobreza son tan elevados en América Latina y considerando además que la pobreza afecta principalmente a los niños, niñas y adolescentes, fue necesario restringir el programa de transferencias a aquellos en hogares en pobreza extrema. Aun así, como se puede observar en el cuadro 4, en la mayoría de los países el costo del programa de transferencias es bastante más elevado que el componente de oferta educativa e intervenciones directas y en todos los casos es bastante mayor que el costo de oportunidad en que incurren los hogares.

Cuadro 4

América Latina (18 países): costo anual promedio para los sectores privado y público de la ejecución del programa de erradicación del trabajo infantil propuesto por IPEC y tasa interna de retorno del mismo, sin programa de transferencias y con el programa.

	Costo de oportunidad anual promedio para los hogares ^{1/} (millones de US\$ PPA)	Costo anual promedio para el sector público ^{1/} (millones de US\$ PPA)			Tasa interna de retorno ^{4/}	
		Oferta educativa e intervenciones ^{2/}	Programa de transferencias ^{3/}	Ambos rubros	sin programa de transferencias	con programa de transferencias
Subregión Norte						
Costa Rica	6	28	22	50	8,6	5,1
El Salvador	17	45	136	181	13,7	5,6
Guatemala	89	269	193	462	13,4	10,1
Honduras	33	90	363	454	8,0	0,9
México	317	774	1.668	2.442	2,2	-1,8
Nicaragua	32	55	109	165	12,9	7,5
Panamá	2	11	56	67	10,5	1,0
Rep. Dominicana	50	61	150	211	6,2	1,9
Subregión Andina						
Bolivia	70	40	305	345	8,5	1,3
Colombia	77	352	948	1.300	9,8	2,6
Ecuador	53	59	140	199	4,2	0,6
Perú	172	99	403	502	4,4	0,2
Venezuela	22	58	411	469	14,0	2,4
Subregión Cono Sur						
Argentina	50	149	146	295	2,6	0,1
Brasil	253	764	1.514	2.278	5,0	0,7
Chile	13	26	46	72	2,7	-0,6
Paraguay	44	62	359	421	6,2	-0,2
Uruguay	3	9	5	15	8,4	5,9

1/ Los costos totales de ejecución del programa se distribuyen de forma desigual en el tiempo, dependiendo de las características de la ejecución del programa en cada país; pero para efectos de comparación, se presentan aquí como el promedio simple para 20 años.

2/ Incluye el costo adicional de ampliar la cobertura y calidad de la educación y el costo de los programas de intervención directa para combatir las peores formas de trabajo infantil.

3/ Incluye el monto de las transferencias más el costo de administración de ese programa de transferencias (5% del monto transferido).

4/ Se obtiene de comparar a lo largo del tiempo los costos públicos y privados del programa (oferta educativa, intervenciones directas, costo de oportunidad para los hogares y los costos del programa de transferencias) y los beneficios en educación y salud de la erradicación del trabajo infantil.

Fuente: OIT/IPEC (2005, 2006d y 2006e): Construir futuro, invertir en la infancia: Estudio económico de los costos y beneficios de eliminar el trabajo infantil en América Central, México y República Dominicana, en los países andinos y en los países del Cono Sur.

Excluyendo el programa de transferencias, al comparar los costos y beneficios del programa, el beneficio económico neto es muy elevado en la mayoría de los países, con tasas internas de retorno que en la mayoría de ellos superan el 5% (cuadro 4), lo cual se puede considerar muy satisfactorio.

Cuando se considera el programa de transferencias (beneficio financiero neto), dado su alto costo, las tasas internas de retorno se reducen, aunque en la gran mayoría de los países son positivas y en algunos siguen siendo bastante altas. No obstante, se debe destacar que el programa de transferencias condicionadas a la permanencia en la escuela definido para ese estudio tiene una cobertura muy amplia, por lo que, en la práctica, la definición de programas especialmente dirigidos a grupos de población infantil trabajadora tendrá un mayor impacto en la erradicación del trabajo infantil con un costo menor y beneficios netos (tasas internas de retorno) mayores.

Vale la pena retomar la metodología y resultados de ese estudio latinoamericano (OIT: 2005, 2006d y 2006e) para destacar el impacto sobre la ruptura del ciclo de la pobreza entre las niñas y niños trabajadores por permanecer en la escuela en lugar de realizar actividades económicas. Se tiene en cuenta aquí solamente el impacto sobre los ingresos laborales futuros, por lo que deben considerarse como un mínimo, pues hay otros impactos relacionados con el pleno desarrollo de las niñas y niños.

Se desprende del estudio que la edad promedio de los niños, niñas y adolescentes de 5-14 años que realizan trabajo infantil por erradicar, a nivel latinoamericano, es de 11 años, por lo que la meta debe ser mantenerlos en la escuela por 4 años, hasta los 14 años. Por otra parte, el costo de oportunidad del trabajo infantil difiere entre países (cuadro A.8), con un promedio simple mensual de US\$ 33 corrientes, monto que será considerado para efectos del presente.

Por otra parte, Psacharopoulos (1999) estimó la tasa de retorno de la educación en 0,11, como un promedio para los países en desarrollo; esto es, que los ingresos laborales aumentan en un 11% por cada año de incremento en el nivel de educación.

La metodología general asume que cada persona percibirá ingresos laborales durante 40 años a partir de su incorporación al mercado de trabajo (en principio, a los 15 años de edad), situación conservadora dado que la esperanza de vida en todos los países considerados supera los 60 años.

El salario de referencia que se utiliza es el salario promedio mensual de las personas ocupadas de 20-60 años no calificadas (trabajadoras y trabajadores con menos de 3 años de educación formal). Estos salarios difieren significativamente entre países (cuadro A.8), con promedio simple de US\$ 129 por mes, el cual es aquí considerado.

Se aplica entonces el método costo-beneficio. Como costos se consideran el costo de oportunidad para los hogares de US\$ 33 por mes durante 4 años y se añade a él US\$ 10 mensuales para cubrir los costos directos de la educación (útiles escolares, transporte, etc.) durante el mismo período, para un total de US\$ 43 por mes. Por el lado de los beneficios, se espera que la educación promedio de las niñas y niños que estén dentro del programa aumente en 4 años, lo cual implica un incremento en sus ingresos laborales futuros mensuales de US\$ 57 ($US\$ 129 \times 0,11 \times 4$), durante 40 años. En el gráfico 7 se muestra el flujo de costos y beneficios.

La tasa interna de retorno en este caso es de 23,4%, sumamente elevada, poniendo en evidencia los importantes beneficios a nivel personal y de los hogares de mantenerse este tiempo en la educación. Desde el punto de vista de la pobreza de las personas y los hogares, el aumento mínimo de US\$ 57 mensuales en los ingresos laborales que se espera como resultado del programa contribuye con el ingreso del hogar, aumentando el ingreso *per cápita* del hogar y reduciendo la insatisfacción de necesidades (pobreza).

Lógicamente, para poder lograr esos resultados es necesario garantizar el acceso a la educación de todas las niñas y niños (cobertura) y la calidad de la educación, de forma tal que la permanencia de 4 años de las niñas y niños en la escuela se traduzca en un aumento efectivo de 4 años en su educación.

Gráfico 7



Para aliviar el costo de los hogares durante los 4 años de permanencia de las niñas y niños en la escuela, conviene implementar un programa de transferencias, condicionadas a la asistencia escolar y al logro educativo. En este caso, el monto de la transferencia mensual podría ser de entre US\$ 25 y US\$ 35 mensuales.

Es claro entonces que la erradicación del trabajo infantil genera beneficios tanto en las personas y hogares, como de la sociedad, es decir, del país. Ahora bien, en la mayoría de los países, los costos anuales para el sector público de implementación del programa propuesto representan menos del 0,5% del PIB, por lo que el programa se puede considerar 'viable'. Para otros países –lamentablemente, los que presentan menores niveles de gasto público social en términos *per cápita*-, el costo en términos relativos al PIB es bastante más elevado, lo cual requiere una importante voluntad política para iniciar -en toda su extensión- y mantener a lo largo de 20 años un programa de este tipo.

2. TRABAJO INFANTIL: COMPROMISOS DE LOS PAÍSES Y TRATAMIENTO EN LOS PLANES Y ESTRATEGIAS NACIONALES

Este capítulo se divide en tres partes. En la primera se hace un breve recuento de los principales compromisos de los países en materia de trabajo infantil. En la segunda parte se realizan algunas consideraciones sobre los planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil, para luego, en la tercera parte, entrar en el análisis del tratamiento del tema de estudio en los planes y estrategias nacionales de desarrollo/reducción de la pobreza de los países latinoamericanos.

2.1. Principales compromisos de los países en materia de trabajo infantil

Las legislaciones nacionales de los países (Constituciones Políticas, leyes específicas, etc.) establecen condiciones que limitan el trabajo infantil. Sin embargo, no en todos los países existen límites claramente definidos en la materia, motivo por el cual, los convenios internacionales constituyen importantes instrumentos, toda vez que establecen límites mínimos uniformes en la materia. En caso de que la legislación nacional sea más restrictiva que los convenios internacionales, prevalecen los criterios nacionales.

Entre los convenios internacionales relevantes se encuentran los convenios No. 138 y No. 182 de la OIT. El Convenio de la OIT sobre 'edad mínima' (No. 138, de 1973) establece que la edad mínima de admisión a cualquier trabajo o empleo no debe ser inferior a la edad de completar la educación obligatoria y, en ningún caso, menor de 15 años -ó 14 en el caso de países cuya economía y facilidades educativas están insuficientemente desarrolladas (artículo 2, párrafos 3 y 4)-. No obstante, la situación no es tan clara para las niñas y los niños de 12 a 14 años porque la Convención, en su artículo 7 párrafo 1, permite 'trabajo liviano' para los 13-14 años (o 12-13 años en los países menos desarrollados), entendiendo por 'trabajo liviano': a) aquel trabajo que no sea dañino o nocivo para la salud y el desarrollo de las niñas y niños; y b) aquel trabajo que no sea de tal naturaleza que pueda perjudicar la asistencia del niño o la niña 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.

Con excepción de México, los restantes 17 países latinoamericanos considerados en este estudio han ratificado ese convenio No. 138 (cuadro 5). Sin embargo, como se vio en el capítulo primero de este informe, algunos países muestran niveles de trabajo infantil entre la población de 5-14 años muy elevados.

Adicionalmente a la eliminación del trabajo de esas niñas y niños en razón de su edad, también debe considerarse la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, según lo establece el Convenio No. 182 de la OIT (1999). Este Convenio aplica a todas las personas menores de 18 años. Las peores formas de trabajo infantil que contempla el mencionado Convenio son (artículo 3): 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 y niñas para utilizarlos en conflictos armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños y niñas para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños y niñas 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 y niñas. Los tipos de trabajo a que se refiere este último párrafo deben ser determinados por la legislación nacional o por la autoridad competente.

Los 18 países latinoamericanos considerados en este estudio han ratificado ese convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (cuadro 5). No existen estadísticas confiables sobre la magnitud de este fenómeno en la región, pues por sus características propias la tendencia es a que se de un ocultamiento o invisibilidad en el mismo; sin embargo, no se puede negar su existencia en la actualidad.

Cuadro 5

América Latina (18 países): Año de ratificación de los Convenios No. 138 (sobre la edad mínima de admisión a cualquier trabajo o empleo) y No. 182 (sobre la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil) y de la Convención sobre los Derechos del Niño.

	Convenio No. 138	Convenio No. 182	Convención Derechos del Niño
Argentina	1996	2001	1990
Bolivia	1997	2003	1990
Brasil	2001	2000	1990
Chile	1999	2000	1990
Colombia	2001	2005	1991
Costa Rica	1976	2001	1990
Ecuador	2000	2000	1990
El Salvador	1996	2000	1990
Guatemala	1990	2001	1990
Honduras	1980	2001	1990
México	no ha ratificado	2000	1990
Nicaragua	1981	2000	1990
Panamá	2000	2000	1990
Paraguay	2004	2001	1990
Perú	2002	2002	1990
Rep. Dominicana	1999	2000	1991
Venezuela	1987	2005	1990
Uruguay	1977	2001	1990

Fuente: convenios OIT en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/>; y Convención en: <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/11.htm>.

Además de esos convenios, los 18 países latinoamericanos considerados en este estudio han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño (cuadro 5), el cual, en su artículo 32, establece que “*los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.*” Luego indica que los Estados Partes adoptarán las medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales necesarias para garantizar la aplicación de ese artículo. Para ello, y tomando en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes deberán fijar, en particular, a) la edad o edades mínimas para trabajar; b) la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; y c) las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva de ese artículo. Algunos países han adecuado su legislación nacional en función de lo indicado en esa Convención.

Por otra parte, el tema del trabajo infantil ha sido tratado en diferentes foros latinoamericanos. Una revisión bastante detallada de esos foros se encuentra en *Reflexiones para el cambio: Análisis de los planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil en América Latina y el Caribe* (OIT, 2006b); pero dos son especialmente importantes para el presente estudio. En primer lugar, la VII Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia, realizada el 26-27 de septiembre de 2005 en León, España. En la denominada ‘Declaración de León’, surgida de esa reunión, las y los representantes de los 21 gobiernos iberoamericanos presentes en esa reunión acordaron (acuerdo 6): “*Combatir las causas que originan la pobreza y la exclusión social y su reproducción intergeneracional, dirigiendo nuestros esfuerzos, entre otros, a la erradicación progresiva del trabajo infantil y la eliminación inmediata de sus peores formas y todo tipo de explotación de niñas, niños y adolescentes*”.

En segundo lugar, en la XVI Reunión Regional Americana de la OIT (Brasilia, 2006), las delegaciones tripartitas (gobiernos, trabajadores y empleadores) de los países de la región asumen la Agenda Hemisférica para generar Trabajo Decente 2006-2015 (OIT, 2006c) y reafirman su compromiso con la erradicación del trabajo infantil y de sus peores formas.

Esta Agenda Hemisférica para generar Trabajo Decente 2006-2015 (OIT, 2006c) plantea una serie de objetivos estratégicos y transversales para promover el trabajo decente en la región y contiene una estrategia articulada de políticas que combinan acciones en el ámbito económico, normativo e institucional y en los mercados de trabajo¹³.

La estrategia propone ‘lograr el respeto efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo’, entre los cuales se encuentran los relacionados con el trabajo infantil, con el objetivo específico de alcanzar la “eliminación progresiva del trabajo infantil”, según las siguientes metas: a) eliminar las peores formas de trabajo infantil en un plazo de 10 años (2015); y b) eliminar el trabajo infantil en su totalidad en un plazo de 15 años (2020).

Para lograr ese objetivo y metas se proponen las siguientes políticas:

- a) Consolidar una autoridad nacional, responsable de integrar los esfuerzos oficiales y de los actores sociales en el marco de un plan nacional, con mandato y capacidad para la implementación y el seguimiento del mismo por medio, entre otras medidas, de un sistema preciso de indicadores.
- b) Integrar la acción de los ministerios de economía y asuntos sociales, así como las actividades de estos últimos y las de los ministerios de trabajo, educación y salud.
- c) Adecuar las leyes nacionales a las obligaciones que emanan de los Convenios No. 138 y No.182 de la OIT y fomentar la formación de las autoridades y los agentes responsables de la aplicación de la legislación nacional en la materia.
- d) Elaborar listas consensuadas de trabajos peligrosos e identificar dónde se practican las peores formas del trabajo infantil con el fin de abordar el problema con carácter urgente y proceder, entre otras medidas, al rescate y rehabilitación de las niñas y niños que se encuentran en esas situaciones.
- e) Incorporar la erradicación del trabajo infantil a las políticas y los programas sociales y económicos de desarrollo, en especial, los orientados a la infancia y adolescencia y a la reducción de la pobreza.

13 La agenda se compone de tres elementos fundamentales: a) políticas generales en cuatro ámbitos (normas laborales, oportunidades de empleo e ingresos, protección social y tripartismo y diálogo social); b) políticas en áreas de intervención específicas, que contribuyen a reforzar las políticas que se proponen en cuatro áreas generales; y c) mecanismos para la ejecución de dichas políticas.

- f) Prestar especial atención al ámbito rural y promover el desarrollo productivo para las personas desempleadas y subempleadas en el sector rural a través, entre otras cosas, de la generación de políticas activas del mercado de trabajo.
- g) Mejorar la oferta educativa y de formación profesional.
- h) Fomentar políticas de apoyo a la formalización de sectores en que se concentra un alto número de niñas y niños trabajadores.
- i) Fomentar, entre otras medidas, el desarrollo de programas de transferencias condicionadas con el fin de mejorar el acceso, la permanencia y la reintegración de las niñas y niños en el sistema educativo y/o de formación profesional.
- j) Consolidar y generalizar la medición periódica de la situación del trabajo infantil para facilitar la toma de decisiones y el conocimiento de sus efectos.

Se puede concluir, entonces, que hay suficiente legislación nacional y compromisos internacionales que deberían garantizar que las niñas y niños latinoamericanos de 14 años o menos no sean víctimas del trabajo infantil. A pesar de ello, como se vio en el primer capítulo, la realidad es otra. Entre las políticas propuestas en la Agenda Hemisférica para erradicar el trabajo infantil cobra especial relevancia para efectos del presente la que hace referencia a la necesidad de (e) incorporar la erradicación del trabajo infantil a las políticas y los programas sociales y económicos de desarrollo, en especial, los orientados a la infancia y adolescencia y a la reducción de la pobreza, aspecto que será analizado a continuación.

2.2. Los Planes Nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil

Antes de entrar en los planes/estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza, conviene hacer referencia a los “planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil”, los cuales marcan las directrices y estrategias que los países seguirán para lograr el objetivo de prevención y erradicación del trabajo infantil. Estos planes han sido elaborados en la mayoría de los países latinoamericanos por Comisiones Nacionales especializadas en el tema del trabajo infantil.

Cuentan con este tipo de planes los siguientes 14 países de América Latina (de los 18 considerados en este estudio)¹⁴.

- Argentina: Plan nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil en Argentina, 2006.
- Bolivia: Plan nacional de erradicación progresiva del trabajo infantil en Bolivia, 2000-2010.
- Brasil: Plan nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección al trabajador adolescente en Brasil, 2004.
- Chile: Plan de prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil y adolescente en Chile, 2001-2010.
- Colombia: Tercer Plan nacional para la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo juvenil en Colombia, 2003-2006.
- Costa Rica: Segundo Plan nacional de acción para la prevención y erradicación del trabajo infantil y para la protección especial de las personas adolescentes trabajadores en Costa Rica, 2005-2010.
- Ecuador: Plan nacional para la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil en el Ecuador, 2005.

14 Según información a setiembre de 2007 en <http://www.oit.org.pe/ipecc/>.

- Guatemala: Plan nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección de la adolescencia trabajadora en Guatemala, 2001.
- Honduras: Plan de acción nacional para la erradicación gradual y progresiva del trabajo infantil en Honduras, 2001-2006¹⁵/.
- Nicaragua: Plan estratégico nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección de los y las adolescentes trabajadoras en Nicaragua, 2001-2005¹⁶/.
- Panamá: Plan nacional de erradicación del trabajo infantil y protección de las personas adolescentes trabajadoras en Panamá, 2007-2011.
- Paraguay: Plan nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo de los adolescentes en el Paraguay, 2003-2008.
- Perú: Plan nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil de Perú, 2005.
- Uruguay: Plan de acción para la prevención y erradicación del trabajo infantil en el Uruguay 2003-2005.

Además, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana cuentan con planes específicos para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil o particularmente para lo referente a la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes. Específicamente:

- El Salvador: Plan nacional para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, 2006-2009 y Plan de acción nacional contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, 2001-2004.
- Honduras: Plan de acción nacional contra la explotación sexual comercial, 2006-2011.
- Nicaragua: Plan nacional contra la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, 2003-2008.
- Paraguay: Plan nacional de prevención y erradicación de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, 2003.
- República Dominicana: Plan estratégico nacional para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, 2006-2016, y Plan de acción de la República Dominicana para erradicar el abuso y la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

Escapa al objetivo del presente estudio analizar cada uno de esos planes¹⁷/.

Es importante, sin embargo, dejar constancia de la preocupación de los países en la elaboración de este tipo de planes, lo cual refleja la importancia que se le está dando al tema. Además, un estudio de la OIT sobre los mismos (OIT, 2006b) da clara cuenta de que se trata de planes que muestran características diversas, representando la heterogeneidad de los problemas propios de cada país. Se destaca además que *“la mayor parte de los planes no cuenta con información suficiente, lo cual limita seriamente su acompañamiento, la identificación de cuellos de botella y la delimitación de responsabilidades. Así, la mayor parte de los planes dedica un espacio amplio a temas de diagnóstico—incluyendo inventario normativo y marco conceptual—y pierden precisión en los elementos de organización”*. Tampoco incluyen una estimación de los recursos disponibles o necesarios para hacer viable las tareas identificadas y para algunos casos no se logró definir indicadores y metas que permitieran darle seguimiento a la ejecución.

15 Actualmente (setiembre de 2007) está a punto de ser divulgado el segundo plan.

16 Actualmente (setiembre de 2007) se encuentra elaborando su segundo plan.

17 Una descripción general de cada uno de ellos se encuentra en OIT, 2006b.

Otro resultado importante para efectos del presente estudio es el que se refiere al notable esfuerzo en estos planes “*por vincularse con otros planes existentes –principalmente de infancia, pobreza y educación-, aunque dada la extensión de varios de los planes y el nivel de detalle de los compromisos, no queda claro si se está tomando los planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil como consolidaciones de los planes sectoriales. Es preferible guardar equilibrio sobre el nivel de detalle de las propuestas: no se trata de replicar ni suplantarse los planes sectoriales, sino de articularse a ellos y complementarlos, cuando corresponda*” (OIT, 2006b: 84).

Los planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil constituyen elementos indispensables para lograr los objetivos propuestos en materia de trabajo infantil, pero no son suficientes por sí mismos, por lo que deben estar debidamente articulados con políticas, planes y estrategias más amplias. Es importante entonces pasar directamente al análisis de los planes/estrategias nacionales de desarrollo y de reducción de la pobreza para determinar si la articulación *supra* mencionada se da en ambos sentidos.

2.3. Tratamiento del Trabajo Infantil en los planes/estrategias nacionales de desarrollo y de reducción de la pobreza

A pesar de esos compromisos internacionales y la elaboración de planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil, como se verá a continuación, el tratamiento del tema del trabajo infantil es muy limitado en los planes y estrategias nacionales de desarrollo/reducción de la pobreza de los países latinoamericanos. Primero se presenta un panorama general para luego pasar al análisis se realiza país por país.

Los Planes Nacionales de Desarrollo son planteamientos formales de los objetivos, prioridades y estrategias de acción para el desarrollo que seguirán los países en determinados períodos de tiempo. En algunos países, la formulación de estos planes es una exigencia legal. Generalmente, se elaboran tomando como referencia los períodos presidenciales, lo cual tiene ventajas y desventajas. Entre las ventajas se encuentra la posibilidad de cambiar las prioridades del accionar gubernamental tomando en cuenta los cambios en los entornos nacional e internacional. Entre las desventajas, la más importante parece ser la práctica común de que al cambiar los gobiernos, la tendencia es a desconocer todo lo actuado por los gobiernos anteriores y empezar de cero. Asociado a ello, las y los gobernantes generalmente otorgan elevada prioridad a la ejecución de la parte de los planes ‘con mayor impacto en el corto plazo’, asignando poca prioridad a las políticas, programas y proyectos con impacto en el mediano y largo plazo. Por un lado, esto constituye una fuerte limitación para la implementación de políticas de Estado que trasciendan administraciones y, por otro, una desventaja para los temas que requieren de políticas de mediano y largo plazo para su atención. La erradicación del trabajo infantil es el mejor ejemplo de lo que debería ser una política de Estado que se refleje de manera constante en los Planes Nacionales de Desarrollo y que además se ubique dentro de las prioridades de ejecución de cada nuevo gobierno, dejando abierta la posibilidad, eso sí, a que se introduzcan modificaciones en las acciones propuestas para lograr los objetivos con mayor efectividad y eficiencia.

De los 18 países latinoamericanos estudiados, cinco cuentan con un plan de este tipo:

- Bolivia: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.
- Brasil: Plan Plurianual 2008-2011.
- Colombia: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.
- Costa Rica: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.
- México: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Además, en el momento de elaboración del presente estudio (septiembre de 2007), Ecuador estaba en proceso de aprobación de su Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

En cinco países (Chile, El Salvador, Paraguay, Perú y República Dominicana) no hay un Plan Nacional de Desarrollo debidamente elaborado pero se toma como referencia el programa de gobierno del que en su momento fuera candidata o candidato a la presidencia.

En tres países se han formulado lineamientos generales de gobierno: Guatemala (Lineamientos generales de gobierno 2004-2008), Panamá (Objetivos y metas del gobierno para 2005-2009) y Venezuela (Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007).

Argentina cuenta con varios planes y programas específicos de gobierno que en conjunto constituyen una especie de Plan Nacional de Desarrollo.

En Uruguay hay un plan específico (Plan de atención de la emergencia social y programa de ingreso ciudadano) y en Honduras hay una Estrategia para la Reducción de la Pobreza que, como se verá, actúa como Plan Nacional de Desarrollo.

Por último, Nicaragua no cuenta actualmente con un Plan Nacional de Desarrollo y tampoco parece estar dando seguimiento a la Estrategia de Reducción Pobreza.

Es importante destacar que varios países cuentan con estrategias nacionales de reducción de la pobreza con diversos grados de articulación con los Planes Nacionales de Desarrollo. Destacan dos tipos de estrategias: las que nacen a raíz de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés) y las demás, que constituyen esfuerzos de los países por contar con el apoyo del alivio de la deuda. Bolivia, Honduras y Nicaragua son los tres países (entre los 18 considerados en el estudio) que elaboraron estrategias en el marco de esa iniciativa.

Al igual que los Planes Nacionales de Desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza se ven afectadas por los cambios de gobierno, como también lo han sido algunas de las elaboradas en el marco HIPC, que deberían tener una mayor continuidad.

A continuación, el detalle por países.

2.3.1. Argentina:

Argentina no cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo (PND) sino que durante la administración del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) se han elaborado varios planes y programas específicos de gobierno -que en conjunto constituyen una especie de PND-: Programa Nacional de Inclusión Educativa; Plan de Regularización del Trabajo; Programa Nacional 700 Escuelas; Programa Nacional de Control de Tabaco; Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años; Programa Remediar; Plan Nacer Argentina; Plan Más y Mejor Trabajo; Programa Nacional de Lucha Contra los Retrovirus del Humano, Sida y ETS; Plan Manos a la Obra; Plan Familias; Programa Integral para la Igualdad Educativa; Plan Nacional de Seguridad Alimentaria - El hambre más urgente; Programa Mi PC; y Plan Federal de Construcción de Viviendas.

El Programa Nacional de Inclusión Educativa tiene como objetivo central la inclusión a la escuela de aquellos niños, niñas y adolescentes de 11-18 años que por diversos motivos nunca ingresaron o que abandonaron los estudios, teniendo como meta el que todas las niñas, niños y adolescentes tengan igualdad de oportunidades de acceso y permanencia al sistema educativo; sin embargo, no hace referencia explícita al trabajo infantil.

En ninguno de los otros planes, incluyendo los dos en materia laboral (Plan de Regularización del Trabajo y Plan Más y Mejor Trabajo) se hace referencia al tema del trabajo infantil.

2.3.2. Bolivia:

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 de la administración del presidente Evo Morales (2006-2010) busca la construcción de una nueva sociedad y de un Estado plurinacional y comunitario. Para ello se plantea el fortalecimiento de un Estado promotor y protagonista del desarrollo, distribuidor de riqueza y oportunidades, productor -en unos casos de manera directa y en otros como socio mayoritario- e impulsor de la convivencia entre la economía comunitaria y privada.

Se propone la implementación de cuatro estrategias nacionales: a) estrategia económica (Bolivia productiva) basada en los sectores que conforman la matriz productiva y los que coadyuvan a su funcionamiento; b) estrategia socio-comunitaria (Bolivia digna), que incluye los sectores distribuidores de factores y medios de producción y servicios sociales; c) estrategia de relaciones internacionales (Bolivia soberana), que comprende las relaciones económicas, políticas y culturales e incluye a los sectores vinculados con el comercio e intercambio de bienes, servicios y capitales; y d) estrategia del poder social (Bolivia democrática), que comprende a los sectores que promoverán el poder social por territorios.

Cuando se considera la 'protección social y desarrollo comunitario', se señala la erradicación de las peores formas de trabajo infantil y se indica que se ofrecerán becas de estudio a las niñas y niños trabajadores para lograr que concluyan la escuela, se identificará a sus familias y se les otorgará bonos de alimentación y salud. A las y los jóvenes les ofrecerán becas de estudio para que logren su especialización técnica. Mientras concluyen sus estudios se les proporcionarán bonos de manutención por un lapso de seis meses hasta que consigan su primer empleo o tengan la posibilidad de emprender un pequeño negocio.

El tema del trabajo infantil y de sus peores formas se trata también en el ámbito de la justicia. Se señala que en el pasado el Estado se deslindó de sus responsabilidades en la protección de los sectores poblacionales más vulnerables, lo cual se tradujo, entre otros, en trabajo infantil, trata y tráfico de personas, explotación sexual comercial infantil y adolescente y precarización de las condiciones laborales. Se indica, además, que se buscará eliminar las peores formas de explotación laboral de niñas y niños y de manera gradual eliminar definitivamente el trabajo infantil. Para conseguirlo, se buscará la aplicación efectiva de las normas de protección.

2.3.3. Brasil:

Durante la primera administración del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2006), Brasil laboró el Plan Plurianual (PPA) 2004-2007 que contemplaba tres grandes objetivos: a) la inclusión social y la reducción de las desigualdades sociales; b) el crecimiento con generación de trabajo, empleo e ingresos, ambientalmente sostenible y reductor de las desigualdades sociales; y c) la promoción y expansión de la ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia.

Para lograr el primer gran objetivo, se propone como objetivo específico 'reducir la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes en relación con todas las formas de violencia, estableciendo los mecanismos para hacer efectivos sus derechos sociales y culturales', y la directriz es "erradicar el trabajo infantil".

Se destaca la importancia de los programas de renta para reducir el trabajo infantil y mejorar los ingresos familiares.

Se hace responsable del programa de erradicación del trabajo infantil al *Ministério da Assistência Social* y se asignan recursos por actividades y metas para cada una de ellas. El objetivo específico es eliminar la práctica de trabajo para menores de 16 años, salvo en condición de aprendiz, en cuyo caso sería a partir de los 14 años. La población objetivo son los niños, niñas y adolescentes en la franja de edad de 5 a 16 años incompletos que están trabajando en situaciones ilegales.

En la segunda administración del presidente *Lula* (2006-2010) se ha elaborado un nuevo Plan Plurianual (2008-2011) con los objetivos principales de acelerar el crecimiento económico, promover la inclusión social y reducir las desigualdades regionales. El Plan organiza al gobierno en torno a tres ejes: crecimiento económico, agenda social y educación de calidad.

Entre los objetivos específicos del gobierno establecidos en este plan se tiene ‘fortalecer la democracia, con igualdad de género, raza y etnia y una ciudadanía con transparencia, diálogo social y garantía de los derechos humanos’. Los niños, niñas y adolescentes son un grupo muy importante dentro de este objetivo porque son víctimas, entre otros, del trabajo infantil. Dentro de las iniciativas para atacar este problema se destaca la importancia del *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)*. Se prevé, además, la integración de este programa con el *Programa Bolsa Família*.

Se hace responsable del programa de erradicación del trabajo infantil al *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)* y se asignan recursos por actividades, así como metas para cada una de ellas. Hay un cambio en la redacción del objetivo del programa respecto a la versión anterior: ahora se destaca retirar niños, niñas y adolescentes con edad inferior a 16 años de la práctica de trabajo precoz, excepto en condiciones de aprendizaje, donde se establece que sea a partir de los 14 años. La población objetivo son los niños, niñas y adolescentes de hasta 16 años incompletos en situación de trabajo y sus familias.

2.3.4. Chile:

Chile no cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo. El programa de gobierno propuesto por la actual presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) distingue cinco áreas temáticas que reflejan las prioridades del futuro gobierno: a) una nueva red de protección social, b) condiciones para un salto al desarrollo, c) un programa para mejorar la calidad de vida de las y los chilenos; c) el combate contra la discriminación y la exclusión y un nuevo trato para las y los ciudadanos en todos los aspectos de la acción pública; y e) una propuesta sobre el lugar que Chile debe ocupar en el mundo.

En el mismo no se hace referencia al trabajo infantil.

2.3.5. Colombia:

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 de la segunda administración del presidente Álvaro Uribe (2006-2010) consta de cinco principios fundamentales: a) seguridad democrática; b) respeto a las libertades públicas; c) construcción de cohesión social; d) transparencia; y e) respeto a la independencia de las instituciones del Estado.

El plan define seis áreas estratégicas: a) política de defensa y seguridad democrática; b) reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad; c) crecimiento alto y sostenido como condición para un desarrollo con equidad; d) gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible; e) un mejor estado al servicio de la ciudadanía; f) dimensiones especiales del desarrollo: equidad de género, juventud, grupos étnicos y relaciones interculturales y dimensión regional.

En la parte de ‘reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad’, específicamente en lo relacionado con ‘mercado laboral y relaciones laborales’, hay un claro reconocimiento del trabajo infantil como un problema, así como del impacto negativo sobre los niños, niñas y adolescentes involucrados en ese trabajo.

Se propone entonces la meta específica de reducir la proporción de la PEA infantil (5-17 años) respecto al total de la PEA de 7,2% en 2005 a 5,3% en 2010. Se reconoce que para avanzar en el tema de trabajo infantil es necesario, además de la universalización de la educación básica, avanzar y consolidar una política de Estado para la prevención del trabajo infantil y la protección de las y los adolescentes trabajadores.

Entre las acciones específicas para lograr la meta se destacan:

- Fortalecer la acción coordinada de los diferentes agentes del Estado (Ministerio de la Protección Social, ICBF, Ministerio de Educación, Procuraduría) y los agentes cooperantes (UNICEF, OIT), incluyendo aquí la incorporación del Ministerio de Educación en la secretaría técnica del Comité de erradicación del trabajo infantil.
- Diseñar y desarrollar una “Estrategia Nacional para la consolidación de la Política de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil” a nivel nacional y territorial.
- Avanzar en la caracterización del trabajo infantil y adolescente y establecer metas e indicadores para el respectivo seguimiento. El Ministerio de Protección Social, con el apoyo de la secretaría técnica, deberá establecer un mecanismo para centralizar la información sobre trabajo infantil y brindar un acompañamiento técnico a los departamentos y municipios. Se incluyen acciones de mapeo del riesgo de variables relacionadas con el trabajo infantil.
- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) deberá incluir dentro de sus programas de prevención y protección los temas de trabajo infantil.
- Lograr que los gobiernos locales y regionales incorporen el tema en sus planes de desarrollo territorial en el marco de sus competencias. En esta vía, los programas en torno a la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección de las y los adolescentes trabajadores que se adelanten en los niveles central y territorial deben articularse dentro de la Estrategia Nacional para la consolidación de la Política.

Se destaca también la importancia de que los subsidios que desarrolle el gobierno, tales como familias en acción, se condicionen al no trabajo por parte de las niñas y niños, con el apoyo del Ministerio de Educación.

2.3.6. Costa Rica:

La actual administración del presidente Óscar Arias (2006-2010) ha elaborado el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

El plan propone siete grandes metas: a) combatir la corrupción en todo el ámbito de la acción del sector público; b) reducir la pobreza y la desigualdad; c) incrementar el crecimiento de la economía y el empleo; d) mejorar la calidad y ampliar la cobertura del sistema educativo; e) detener las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y la drogadicción y revertir la sensación de creciente inseguridad por parte de toda la ciudadanía; f) fortalecer las instituciones públicas y ordenar las prioridades del Estado; y g) recuperar y ampliar la infraestructura de transporte del país.

Para lograr esas grandes metas, la acción estatal se organiza en cinco grandes ejes que, a su vez, están divididos internamente en 16 sectores institucionales. Los grandes ejes son: la política social, la política productiva, la política ambiental, energética y de comunicaciones, la reforma institucional y la política exterior. Para cada uno de los ejes se definen las acciones estratégicas. Hay, además, importantes interacciones entre los ejes -y en algunos casos, muy intensas-, como por ejemplo, entre el eje de política social y el de política productiva.

No se hace ninguna referencia al tema del trabajo infantil.

2.3.7. Ecuador:

Ecuador se encuentra en proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 bajo la administración del presidente Rafael Correa (2007-2011).

Al momento de elaboración del presente estudio el borrador de ese Plan estaba en manos de presidente, quien lo sometería a consideración del Gabinete de Gobierno para su aprobación.

No obstante lo anterior, fue elaborada la ‘Agenda Social para el Desarrollo 2007’ con el objetivo de establecer las líneas de acción de la política de desarrollo social y de inclusión productiva que lleven a implementar una estrategia de desarrollo incluyente y con equidad, endógena y sostenible, así como un proceso de construcción de ciudadanías activas. Se debe esperar que esta agenda forme parte importante del Plan Nacional de Desarrollo.

Al establecer las líneas de acción para el Ministerio de Trabajo y Empleo, la Agenda Social destaca que la visión de ministerio es construir *“un país en el que no existan formas de trabajo precario que signifiquen violación de los derechos de los trabajadores. Un país con desarrollo humano y con un entorno de diálogo social – laboral, que fomente la seguridad jurídica, la generación de empleo, oportunidades de trabajo decente e ingresos justos para los ecuatorianos y ecuatorianas, con el fin de terminar con toda forma de discriminación, de explotación laboral y de trabajo infantil”*.

Dentro de la problemática del sector se destaca la explotación del trabajo infantil y el escaso control del Estado en supervisar el empleo de niñas y niños en actividades productivas.

Por esta razón, dentro de las líneas de acción se destaca la erradicación progresiva del trabajo infantil, en especial en sus peores formas, mediante la aplicación del Plan de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil.

2.3.8. El Salvador:

Durante la campaña política, el entonces candidato presidencial Elías Antonio Saca dio a conocer el Plan de Gobierno 2004-2009: País Seguro, que figura luego de su elección como plan nacional de desarrollo.

El plan incluye 16 áreas de acción, cada una de las cuales incluye planes, programas especiales, políticas, medidas y acciones específicas, integradas en función de objetivos sociales, económicos y políticos. Asimismo, se definen 10 programas denominados “presidenciales”, que representan acciones de gran impacto que realizará el gobierno y que constituirán la característica primordial de la Administración 2004-2009.

Las áreas de acción son: a) la seguridad ciudadana; b) garantizar el funcionamiento de un sistema de economía social de mercado competitivo, integrador y que proteja los derechos de las y los consumidores (normativa y supervisión del mercado); c) el cumplimiento de los derechos individuales y sociales de la población; d) la transparencia en la gestión gubernamental; e) la estabilidad macroeconómica; y f) una mayor equidad en el desarrollo local y la integración humana, geográfica y territorial.

Las cinco áreas siguientes buscan elevar la productividad y la competitividad del país y facilitar la conectividad para potenciar su integración a los procesos productivos y comerciales mundiales, que son: g) competitividad; h) apertura e integración; i) salvadoreñas y salvadoreños en el exterior; j) micro, pequeña y mediana empresa; y k) desarrollo del sector agropecuario.

Cuatro áreas apuntan a incrementar el capital humano, reducir la pobreza y dar herramientas para el aprovechamiento de oportunidades; a saber: l) salud: calidad y cobertura universal; m) educación; n) vivienda; y ñ) fortalecimiento social y familiar.

La última área de acción se concentra en o) medio ambiente.

El plan incluye una referencia al trabajo infantil, específicamente en el área de ‘fortalecimiento social y familiar’, en cuyo plan de trabajo se destaca la “continuación de los esfuerzos de erradicación del trabajo infantil”. Sin embargo, no se va más allá del enunciado ya que no se proponen acciones concretas.

2.3.9. Guatemala:

El presidente Óscar Berger (2004-2008) definió los Lineamientos generales de gobierno, que constituyen el plan de gobierno.

El plan se sustenta en lo que denomina ‘cimientos’: la solidaridad, la inclusión y la democracia, planteando acciones para disminuir la pobreza extrema y para fomentar la práctica social de la interculturalidad y promoción de la cultura de paz y tolerancia, así como acciones en materia de descentralización y participación, respeto a los derechos humanos, fortalecimiento de la democracia y reforma política, vigencia del Estado de derecho, modernización de la administración pública y política exterior.

El gran reto del plan es lograr mayor empleo y bienestar. Los pilares del plan son la inversión social (educación, cultura, salud, agua potable y saneamiento ambiental, nutrición, vivienda, fondos sociales, protección social y atención a grupos vulnerables, deporte y recreación y rescate y transformación del sistema de pensiones), la seguridad integral y la generación de condiciones propicias para producir (que incluye una gestión macroeconómica coherente y estable, un adecuado clima de negocios y atracción de inversiones, la ampliación y mejora de la infraestructura productiva y la sostenibilidad ambiental).

El Estado será facilitador y no interventor directo en la generación de empleo. Para lograrlo, además de facilitar las condiciones propicias para producir y elevar la competitividad, el Estado llevará a cabo acciones de apoyo al desarrollo de actividades productivas en sectores o áreas estratégicas: a) la competitividad y desarrollo de “clusters” o “motores de desarrollo” (turismo, agroindustria, manufactura, forestal y bienes y servicios de destino regional); b) desarrollo rural integral; y c) apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.

No se hace en el plan ninguna referencia al trabajo infantil.

2.3.10. Honduras:

Honduras no cuenta con un plan nacional de desarrollo. Aun así, en el marco de la Iniciativa HIPC, este país elaboró una Estrategia para la Reducción de la Pobreza (Gobierno de la República de Honduras, 2001), que en la práctica opera como la estrategia nacional de desarrollo.

La estrategia original publicada en 2001 ha sufrido varias modificaciones con el tiempo. Así, como parte de su implementación, se han definido y actualizado un conjunto de metas que el país debe lograr y los programas prioritarios que deberán ser ejecutados con los recursos que se obtengan de la condonación de la deuda. También en la última versión (2005/2006) hay un cambio en el marco conceptual de la estrategia respecto a la relación entre crecimiento económico y pobreza, luego de comprobar que la relación entre ambas dimensiones no siempre es directa e inmediata. Por ello se propone tomar la equidad como eje central de la estrategia y enfatizar en el crecimiento pro-pobre. Éste último, a través de tres vías fundamentales: a) fomentar la producción y el incremento de la productividad de las micro y pequeñas empresas del campo y la ciudad y del llamado sector social de la economía; b) promover el aumento del empleo (salarios) y la productividad en sectores formales intensivos en mano de obra; y c) aplicar medidas de protección directa hacia los más pobres, principalmente los que padecen extrema pobreza, a modo de compensar sus riesgos económicos, sociales y ambientales.

La ERP plantea 16 metas, que se convierten en acciones ligadas al presupuesto, sobre las cuales se apoya la ejecución de políticas, programas y proyectos específicos según las orientaciones estratégicas definidas por área y subárea programática. Las metas son:

- a) Lograr una alta tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto.
- b) Lograr una tasa de crecimiento *per cápita* superior al 2% anual.
- c) Mejorar la efectividad del gasto social.
- d) Reducir la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza en 24 puntos porcentuales.
- e) Duplicar la cobertura neta en educación prebásica en niñas y niños de 5 años.
- f) Lograr una cobertura neta del 95% en el acceso a los dos primeros ciclos de la educación básica.
- g) Lograr una cobertura neta del 70% en el tercer ciclo (7°-9° grados) de educación básica.
- h) Lograr que el 50% de la población emergente complete la educación secundaria.
- i) Reducir a la mitad las tasas de mortalidad infantil y en niñas y niños menores de 5 años.
- j) Disminuir a la mitad la desnutrición en menores de 5 años.
- k) Reducir a la mitad la tasa de mortalidad materna, pasando de 147 a 70 por cada 100.000 nacidos vivos.
- l) Lograr un acceso del 95% al agua potable y saneamiento.
- m) Lograr un 80% de cobertura de servicios de energía eléctrica.
- n) Triplicar la densidad telefónica del país.
- o) Equiparar y elevar en 20% el Índice de Desarrollo Humano relativo al género, pasando de 0,640 a 0,770 en 2015.
- p) Reducir la vulnerabilidad ambiental del país, a fin de revertir la pérdida de recursos ambientales.

En el diagnóstico de la revisión 2006/2007 de la ERP se destaca la elevada magnitud del trabajo infantil en el país. Sin embargo, posteriormente el tema no se vuelve a tocar.

2.3.11 México:

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 elaborado por la administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012) plantea 10 objetivos nacionales: a) garantizar la seguridad nacional; b) garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho; c) alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar empleos formales; d) tener una economía competitiva; e) reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para todas y todos los mexicanos; f) reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad; g) garantizar oportunidades efectivas para ejercer a plenitud los derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de las comunidades y del país; h) asegurar la sostenibilidad ambiental; i) consolidar un régimen democrático; j) aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior.

Para lograr esos objetivos se proponen acciones en cinco ejes de política pública, estrechamente relacionados: a) Estado de derecho y seguridad; b) economía competitiva y generadora de empleos; c) igualdad de oportunidades; d) sostenibilidad ambiental; e) democracia efectiva y política exterior responsable.

El tema del trabajo infantil solamente se toca en referencia a los pueblos y comunidades indígenas como grupos prioritarios (*“un problema fundamental que requiere especial atención es el del trabajo infantil, ya que las actividades que desempeñan niños y jóvenes indígenas como jornaleros o vendedores ambulantes, entre otros, atentan contra sus derechos”*); sin embargo, no se indica ninguna acción estratégica en ese sentido.

2.3.12 Nicaragua:

Nicaragua es beneficiario de la Iniciativa HIPC, por lo que elaboró una estrategia de reducción de la pobreza, que en su segunda versión se denominó Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (Gobierno de la República de Nicaragua, 2001).

La anterior administración del presidente Enrique Bolaños (2002-2007) elaboró el Plan Nacional de Desarrollo del año 2005, que integra y parte de la estrategia de reducción de la pobreza, adecuando los objetivos, metas e indicadores *“al desarrollo de la economía nacional e internacional, al avance de los acuerdos comerciales, a nuevos elementos y metodologías de análisis, realizando los ajustes necesarios en la conducción de la política económica y social para incidir en la aceleración del crecimiento económico y la reducción de la pobreza.”*

El objetivo del Plan Nacional de Desarrollo es el crecimiento económico a tasas altas y sostenidas mediante el apoyo al desarrollo local y los conglomerados productivos a través del desarrollo del capital humano y la protección social, el desarrollo de la gobernabilidad democrática con amplia participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas en las finanzas públicas, la promoción de la equidad y la continua modernización del Estado para aprovechar las oportunidades que brindan los tratados libre comercio.

En la estrategia reforzada de pobreza se trata el tema del trabajo infantil en el diagnóstico, pero luego no se vuelve a tomar en cuenta. En el Plan Nacional de Desarrollo de la pasada administración, en la parte de ‘formación de capital humano y eficiencia del gasto social’, se destaca que en materia laboral *“la política está orientada al mejoramiento de las condiciones sociolaborales, garantizar los derechos de los trabajadores y la erradicación del trabajo infantil”*. En la parte propiamente laboral se destaca además que *“especial atención se pondrá a la edad mínima de admisión al trabajo, ya que debido a los altos índices de pobreza entre otros factores, el trabajo infantil representa un problema”*.

En ese sentido, se incluyen cuatro acciones específicas: a) evaluación del plan estratégico de erradicación del trabajo infantil y protección del trabajador adolescente 2001-2005, elaboración del plan estratégico 2006-2010 y su incorporación en los planes municipales; b) sensibilización a los diferentes sectores (empleadores y trabajadores sobre el trabajo infantil); c) promoción de la aprobación de decreto de oficialización de “formas peligrosas de trabajo infantil” (convenio 182 de la OIT) y de reglamento que regule el capítulo “del trabajo de los adolescentes”, título VI del código laboral; y d) establecimiento de un sistema de monitoreo del comportamiento del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador. El costo de esas acciones se estima entre US\$ 0,1 y US\$ 1,2 millones. No se definen metas específicas en la materia.

La actual administración del presidente Daniel Ortega (2007-2012) no ha formulado ningún plan nacional de desarrollo y tampoco ha considerado la anterior estrategia de reducción de la pobreza. Se ha puesto en ejecución el programa ‘Hambre Cero’, que combina la ayuda alimentaria con la capacitación técnica para que los núcleos familiares sean capaces de producir sus propios alimentos. Este programa contempla la entrega a cada núcleo familiar de un bono productivo alimentario por valor de dos mil dólares, que incluye una vaca y una cerda, ambas gestadas, aves de corral, semillas, plantas frutales, un biodigestor y otros insumos. El costo total del proyecto es de US\$ 150 millones y pretende beneficiar anualmente a 15 mil familias.

2.3.13 Panamá:

En la actual administración del presidente Martín Torrijos (2004-2009) no ha se formulado un plan nacional de desarrollo pero se han definido los Objetivos y metas del gobierno para 2005-2009.

Estos objetivos y metas se señalan por ministerios. La única referencia al trabajo infantil se encuentra entre la metas que se le imponen al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), pues se indica que se deben “ejecutar programas para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil en el área agrícola, rural y urbana”.

Se hace referencia a una estrategia de combate a la pobreza en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), mas no existe un plan debidamente estructurado e integrado.

2.3.14. Paraguay:

Paraguay no cuenta con Plan Nacional de Desarrollo, pero se siguen los lineamientos del Plan de Gobierno del ahora presidente Nicanor Duarte Frutos (2003-2008).

En ese plan se proponen cuatro objetivos estratégicos: a) recuperar la confianza en las instituciones del Estado y en sus representantes; b) promover la participación activa de la ciudadanía para la construcción de la democracia; c) reactivar la economía y generar empleo dentro de un nuevo modelo de desarrollo sustentable-sostenible; y d) combatir la pobreza, la corrupción y la inseguridad.

Hay, además, 14 ejes programáticos que sirven como referencia para las acciones institucionales: a) modernización de la administración pública; b) entorno económico confiable y predecible para la inversión; c) crecimiento económico sostenible; d) revolución educativa para mejorar el capital humano; e) prioridades y políticas en el área de la salud; f) obras públicas y construcción de viviendas económicas; g) energía para el desarrollo; h) defensa del medio ambiente; i) proyección externa y nuevas relaciones internacionales; j) desarrollo de nuevos espacios: Estado y sociedad; k) promoción y defensa de los derechos humanos; l) combate a la pobreza y a la exclusión social; m) lucha contra la corrupción; y n) modernización de las fuerzas de seguridad.

En el eje programático de combate a la pobreza y a la exclusión social se hace referencia al tema del trabajo infantil.

2.3.15. Perú:

Perú no cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo pero el actual presidente Alan García (2006-2011) definió en su Plan de Gobierno 13 acciones inmediatas (para ser aplicadas en 180 días) y 10 objetivos hasta 2011: a) el Estado al servicio del pueblo; b) un desarrollo descentralizado; c) el desarrollo humano; d) economía para la justicia social; e) infraestructura para el desarrollo y la integración nacional; f) la defensa del territorio; g) cruzada contra la corrupción y el tráfico de drogas ilícitas; h) la integración continental; i) ecología y preservación del ambiente para una mejor calidad de vida; y j) el fomento de la investigación científica y tecnológica e innovación que contribuya al desarrollo nacional.

No se hace referencia explícita al trabajo infantil. Para cada uno de los objetivos generales se destacan objetivos específicos y acciones. El tercer objetivo, desarrollo humano, cuenta entre sus objetivos específicos el ‘acceso al empleo digno, pleno y productivo’ y entre sus acciones propuestas, “hacer cumplir los convenios prioritarios de la OIT”.

2.3.16. República Dominicana:

República Dominicana no cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo. En la campaña electoral, el actual presidente, Leonel Fernández (2004-2008), elaboró su Programa de Gobierno. En el mismo se plantean cuatro objetivos principales: a) recuperar la estabilidad macroeconómica y reiniciar el crecimiento; b) consolidar la gobernabilidad democrática mediante el fortalecimiento de las instituciones básicas del régimen republicano; c) mejorar la competitividad de la economía dominicana en el plano nacional e internacional; y d) lograr un mayor nivel de equidad social para la sociedad dominicana.

Para lograr esos objetivos se proponen un gran número de objetivos específicos y acciones en las áreas de política del Estado y sus instituciones, económica, medioambiental y de recursos naturales, energía e infraestructura y políticas sociales.

En el área de políticas sociales se hace referencia al problema del trabajo infantil, mas no se propone ninguna acción concreta.

2.3.17. Uruguay:

Uruguay no cuenta con Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, una de las primeras acciones del gobierno del presidente Tabaré Vázquez (2005-2010) fue la elaboración de un Plan de atención de la emergencia social y programa de ingreso ciudadano, el cual fue aprobado por el Senado y la Cámara de Representantes.

Este plan incluye los siguientes planes y programas: Plan Alimentario Nacional (PAN), Programa Emergencia Sanitaria, Programa de Ingreso Ciudadano, Programa Educación en Contextos Críticos, Programa Empleo Transitorio, Programa Asentamientos Precarios y Pensiones y Programa Alojamiento a las Personas en Situación de Calle.

En ningún caso se hace referencia explícita al trabajo infantil.

2.3.18. Venezuela:

Luego del proceso constituyente de 1999, durante la administración del presidente Hugo Chávez (1999-2013), se elaboró un plan de desarrollo, Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, en el que se define la orientación de las políticas públicas. Se propone un profundo cambio estructural para el logro de cinco equilibrios: en lo económico, en lo social, en lo político, en lo territorial y en el plano internacional. En el caso específico del equilibrio social, se trata de *“alcanzar y profundizar el desarrollo humano, mediante la ampliación de las opciones de las personas, el ofrecimiento de mayores y mejores oportunidades efectivas de educación, salud, empleo, de ingresos, de organización social y de seguridad ciudadana”*. La reducción de las desigualdades sociales se realiza en función de los objetivos sociales y económicos contemplados en la Constitución de 1999, que se conforman en condiciones para alcanzar la ciudadanía (derechos políticos, económicos y sociales de la población).

La reducción de las desigualdades y la pobreza no se debe lograr “a partir de acciones benéficas y asistenciales” sino que requiere que la política social forme parte de un conjunto más amplio de políticas que conforman la estrategia de desarrollo de los sectores productivos, la reconstrucción y fortalecimiento de las instituciones públicas, el desarrollo regional, el incremento en las inversiones productivas y la construcción y fortalecimiento de la economía social.

No se hace referencia explícita al trabajo infantil. Se propone la atención integral de niños y niñas no escolarizados pero sin entrar en el detalle de las causas de la no escolarización.

2.3.19. A modo de conclusión

La revisión realizada permite confirmar que a pesar de la gran magnitud del trabajo infantil en algunos de los países y los compromisos internacionales adquiridos por todos ellos, con contadas excepciones el tema del trabajo infantil forma parte explícita de los planes y estrategias de desarrollo y combate a la pobreza.

De los 18 países analizados, solamente dos logran un completo tratamiento del tema: Brasil y Colombia, esto es, además de señalar el problema, destacan objetivos, metas y acciones específicas e, inclusive, cuantifican los costos (asignación de recursos). Otros dos países -Bolivia y Ecuador- le dan adecuada importancia al tema, aunque no con la profundidad de los dos anteriores.

Cuatro países -El Salvador, México, Panamá y Paraguay- hacen referencia al tema del trabajo infantil pero no necesariamente se destacan las acciones concretas que se prevea realizar, los responsables de cada una, ni los indicadores de seguimiento, ni los costos estimados de las acciones.

Se comprueba además que los planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil con que cuentan los países se derivan de los planes/estrategias nacionales de desarrollo, pero los primeros no forman parte o están debidamente integrados en los segundos.

Queda claro también que en la mayoría de los casos no hay políticas de Estado respecto al trabajo infantil, pues el tema no sólo no se ubica entre las prioridades nacionales establecidas en esos planes y estrategias, sino que la práctica de que cada nuevo gobierno formule su propio plan o estrategia desconociendo el anterior puede hacer que queden por fuera importantes planteamientos realizados en planes pasados (como el caso de Nicaragua).

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se presentan los principales resultados y conclusiones del estudio y luego se realizan recomendaciones para avanzar en la erradicación del trabajo infantil.

3.1. Conclusiones

Algunos de los principales resultados y conclusiones tienen sustento en la evidencia empírica y confirman una serie de enunciados que tradicionalmente se realizan en materia de trabajo infantil.

- 1) A pesar de su reducción, las tasas de trabajo infantil siguen siendo muy elevadas en algunos países de la región latinoamericana: según el Informe Global de la OIT *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance* (OIT, 2006a), entre los años 2000 y 2004 se ha reducido significativamente el trabajo infantil en las niñas y niños de 5-14 años de Latinoamérica en su conjunto; no obstante, las tasas siguen siendo muy elevadas en algunos países en particular y la región en general, por lo que se requiere fortalecer los esfuerzos para erradicar este flagelo.
- 2) El trabajo infantil está directamente asociado con la pobreza a nivel de hogar: las niñas y niños trabajadores forman parte, en su gran mayoría, de hogares en condición de pobreza (insuficiencia de ingresos). Las estimaciones realizadas excluyeron el valor (en efectivo o imputado) del trabajo infantil para tener una mejor idea de la situación de pobreza de los hogares sin ese trabajo y al menos la mitad de las niñas y niños trabajadores de 5-14 años pertenecen a hogares pobres y, dentro de ellos, la mayoría corresponden a hogares en pobreza extrema. La motivación del trabajo infantil responde entonces en buena medida a esa situación y a la necesidad de generar ingresos para el hogar; es decir, la pobreza como factor determinante del trabajo infantil.
- 3) A nivel agregado (país) las tasas de trabajo infantil se correlacionan positivamente con las tasas globales de pobreza: la tendencia entre países muestra una asociación entre tasas elevadas de trabajo infantil (5-14 años) con altas tasas de incidencia de la pobreza y viceversa, de forma tal que la situación a nivel de hogares y personas se reproduce a nivel agregado. Se consideró tanto la pobreza por insuficiencia de ingresos como por necesidades básicas insatisfechas (aproximada por el Índice de Pobreza Humana). Los resultados de hogares se reproducen entonces a nivel agregado o de país.
- 4) Aunque el trabajo infantil genera ingresos para los hogares en el momento en que se realiza, no es suficiente para sacar a los hogares de la pobreza: al considerar el aumento en el ingreso de los hogares como resultado del trabajo infantil (en efectivo e imputado), solamente una proporción muy baja de los hogares con niñas y niños trabajadores logra superar el umbral de

la pobreza por insuficiencia de ingresos gracias al aporte del trabajo infantil y sólo una fracción mínima supera el límite arbitrario de vulnerabilidad establecido en un ingreso *per cápita* superior a 1,4 veces la línea de pobreza.

- 5) El trabajo infantil no logra reducciones significativas en los indicadores globales de pobreza: la consideración del aporte del trabajo infantil (en efectivo y como valor imputado) como parte del ingreso de los hogares únicamente logra reducir en pocos puntos porcentuales la incidencia de la pobreza extrema y total a nivel nacional, independientemente de la magnitud del trabajo infantil en el país o de lo elevado de las tasas de pobreza sin considerar esos ingresos. A nivel de países, el trabajo infantil no constituye entonces una solución al problema global de la pobreza, como tampoco a nivel de hogares.
- 6) Las tasas de asistencia/matricula escolar son menores entre las niñas y niños trabajadores: el trabajo infantil limita las posibilidades de educación de las niñas y niños trabajadores, lo cual incide negativamente en el logro de su pleno desarrollo como personas, con el agravante de que la educación es una de las principales vías de superación de la pobreza y ruptura intergeneracional de la misma por la vía de los ingresos laborales, como se señala a continuación.
- 7) A nivel global (países) las tasas de trabajo infantil se asocian inversamente con el gasto público social *per cápita* total y en educación: esa relación inversa refleja la importancia de la inversión pública en sectores sociales, y especialmente, en educación, para lograr reducciones significativas de la pobreza. Debe tomarse en cuenta que los países con mayores niveles de gasto en el año de estudio tienen una larga tradición de gasto social elevado, lo cual, asociado con las bajas tasas de trabajo infantil que presentan, induce a concluir que para la reducción del trabajo infantil no solamente son necesarios mayores niveles de gasto sino que también la sostenibilidad de esos niveles en el mediano y largo plazo.
- 8) Mantenerse en la escuela conlleva, entre otros beneficios, la generación de ingresos futuros que ayudarán a las y los jóvenes y sus hogares a aliviar su situación de pobreza: si las niñas y los niños trabajadores están en la escuela hasta los 14 años significa que permanecerán en la escuela cuatro años adicionales a la media latinoamericana; y en condiciones de calidad de la educación -que les permita aprobar los grados respectivos-, lograrán aumentar su nivel educativo en esos cuatro años. Considerando por una parte los costos de oportunidad del trabajo infantil promedio para la región y una estimación de los costos directos de la educación, y por otra las tasas de retorno de la educación y la remuneración mínima de un trabajador no calificado, dejar el trabajo infantil por esos cuatro años y ganarlos en educación les permitirá en el momento de incorporación al mercado de trabajo, lograr un ingreso laboral mayor, el cual les ayudará a ellos y a sus hogares a aliviar la situación de pobreza.
- 9) Además de los beneficios individuales, para la sociedad como un todo hay un beneficio económico en erradicar el trabajo infantil: un análisis costo-beneficio que incluye además del costo para los hogares, el costo para los gobiernos de ampliar la cobertura y la calidad de la educación, así como de intervenciones directas para enfrentar las peores formas de trabajo infantil y un programa de transferencias para compensar a los hogares sus costos y beneficios en salud y educación, refleja que todos los países obtendrían altas tasas de rentabilidad de erradicar el trabajo infantil, es decir, que además de los beneficios individuales, hay beneficios sociales.
- 10) El costo de erradicar el trabajo infantil no es tan elevado, pero requiere voluntad política y sostenibilidad: el costo para los gobiernos de un programa como el arriba mencionado no es, en términos generales, tan elevado, aunque sí lo es para los países con menores niveles de inversión social. Se requiere una fuerte voluntad política para realizar una acción de este tipo, además de garantizar la sostenibilidad del programa más allá de los cambios de gobierno, pues la erradicación de este trabajo toma su tiempo.

- 11) Los programas de transferencias en efectivo condicionadas son un importante apoyo a una estrategia de erradicación del trabajo infantil: realizar transferencias a los hogares de las niñas y niños trabajadores para compensar el costo de oportunidad del trabajo infantil así como los costos directos de la educación (útiles, uniformes, transporte, etc.), condicionadas a que éstos dejen el trabajo infantil, asistan regularmente a la escuela y aprueben los grados, constituye un instrumento muy útil para avanzar en la erradicación del trabajo infantil.
- 12) Con contadas excepciones, el tema del trabajo infantil es un gran ausente en los planes y estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza en los países latinoamericanos: el análisis de los planes y estrategias vigentes en los países refleja que a pesar de la gran magnitud del trabajo infantil en algunos de los países y los compromisos internacionales adquiridos por todos ellos, con contadas excepciones el tema del trabajo infantil forma parte explícita de esos planes y estrategias. Inclusive, muchas veces aparece una mención al tema pero sin profundizar en las acciones concretas que se realizarían, en responsables, ni en indicadores de seguimiento o costo estimado de las acciones. Se comprueba además que los planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil con que cuentan los países se derivan de los planes/estrategias nacionales de desarrollo pero los primeros no forman parte o están debidamente integrados en los segundos.

3.2. Recomendaciones

Se presentan a continuación las principales recomendaciones que se desprenden de este estudio, algunas de las cuales van en la misma línea de las destacadas en la *Agenda Hemisférica para generar Trabajo Decente 2006-2015* (OIT, 2006c).

- 1) Es necesario que los planes y estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza consideren explícitamente acciones para el cumplimiento de las edades mínimas de incorporación al trabajo y para la prohibición efectiva de las peores formas de trabajo infantil. Pero además, para el cumplimiento de estas acciones, se deben definir e incorporar en los planes nacionales de desarrollo, metas, plazos, responsables e indicadores de seguimiento, así como el costo estimado de las acciones de las acciones que se realizarán, garantizando los recursos necesarios para su ejecución.

Las metas que se definan deben ser acordes con las planteadas en la *Agenda Hemisférica para generar Trabajo Decente 2006-2015* (OIT, 2006c) y aceptadas por los países: a) eliminar las peores formas de trabajo infantil en un plazo de 10 años (2015); y b) eliminar el trabajo infantil en su totalidad en un plazo de 15 años (2020).

- 2) El cumplimiento de la legislación nacional y de los compromisos internacionales para la erradicación del trabajo infantil debe ser una prioridad del Estado que trascienda administraciones. Dada la práctica en algunos países (a veces por exigencia legal) de que cada gobierno debe elaborar un nuevo plan nacional de desarrollo (esto significa que el tema se refleje de manera constante en los planes nacionales de desarrollo) pero también que se ubique dentro de las prioridades de ejecución de cada nuevo gobierno.

Para lograr que la prioridad de la erradicación del trabajo infantil se mantenga a lo largo del tiempo, se deben lograr acuerdos o pactos nacionales en contra del trabajo infantil en los que participen los diferentes sectores sociales de cada país.

- 3) Dado que no todos los países cuentan con planes nacionales de desarrollo y que en algunos de ellos se consideran como tales los programas de gobierno de presidentes en su etapa de

candidatos presidenciales, los Planes Nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil están llamados a jugar un rol relevante, incluyendo la posibilidad de que se conviertan en políticas de Estado.

Estos planes constituyen elementos indispensables para lograr los objetivos propuestos en materia de trabajo infantil pero no son suficientes por sí mismos, por lo que deben estar debidamente articulados con políticas, planes y estrategias más amplias.

Es importante también ‘elevarles el perfil’, lo que implica, entre otros, que en su elaboración participen las principales esferas de gobierno y no sólo pequeños comités y que, además, no sean derivaciones de los planes más generales de desarrollo sino que sean elaborados como programas independientes con sus propios objetivos, metas y acciones, de forma tal que sean incorporados como tales en los planes de desarrollo.

- 4) Comprobado el impacto del trabajo infantil en la perpetuación de la pobreza, la eliminación de este trabajo también debe ser adecuadamente incorporado en las estrategias de reducción de la pobreza. Al igual que en los planes nacionales de desarrollo, es necesario definir objetivos, metas y acciones específicas que permitan avanzar en el sentido deseado, así como indicadores de seguimiento para comprobar el avance. Igualmente, se deben cuantificar los costos de las acciones y asignar los recursos necesarios. Por último, es un requisito indispensable una adecuada articulación de estas estrategias de reducción de la pobreza con los planes nacionales de desarrollo y con los planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil (de cada uno con los demás).
- 5) La erradicación del trabajo infantil requiere reconocer la situación particular de las niñas y niños trabajadores y sus hogares y realizar inversiones en educación que garanticen que todas las niñas y niños puedan acceder a una educación de calidad. Los gobiernos deben comprometerse entonces a asignar los recursos necesarios a la educación, garantizando además su sostenibilidad.
- 6) Los programas de transferencias en efectivo condicionadas son un importante instrumento para ampliar la permanencia y logro educativo de todas las niñas y niños de los países y adquieren especial importancia en el caso del trabajo infantil pues compensarían el costo de oportunidad de ese trabajo para los hogares (así como otros costos directos de la educación). Por ello, los programas de este tipo que se ejecutan deben incorporar explícitamente entre sus objetivos la erradicación del trabajo infantil. Asimismo, se debe tomar en cuenta que los programas de este tipo no garantizan ningún impacto por sí mismos pues, entre otros, requieren de adecuadas intervenciones por el lado de la oferta educativa (cobertura y calidad), relacionadas con el gasto público en educación al que se hizo referencia anteriormente.
- 7) Se deben realizar extensas e intensivas campañas nacionales que divulguen de forma clara y contundente el mensaje de que *“el trabajo infantil perpetúa a los niños y niñas en la pobreza, y solamente permaneciendo en la escuela podrán superar esa situación tanto los niños y niñas como los demás miembros de sus hogares”*.
- 8) El rol de los organismos internacionales es clave en varios sentidos. Éstos deben realizar las funciones de abogacía entre los gobiernos y la sociedad civil para posicionar el tema de la erradicación del trabajo infantil como una prioridad nacional, en términos de una prioridad de Estado, promoviendo los mencionados pactos nacionales sobre el tema. Deben además apoyar las iniciativas de los gobiernos y la sociedad civil en materia de formulación de planes y estrategias nacionales para que consideren explícitamente los objetivos y metas a los que se han comprometido los países en materia de trabajo infantil. Es importante también la asesoría técnica para la formulación y seguimiento de los planes y estrategias en lo referente al trabajo infantil.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A.1

América Latina (17 países): tasas de trabajo infantil de la población de 5 a 14 años, por grupos de edad y sexo, para los años más recientes disponibles.

	año	de 5 a 11			de 12 a 14			de 5 a 14		
		total	hombres	mujeres	total	hombres	mujeres	total	hombres	mujeres
Argentina	2004	5,7	6,6	4,7	14,6	17,3	11,8	8,5	9,9	7,0
Bolivia*	2002	15,6	15,9	15,2	29,8	30,6	29,0	19,9	20,4	19,3
Brasil	2003	2,8	3,7	1,8	12,9	17,1	8,5	5,8	7,7	3,8
Chile	2003	1,9	2,5	1,3	6,3	7,7	4,8	3,3	4,2	2,4
Colombia	2003	4,1	4,6	3,5	12,6	16,2	9,1	6,6	8,0	5,2
Costa Rica	2002	4,0	5,3	2,6	10,1	15,2	4,5	5,9	8,3	3,2
Ecuador	2001	10,1	12,4	7,8	28,0	34,5	21,2	15,4	19,0	11,7
El Salvador	2005	2,8	3,5	2,1	14,9	20,2	9,3	6,3	8,3	4,2
Guatemala	2000	8,9	11,4	6,3	34,5	45,5	23,2	16,1	21,0	11,1
Honduras	2002	4,0	5,8	2,2	22,2	32,5	11,7	9,2	13,3	5,0
México**	1999	5,2	7,2	3,0	18,2	25,7	10,7	9,5	13,2	5,6
Nicaragua	2000	5,9	8,5	3,3	21,2	30,6	11,3	9,9	14,4	5,4
Panamá	2000	1,6	2,5	0,6	7,4	12,2	2,5	3,3	5,2	1,2
Paraguay	2004	4,6	6,4	2,6	24,9	35,5	14,1	10,9	15,4	6,3
Perú*	2001	20,7	22,4	19,0	28,0	30,3	25,7	22,9	24,8	21,0
Rep. Dominicana***	2000	11,4	16,3	6,3	22,9	35,9	10,0	14,4	21,5	7,3
Venezuela****	2000	1,9	2,4	1,3	5,2	8,4	1,9	2,9	4,2	1,5

* La encuesta de Bolivia captó el trabajo infantil para la población de 7 años y más y la encuesta de Perú para la población de 6 años y más. Se incluye aquí una estimación propia que considera desde los 5 años, realizada a partir de las tasas de trabajo observadas por edades simples y sexo y tomando en cuenta la tendencia de la relación directa entre las edades simples y las tasas de trabajo infantil (las cuales se reducen conforme se reduce la edad).

** Para México la información se refiere a 6-17 años.

*** Las cifras para República Dominicana muestran una diferencia en comparación con las publicadas en OIT, 2004, principalmente debido a un ajuste en los factores de expansión de la encuesta posterior a la publicación.

**** La estimación original incluía solamente las tasas por sexo, por lo que la estimación para ambos sexos corresponde a una estimación propia con las estimaciones de población para el año 2000 de CELADE.

Fuente:

Argentina: Encuesta sobre Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2004 -septiembre y diciembre- (EANNA 2004);
 Bolivia: Encuesta de Hogares noviembre-diciembre 2002 -Programa Mecovi-;
 Brasil: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003 (PNAD 2003);
 Chile: Encuesta Nacional de Actividades de Niños y Adolescentes 2003;
 Colombia: Encuesta Continua de Hogares, Módulo de Trabajo Infantil 2003;
 Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2002, módulo especial de trabajo infantil (EHPM 2002);
 Ecuador: Encuesta de Empleo, Desempleo, Subempleo y Empleo Infantil 2001 (ENEMDUR 2001);
 El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2005, módulo especial de trabajo infantil (EHPM 2005);
 Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (ENCOVI 2000);
 Honduras: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2002, módulo especial de trabajo infantil (EHPM 2002);
 México: Encuesta Nacional de Empleo 1999, módulo especial de trabajo infantil (ENE 1999); pero los datos fueron tomados de INEGI (2004);
 Nicaragua: Encuesta Nacional de Trabajo Infantil y Adolescente 2000 (ENTIA 2000);
 Panamá: Encuesta del Trabajo Infantil 2000 (ETI 2000);
 Paraguay: Encuesta Permanente de Hogares 2004 -módulo de empleo de las personas 5-17 años-;
 Perú: Encuesta Nacional de Hogares 2001 -IV trimestre- (ENAH 2001-IV);
 República Dominicana: Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2000 (ENTI 2000);
 Venezuela: Encuesta de Hogares por Muestreo 2000 a partir de un procesamiento realizado por el Instituto Nacional de Estadística publicado en (ILO-IPEC, 2004).

Cuadro A.2

Costa Rica, Bolivia y Guatemala: categoría ocupacional y rama de actividad de la población de 5 a 17 años trabajadora**, según grupos de edad.
-personas y porcentajes-

Personas	Costa Rica			Bolivia**			Guatemala		
	de 5 a 11	de 12 a 14	de 15 a 17	de 7 a 11	de 12 a 14	de 15 a 17	de 5 a 11	de 12 a 14	de 15 a 17
Categoría ocupacional	23.394	25.835	64.294	210.856	203.522	241.720	206.630	312.873	418.027
patrono o socio activo	0	298	563	0	0	781	267	953	2.943
trabajador cuenta propia	1.231	3.503	7.844	3.782	8.580	19.422	15.603*	43.518*	90.711*
empleado del Estado	0	0	65	0	288	1.156	0	346	8.586
empleado empresa privada	2.197	7.443	35.883	6.168	18.336	38.816	6.843	43.827	112.117
servidor doméstico	335	507	4.078	1.375	6.688	13.199	3.499	16.719	18.660
trabajador no remunerado	19.631	14.084	15.861	199.531	169.630	168.346	180.418	207.510	185.010
Rama de actividad	23.394	25.835	64.294	210.856	203.522	241.720	206.630	312.873	418.027
agricultura, ganadería y pesca	14.828	12.937	22.226	171.675	144.573	150.776	147.289	178.021	197.448
explotación minas y canteras	0	0	114	1.021	205	323	0	438	333
industria manufacturera	1.090	2.443	6.677	6.057	11.296	16.952	17.735	38.050	57.515
electricidad, gas y agua	0	0	0	0	0	0	165	360	518
construcción	1.099	1.248	5.553	372	1.419	3.961	1.260	14.557	30.876
comercio, restaurantes y hoteles	5.288	6.618	18.101	27.029	30.846	40.815	32.979	52.249	82.675
transporte, almacén, y comunicac.	0	420	1.487	1.695	2.435	7.785	369	2.900	5.129
otros servicios	805	1.939	10.136	3.007	12.748	21.108	6.833	26.298	43.533
act. no bien especificadas	284	230	0	0	0	0	0	0	0

continúa

continuación cuadro A.2

	Costa Rica			Bolivia			Guatemala		
	de 5 a 11	de 12 a 14	de 15 a 17	de 7 a 11	de 12 a 14	de 15 a 17	de 5 a 11	de 12 a 14	de 15 a 17
Porcentajes									
Categoría ocupacional	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
patrono o socio activo	0,0	1,2	0,9	0,0	0,0	0,3	0,1	0,3	0,7
trabajador cuenta propia	5,3	13,6	12,2	1,8	4,2	8,0	7,6	13,9	21,7
empleado del Estado	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,5	0,0	0,1	2,1
empleado empresa privada	9,4	28,8	55,8	2,9	9,0	16,1	3,3	14,0	26,8
servidor doméstico	1,4	2,0	6,3	0,7	3,3	5,5	1,7	5,3	4,5
trabajador no remunerado	83,9	54,5	24,7	94,6	83,3	69,6	87,3	66,3	44,3
Rama de actividad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
agricultura, ganadería y pesca	63,4	50,1	34,6	81,4	71,0	62,4	71,3	56,9	47,2
explotación minas y canteras	0,0	0,0	0,2	0,5	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
industria manufacturera	4,7	9,5	10,4	2,9	5,6	7,0	8,6	12,2	13,8
electricidad, gas y agua	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
construcción	4,7	4,8	8,6	0,2	0,7	1,6	0,6	4,7	7,4
comercio, restaurantes y hoteles	22,6	25,6	28,2	12,8	15,2	16,9	16,0	16,7	19,8
transporte, almacén. y comunicac.	0,0	1,6	2,3	0,8	1,2	3,2	0,2	0,9	1,2
otros servicios	3,4	7,5	15,8	1,4	6,3	8,7	3,3	8,4	10,4
act. no bien especificadas	1,2	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

* Incluye 'jornalero o peón'.

** En Bolivia se consideran de 7-11 años.

Fuente: estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2002 de Costa Rica, módulo especial de trabajo infantil (EHPM 2002), de la Encuesta de Hogares noviembre-diciembre 2002 de Bolivia (Programa Mecovi) y de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 de Guatemala (ENCOVI 2000).

Cuadro A.3

Costa Rica, Bolivia y Guatemala: horas habitualmente laboradas por la población de 5 a 17 años trabajadora*, según grupos de edad.

	Costa Rica			Bolivia*			Guatemala		
	de 5 a 11	de 12 a 14	de 15 a 17	de 7 a 11	de 12 a 14	de 15 a 17	de 5 a 11	de 12 a 14	de 15 a 17
Personas	23.394	25.835	64.294	210.856	203.522	241.720	206.630	312.873	418.027
9 o menos	18.756	12.966	11.796	63.071	31.264	30.551	33.572	25.764	17.830
10 a 19	3.422	3.807	8.875	60.896	58.743	54.257	47.760	51.012	36.013
20 a 29	738	2.809	8.245	33.484	40.100	37.130	47.445	46.030	49.777
30 a 39	424	2.155	7.849	20.914	20.109	29.192	25.432	31.224	44.452
40 a 48	54	2.296	13.611	13.636	26.240	47.012	33.682	71.062	111.657
49 y más	0	1.504	13.102	15.201	25.766	42.002	17.881	86.057	158.031
ignorado	0	298	816	3.654	1.300	1.576	858	1.724	267
Porcentajes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
9 o menos	80,2	50,2	18,3	29,9	15,4	12,6	16,2	8,2	4,3
10 a 19	14,6	14,7	13,8	28,9	28,9	22,4	23,1	16,3	8,6
20 a 29	3,2	10,9	12,8	15,9	19,7	15,4	23,0	14,7	11,9
30 a 39	1,8	8,3	12,2	9,9	9,9	12,1	12,3	10,0	10,6
40 a 48	0,2	8,9	21,2	6,5	12,9	19,4	16,3	22,7	26,7
49 y más	0,0	5,8	20,4	7,2	12,7	17,4	8,7	27,5	37,8
ignorado	0,0	1,2	1,3	1,7	0,6	0,7	0,4	0,6	0,1
Horas promedio	6,2	17,0	31,7	20,3	26,7	31,9	26,5	38,0	43,8

* En Bolivia se consideran de 7-11 años.

Fuente: estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2002 de Costa Rica, módulo especial de trabajo infantil (EHPM 2002), de la Encuesta de Hogares noviembre-diciembre 2002 de Bolivia (Programa Mecovi) y de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 de Guatemala (ENCOVI 2000).

Cuadro A.4

Costa Rica, Bolivia y Guatemala: asistencia/matricula escolar según grupos de edad y condición laboral.
-personas y porcentajes-

	Costa Rica (asistencia)			Bolivia (asistencia)			Guatemala (matrícula)		
	de 7 a 11*	de 12 a 14	de 15 a 17	de 7 a 11*	de 12 a 14	de 15 a 17	de 7 a 11*	de 12 a 14	de 15 a 17
Población total	429.852	255.791	273.759	1.100.959	682.102	588.846	1.621.789	906.029	780.726
asisten	421.424	228.451	187.710	1.052.486	614.253	450.942	1.328.886	658.993	317.791
no asisten	8.428	27.340	86.049	48.473	67.849	137.904	292.903	247.036	462.935
Trabajan	20.160	25.835	64.294	210.856	203.522	241.720	194.303	312.873	418.027
asisten	19.600	16.823	23.829	191.310	160.201	140.729	157.728	179.945	121.027
no asisten	560	9.012	40.465	19.546	43.321	100.991	36.575	132.928	297.000
No trabajan	409.692	229.956	209.465	890.103	478.580	347.126	1.427.486	593.156	362.699
asisten	401.824	211.628	163.881	861.176	454.052	310.213	1.171.158	479.048	196.764
no asisten	7.868	18.328	45.584	28.927	24.528	36.913	256.328	114.108	165.935
Tasa asistencia escolar trabajan	97,2	65,1	37,1	90,7	78,7	58,2	81,2	57,5	29,0
Tasa asistencia escolar no trabajan	98,1	92,0	78,2	96,8	94,9	89,4	82,0	80,8	54,2

* Para todos los países se considera de 7 años y más, para evitar problemas asociados con el primer ingreso.

Fuente: estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2002 de Costa Rica, módulo especial de trabajo infantil (EHPM 2002), de la Encuesta de Hogares noviembre-diciembre 2002 de Bolivia (Programa Mecovi) y de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 de Guatemala (ENCOVI 2000).

Cuadro A.5

Costa Rica, Bolivia y Guatemala: ingresos laborales asociados con el trabajo infantil
(niños, niñas y adolescentes con remuneración y horas conocidas).

	Costa Rica		Bolivia		Guatemala	
	de 5 a 11	de 12 a 14	de 7 a 11	de 12 a 14	de 7 a 11	de 12 a 14
remuneración promedio total (MN)	8.695	22.278	170	373	177	352
horas promedio laboradas	9	21	28	41	30	44
remuneración promedio por hora (MN)	994	1.040	6	9	6	8

Fuente: estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2002 de Costa Rica, módulo especial de trabajo infantil (EHPM 2002), de la Encuesta de Hogares noviembre-diciembre 2002 de Bolivia (Programa Mecovi) y de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 de Guatemala (ENCOVI 2000).

Cuadro A.6

Costa Rica, Bolivia y Guatemala: situación de pobreza de los hogares con niñas y niños
de 5-14 años que realizan trabajo infantil, incluyendo y excluyendo la remuneración
(percibida e imputada) por ese trabajo.

	situación con ingreso incluyendo el trabajo infantil				
situación con ingreso excluyendo el trabajo infantil	pobreza extrema	>Lp extrema hasta Lp	>Lp hasta 1,4 Lp	>1,4 Lp	total
Costa Rica*					
pobreza extrema	5.174	1.792	108	0	7.074
>Lp extrema hasta Lp	0	6.652	1.970	243	8.865
>Lp hasta 1,4 Lp	0	0	2.439	1.658	4.097
>1,4 Lp	0	0	0	13.817	13.817
total	5.174	8.444	4.517	15.718	33.853
Bolivia					
pobreza extrema	173.651	35.252	4.943	3.540	217.386
>Lp extrema hasta Lp	0	10.914	8.083	1.858	20.855
>Lp hasta 1,4 Lp	0	0	8.273	5.099	13.372
>1,4 Lp	0	0	0	15.180	15.180
total	173.651	46.166	21.299	25.677	266.793
Guatemala					
pobreza extrema	175.645	37.067	0	0	212.712
>Lp extrema hasta Lp	0	79.899	12.896	752	93.547
>Lp hasta 1,4 Lp	0	0	17.280	11.440	28.720
>1,4 Lp	0	0	0	35.711	35.711
total	175.645	116.966	30.176	47.903	370.690

* Se excluyen los hogares con ingreso ignorado.

Fuente: estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2002 de Costa Rica, módulo especial de trabajo infantil (EHPM 2002) y de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 de Guatemala (ENCOVI 2000).

Cuadro A.7

América Latina (17 países): tasa de trabajo infantil de las niñas y niños de 5-14 años por países, y dimensiones macro relevantes.

	Tasa de trabajo infantil 5-14 años	% población pobre ^{1/}	Índice de Pobreza Humana ^{2/}	Gasto público social per cápita (US\$ del 2000) ^{3/}	Gasto público en educación per cápita (US\$ del 2000) ^{3/}	Tasa neta de matriculación en primaria ^{4/}	% de estudiantes que empiezan el I grado y llegan al V grado ^{4/}
Argentina	8,5	26,0 a	4,3	1.283	279	98,8	93,1
Bolivia	19,9	63,9	13,9	136	66	95,2	81,2
Brasil	5,8	36,3	10,1	676	128	92,9	83,0
Chile	3,3	18,7	3,7	763	209	n.d.	99,0
Colombia	6,6	46,8	7,6	293	104	87,4	66,8
Costa Rica	5,9	21,1	4,4	774	235	n.d.	92,4
Ecuador	15,4	48,3	8,9	76	36	97,7	76,3
El Salvador	6,3	47,5	15,7	149	67	92,3	72,8
Guatemala	16,1	60,2	22,9	109	44	93,0	58,5
Honduras	9,2	74,8	17,2	126	70	90,6	62,5 c
México	9,5	35,5	7,2	600	233	97,8	90,5
Nicaragua	9,9	69,3	18,0	68	32	87,9	71,0
Panamá	3,3	33,0	7,9	683	185	98,2	89,8
Paraguay	10,9	60,5	8,3	114	55	94,3	77,2
Perú	22,9	51,1	11,6	170	50 b	97,1	86,1
Rep. Dominicana	14,4	47,5	11,9	180	72	92,9	69,1
Venezuela	2,9	37,1	8,8	488	213	92,0	91,0

1/ Pobreza por insuficiencia de ingresos. Para el año más reciente disponible.

2/ Alrededor del 2004.

3/ Para el 2002/2003.

4/ Para el año más reciente disponible.

a Se refiere al Gran Buenos Aires.

b Se refiere al período 1998/99.

c De I a VI grado.

Fuente:

tasa de trabajo infantil: cuadro A.1;

% de población pobre: CEPAL (2006);

Índice de Pobreza Humana: PNUD (2006);

gasto público social per cápita: CEPAL (2006);

tasa neta de matriculación en primaria: UN Statistics Division (http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx)

% de estudiantes que empiezan el I grado y llegan al V grado: UN Statistics Division (http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx), excepto Honduras (PNUD, I Informe ODM) y Brasil (PNUD, Objetivos de desarrollo de milenio: relatório nacional de acompanhamento).

Cuadro A.8

América Latina (18 países): costo de oportunidad mensual
del trabajo infantil y salario promedio mensual
de las personas ocupadas de 20-60 años no calificadas.^{1/}
-US\$ por mes-

	Costo de oportunidad mensual	Salario promedio mensual de las personas ocupadas de 20-60 años no calificadas ^{1/}
Subregión Norte		
Costa Rica	32	207
El Salvador	42	135
Guatemala	31	117
Honduras	32	102
México	50	182
Nicaragua	29	94
Panamá	67	196
Rep. Dominicana	36	n.d.
Subregión Andina		
Bolivia	26	n.d.
Colombia	24	74
Ecuador	31	62
Perú	n.d.	n.d.
Venezuela	n.d.	n.d.
Subregión Cono Sur		
Argentina	12	n.d.
Brasil	23	95
Chile	36	174
Paraguay	30	108
Uruguay	n.d.	n.d.

1/ Se refiere a los trabajadores con menos de 3 años de educación formal.

Fuente: OIT/IPEC (2005, 2006d y 2006e): Construir futuro, invertir en la infancia: Estudio económico de los costos y beneficios de eliminar el trabajo infantil en América Central, México y República Dominicana, en los países andinos y en los países del Cono Sur.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (2004). La pobreza en Guatemala. Washington, D.C.: Banco Mundial, Serie de Estudios del Banco Mundial sobre países.
- CEPAL (2006). Panorama Social de América Latina 2006. Santiago: Comisión Económica para América Latina (CEPAL). LC/G.2326-P/E.
- Gobierno de la República de Guatemala (2004). ¡Vamos Guatemala! Programa de Reactivación Económica y Social 2004/2005. Guatemala: Gobierno de la República.
- Gobierno de la República de Honduras (2001). Estrategia para la reducción de la pobreza. Tegucigalpa: Gobierno de la República.
- Gobierno de la República de Nicaragua (2001). Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza. Managua: Gobierno de la República.
- INE (2001). La pobreza en Guatemala: principales resultados. Encuesta nacional sobre condiciones de vida (ENCOVI 2000). Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE).
- INEC (2002). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples julio 2002: principales resultados. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
- INEGI (2004). El trabajo infantil en México. 1995-2002. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- ILO-IPEC (2004). Child Labour in the Latin America and Caribbean Region: A gender based analysis. International Labour Organisation (ILO), Internatinal Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC).
- OIT (2006a). La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Informe del Director General, 95ª reunión Conferencia Internacional del Trabajo, 2006.
- OIT (2006b). Reflexiones para el cambio: Análisis de los planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil en América Latina y el Caribe. Lima: Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).
- OIT (2006c). Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015a eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Informe del Director General, XVI Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo 2006.
- OIT (2006d). Construir futuro, invertir en la infancia: Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en los países andinos. Lima: Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).
- OIT (2006e). Construir futuro, invertir en la infancia: Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en los países del cono sur. Lima: Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).
- OIT (2005). Construir futuro, invertir en la infancia: Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en América Central y República Dominicana. San José: Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).

- OIT (2004). Análisis del trabajo infantil y adolescente en América Central y República Dominicana. San José: Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).
- OIT (2003). Invertir en todos los niños: Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).
- PNUD (2006). Informe sobre Desarrollo Humano 2006. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Psacharopoulos, George (1999). The opportunity cost of child labour: a review of the benefits of Education. Washington: U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs. Citado en OIT (2003).
- World Bank (2001). World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty. Washington D.C.: The World Bank.

OIT
Programa Internacional para la
Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

Oficina de la OIT en San José

<http://www.oit.or.cr/pec>

ISBN-978-9223204341



9 789223 204341