

El trabajo infantil y su incorporación en la agenda pública en Ecuador

Child labor and its incorporation into the public agenda in Ecuador



María Cristina Valencia Cepeda ¹

Recibido: 01/08/2023 - Aceptado: 03/10/2023

Resumen

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre cómo ingresa en la agenda pública el trabajo infantil, uno de los múltiples problemas que históricamente ha aquejado a la región, centrándome en el caso de Ecuador. Mediante el modelo conceptual de análisis de políticas públicas, se detalla el periodo de problematización del trabajo infantil en Ecuador, el poder relativo de diferentes actores que lo definen, el camino que ha tenido que seguir para que el Estado considere que puede y debe hacer algo al respecto y su incorporación en la agenda de problemas socialmente vigentes. Al final, se argumenta la importancia de considerar, en el campo de las políticas públicas, las definiciones de los problemas que se pretenden solucionar como un instrumento de evaluación de las políticas públicas.

Palabras clave: evaluación; infancia; marco conceptual; políticas públicas; trabajo infantil.

Abstract

The aim of this work is to reflect on the process through which child labor has entered the public agenda. This is one of the multiple problems that has affected the region. Using the conceptual model of public policy analysis, the period of analysis of child labor in Ecuador is detailed along with the relative power of different actors that define it and the path that has had to be followed for the State to consider that it can and should do something about it, and its incorporation into the agenda of current social problems. Finally, the paper argues for the importance of taking into account the definition of problems that are intended to be solved in the field of public policies as an instrument of public policy evaluation.

Keywords: childhood; child labor; conceptual framework; evaluation; public policies.

¹ Universidad Técnica de Ambato. mc.valenciac@uta.edu.ec

Una cuestión socialmente problematizada y su forma de ingresar a la agenda pública

Latinoamérica es la región más desigual del mundo, de hecho, la desigualdad social representa un rasgo estructural y un desafío fundamental (CEPAL 2016). En 2019 Ecuador reporta un índice de Gini de 45,7 (Banco Mundial 2021). Oszlak y O'Donnell (1981) plantean que ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas, es decir, no todos los problemas ingresan en la agenda pública.

En el presente artículo, se analiza cómo uno de los tantos problemas que aqueja a la región y en especial a Ecuador, ingresa en la agenda pública. La problemática en cuestión es el trabajo infantil. Por tanto, se detalla el periodo de problematización del trabajo infantil en el Ecuador, el poder relativo de diferentes actores que lo definen, el camino que se ha tenido que seguir para que el Estado considere que puede y debe hacer algo al respecto y lo incorpore en la agenda de problemas socialmente vigentes (Oszlak y O'Donnell 1981).

En las políticas públicas operan y se conforman modelos conceptuales que definen la realidad, la problematizan, clasifican y proyectan su estado futuro (Aguilar Villanueva 1992). Entonces el modelo conceptual de la infancia define cómo esta debe ser abordada, dado que “los sucesos se miran desde específicos lentes conceptuales y toman el aspecto que los lentes conceden” (Aguilar Villanueva 1992, 36). Recordemos que la infancia no siempre fue un tema de preocupación para los Estados. De hecho, como señala Ayala Velastegui (2014) es a partir de la Segunda Guerra Mundial que se empiezan a definir acciones en pro de mejorar las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes (NNA). Acciones desde el marco conceptual de la doctrina de situación irregular, es decir, que diferenciaban a los NNA que iban a la escuela, que tenían familia de otros desamparados que no tenían familia y a los que se les excluía (Ayala Velastegui 2014).

Es solo con el paso conceptual a la doctrina de protección integral que se cambia este pensamiento y los NNA pasan a ser vistos como sujetos de derechos, de modo que el Estado pasa a ser el garante de tales derechos. Asimismo, se define otro paradigma denominado de protección social que señala que, más allá de ser sujeto de protección, se le debe considerar como un sujeto económico, social, político, en definitiva, como un ciudadano o una ciudadana más (Ayala Velastegui 2014). Este cambio en los marcos conceptuales determina la mirada frente a las problemáticas de la infancia que veremos a continuación, pues como plantea Aguilar Villanueva (1992), cualquier política tiene precedentes cognitivos, memorias y experiencias.

Desde este enfoque los problemas de una política no son definidos *a priori*, sino que en el proceso de la creación de la política se establece una concepción de la realidad. Por tanto, para que lleguen a ser considerados en la agenda pública dependen de creencias y valoraciones, y no de los hechos (Aguilar Villanueva 1993). Esto se debe a que el marco de las coaliciones promotoras “desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith se enfoca en la interacción de las coaliciones promotoras (cada una compuesta por actores de diversas instituciones que comparten un conjunto de creencias sobre políticas) dentro de un subsistema de políticas” (Sabatier 2010, 12). Debido a que esta corriente pone énfasis en analizar los sistemas de creencias de los actores, parece adecuado tomar este marco analítico para determinar cómo el trabajo infantil se conceptualiza y se presenta al Estado para que sea solucionado.

Para Sabatier, “los sistemas de creencias son un conjunto de valores básicos, supuestos causales y percepciones de problemas” (Schlager 2010, 327). Ahora bien, como menciona Oszlak y O’Donnell (1981), difícilmente encontraremos políticas públicas en las que todos los actores, incluidos el Estado, coincidan en la percepción y en la valoración de determinado problema social. En el trabajo infantil a nivel mundial se identifican dos conceptualizaciones respecto a la comprensión y a su abordaje (CNII 2019). Por un lado, se define el trabajo infantil en relación con la pobreza como causa o efecto, y por otro, existen tendencias que miran al trabajo de los niños y niñas como algo natural, asumiéndolos como sujetos productivos (Ayala Velastegui 2014).

Cuando un grupo de actores posee un sistema de creencias en común y demuestra acciones coordinadas, se definen las coaliciones (Schlager 2010). Entonces, la definición de trabajo infantil marca dos coaliciones (Ayala Velastegui 2014). El primer sistema de creencias coloca como prioridad “la erradicación de todas las actividades económicas por debajo de la edad mínima a través del establecimiento de regulaciones y normativas” (CNII 2019, 1). Este enfoque se define como corriente abolicionista del trabajo infantil (Ayala Velastegui 2014). Mientras que la segunda coalición determina como eje central la promoción y protección de los derechos de las niñas y niños trabajadores, con lo cual promueve la protección frente a la explotación laboral (CNII 2019). Esta postura define la segunda coalición o corriente crítica del trabajo infantil (Ayala Velastegui 2014).

La corriente abolicionista, como señala Ayala Velastegui (2014), se inserta en el sistema de creencias de la doctrina de protección integral a los NNA y está configurada principalmente por actores como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Desde esta coalición se define que los niños y niñas no deben trabajar y si lo hacen estarían siendo vulnerados en sus derechos, por lo que el trabajo es incompatible con el desarrollo de los niños y niñas. En este sentido, se establece la corresponsabilidad que tiene la sociedad, la familia y los adultos y se impulsa el surgimiento de instrumentos legales eficientes para erradicar el trabajo infantil (Ayala Velastegui 2014, 17).

Por otro lado, la denominada corriente crítica del trabajo infantil, desde el paradigma de la protección social de la infancia, presenta el “prototipo de niño protegido por la familia o por los Estados y a quién se le brinda las condiciones necesarias para su desarrollo” (Ayala Velastegui 2014, 55). Esta corriente ubica a los niños y las niñas que trabajan como actores importantes con la capacidad para enfrentar los aspectos negativos, por tanto, defiende el derecho al trabajo y se enfocan en que si trabajan reciban condiciones y remuneraciones adecuadas (Ayala Velastegui 2014).

Las coaliciones influyen en el subsistema de políticas públicas cuando definen el problema, pues como establece Aguilar Villanueva (1993), quién define es quién decide, ya que establece la configuración de los instrumentos, modos, objetivos y las opciones de acción. Por lo que es fundamental en este esquema analítico considerar la influencia de las coaliciones dentro de un subsistema de políticas (Sabatier 2010), influencia que va a definir a una de estas como dominante. Para determinar a una coalición como dominante, los valores de esta deben dominar el subsistema y determinar la manera en la que se percibe la problemática que se va a construir y a implementar (Roth Deubel 2007). Para que adquiera esa influencia se debe considerar su posición legal y los recursos (Sabatier 2010).

En el trabajo infantil en Ecuador, la corriente abolicionista, por la influencia internacional de actores como UNICEF y OIT, es la que se define como coalición dominante. Se menciona que gracias a la UNICEF y a la OIT se ha posicionado una agenda internacional de protección infantil y de reconocimiento de los derechos de los niños (Ponce y Falconí 2011). Mientras que la coalición crítica no se ha podido posicionar, pues no ha sido lo suficientemente visible y valorada por los actores de la coalición dominante (Ayala Velastegui 2014).

De hecho, en uno de sus comunicados el Movimiento Latinoamericano y del Caribe de Niños/as y Adolescentes Trabajadores, representante de esta coalición (Open Democracy 2016), indica que los NNA que trabajan no son el problema, sino parte de la solución, por lo que piden ser escuchados por los Estados, por las organizaciones internacionales y que se les tome en cuenta, que se les consulte. “Queremos participar y ser parte de la toma de decisiones, de nuestro presente y nuestro

futuro” (Open Democracy 2016, 1). Por tanto, la manera en la que se estructura la agenda, se conceptualiza el problema y se determinan las opciones de acción son actividades interdependientes y el trayecto de la cuestión hacia la agenda política se convierte en una confrontación de decisiones, con lo cual el resultado final suele ser la aceptación colectiva de una de estas definiciones (Aguilar Villanueva 1993).

Otro aspecto fundamental para el ingreso de una cuestión a la agenda tiene que ver con los arreglos institucionales que, según Sabatier (2010, 12), juegan un rol fundamental en la explicación de la estructura y dinámica de los subsistemas de políticas, como también en los cambios de creencias desde la teoría de las coaliciones promotoras. En el Ecuador, en la Constitución de 1998 ya se conceptualizaba el interés superior del niño al señalar que

será obligación del Estado, la familia y la sociedad, dar prioridad para el efectivo desarrollo integral de los niños y adolescentes, asegurando el efectivo goce de sus derechos. Ahora bien, esta disposición constitucional también mencionaba que se debe observar el interés superior de los niños, en toda decisión que concierna decidir sobre los derechos de los niños y que estos derechos están por encima de otros derechos (Solís et al. 2022, 347).

Años más tarde, en la Constitución de 2008 se menciona que

el Estado adoptará una protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica. Se prohíbe el trabajo de menores de quince años, y se implementarán políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil. El trabajo de las adolescentes y los adolescentes será excepcional, y no podrá conculcar su derecho a la educación ni realizarse en situaciones nocivas o peligrosas para su salud o su desarrollo personal. Se respetará, reconocerá y respaldará su trabajo y las demás actividades siempre que no atenten a su formación y a su desarrollo integral (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 42, numeral).

Esta dinámica de la política pública se pretende cambiar mediante la Constitución del 2008, pues se puede considerar lo que Sabatier (2010) define como una apertura del sistema político, un *shock* interno que cambia los arreglos institucionales que definen los sistemas de gobierno y que por tanto afecta la estructura y el funcionamiento de los subsistemas de políticas (Sabatier 2010). Pues si bien es cierto que ya se hacía alusión a la protección de la infancia en la Constitución de 1998, se procura un abordaje directo de la problemática en la agenda pública. Ya que la nueva Constitución instituye, como indican Ponce y Falconí (2011), un aspecto clave tanto por marcar un referente en el proceso político interno, pues contó con la aprobación del

64 % del pueblo ecuatoriano, como también porque contiene principios claros en cuanto a los derechos de la niñez y la adolescencia y al trabajo infantil.

Sin embargo, en el análisis que realiza la UNICEF sobre las políticas de trabajo infantil en Ecuador, se puede evidenciar que el problema persiste pese al cambio de Constitución.

El trabajo infantil ha sido considerado de manera indirecta y segmentada en las agendas de políticas públicas, por lo general se ha incluido en el ámbito de la protección especial, con alguna mención en la política de desarrollo infantil, en el caso de la adolescencia, el tratamiento específico es reducido, y más bien se incluye en la normativa general sobre el trabajo (INEC y UNICEF 2015, 20).

También se evidencian ciertos cambios en la dinámica institucional para abordar el trabajo infantil que se podría deber a la renovación administrativa y legislativa (Sabatier 2010). Según INEC y UNICEF (2015), en instrumentos legales como el Plan Nacional para el Buen Vivir en su etapa 2009-2013 se incluyó el objetivo 1, en el que una de sus metas es la reducción a la cuarta parte del porcentaje de niños y niñas que trabajan y que no estudian y la erradicación de la mendicidad infantil. En la versión de este documento correspondiente al periodo 2013-2017 se incluye el tema del trabajo infantil de manera más específica en el objetivo 2 que en sus lineamientos define “el desarrollo de programas de protección que incluyen la erradicación de la mendicidad y del trabajo infantil” (SENPLADES 2013, 125), y en el 9 “retoma lo señalado en la Constitución sobre el trabajo prohibido para los niños y niñas, así como el de adolescentes que atente contra su formación o desarrollo y la profundización de condiciones dignas en el trabajo y erradicación de la explotación laboral, donde se incluye al trabajo infantil, así como el control del trabajo adolescente” (INEC y UNICEF 2015, 21), Además, en el documento se propone como objetivo la erradicación del trabajo infantil para el 2017 (INEC y UNICEF 2015). En definitiva, se puede decir que la aparición en la agenda del Estado es el resultado de un largo proceso de cambio, en el cual las imágenes políticas y los sistemas de creencias cambian (Sabatier 2010).

En este marco, en 2012 se aplicó la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil en la que se toma como marco conceptual que el trabajo infantil engloba a los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que participan durante un periodo determinado en actividades de producción económica. Además, se indica que se considera personas ocupadas cuando trabajan al menos una hora durante la semana de referencia en actividades de producción económica. Los niños que trabajan bajo estas condiciones son niños ocupados (INEC 2012).

En cuanto al trabajo infantil peligroso, se considera aquel que pone en peligro la salud o la seguridad de un niño o niña, ya sea por su naturaleza o por las condiciones en las que lo realiza. Mientras que el trabajo doméstico se define cuando un niño o niña realiza tareas domésticas y participa en tareas dentro del mismo hogar por 14 horas o más de lunes a viernes (INEC 2012). Con este antecedente, los resultados establecen que la tasa de trabajo infantil es del 8,56 % (INEC 2012), distribuido como se evidencia en las tablas 1, 2 y 3.

Tabla 1. Tasa de trabajo infantil de niños, niñas y adolescentes en Ecuador

Trabajo infantil total	Población total	Tasa de trabajo infantil
359 597	4 199 296	8,56 %

Fuente: INEC (2012)

Tabla 2. Tasa de trabajo infantil de niños, niñas y adolescentes según sexo

Género	Trabajo infantil total	Población total	Tasa de trabajo infantil
Masculino	225 846	2 139 737	10,55 %
Femenino	133 751	2 059 559	6,49 %
Total	359 597	4 199 296	8,56 %

Fuente: INEC (2012)

Tabla 3. Tasa de trabajo infantil de niños, niñas y adolescentes según grupos de edad

Grupos de edad	Trabajo infantil total	Población total	Tasa de trabajo infantil
5 a 11 años	95 913	2 290 345	4,19 %
12 a 14 años	114 553	961 039	11,92 %
15 a 17 años	149 131	947 912	15,73 %
Total	359 597	4 199 296	8,56 %

Fuente: INEC (2012)

Adicionalmente, los resultados muestran que de este porcentaje de NNA que trabajan, el 56 % realizan actividades que son consideradas peligrosas y por lo tanto prohibidas. De este porcentaje el 59,9 % están expuestos a polvos y gases, y un 58,5 % al frío o al calor intenso. Por otro lado, un 13,5 % realizan tareas domésticas dentro del hogar, es decir, dedican 14 o más horas semanales a esta actividad (INEC 2012). Un dato relevante en cuanto a la conceptualización del problema es el resultado a la pregunta de la razón por la que trabaja, tenemos que el 60,4 % de los NNA que trabajan lo hacen por ayudar económicamente a su hogar, el 52,6 % para adquirir destrezas y al 16,5 % no le interesa la educación (INEC 2012).

Para el 2016, según la UNICEF, el porcentaje de NNA de 5 a 17 años que trabajan es del 8 %. El trabajo aceptado de adolescentes de 15 a 17 años es del 11 % de adolescentes que trabajan y estudian. En esta categoría el porcentaje de mujeres es del 5 % y el 7 % de varones que trabajan y estudian. En cuanto al porcentaje de trabajo prohibido de niños y niñas de 5 a 14 años, presenta la siguiente tipología: 5 % trabajan y estudian, 0,3 % solo trabaja y 2 % ni estudia ni trabaja (CNII 2019, 154).

A partir del 2017 en la página del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) se evidencia que la tasa de trabajo infantil a nivel nacional fue del 5,9 %, en 2018 fue de 5,44 % y se estima que para 2019 sería de 8,28 % y para 2020 del 5,69 %. Otro dato que muestra la incidencia de la problemática es el porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan y no estudian, en el 2017 fue del 2,08 %, en 2018 fue del 1,51 %, en 2019 fue del 1,70 % y se proyecta que para el 2020 sería de 1,42 % (CNII 2021).

Actores movilizados: sus posturas, alianzas y enfrentamientos entre ellos

Para comprender el proceso de políticas es necesario analizar el rol de los actores en los debates sobre políticas públicas, pues en las discusiones de los actores están inmersos valores, intereses profundamente arraigados, importantes sumas de dinero y, en algún punto, coerción autoritaria (Sabatier 2010). Estos actores “comparten una serie de valores y de creencias acerca de algún problema, coordinan su actividad y tiempo para alcanzar sus objetivos” (Ayala Velastegui 2014, 18).

En el trabajo infantil en Ecuador, como se ha indicado anteriormente, se marcan dos coaliciones con valores opuestos, por un lado, la corriente abolicionista que define la política de erradicación del trabajo infantil con actores como UNICEF y la OIT, que en un primer momento fueron quienes plasmaron en las resoluciones e instrumentos internacionales los mecanismos para que los Estados lucharan contra el trabajo infantil. En esta misma coalición aparecen actores como el Instituto de la Niñez y la Familia (INFA), el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y la Fundación Telefónica. Mientras que en la corriente crítica del trabajo infantil se define como actor al Movimiento de los Niños/as y Adolescentes Trabajadores, que considera al trabajo infantil como un derecho (Ayala Velastegui 2014).

La UNICEF constituye uno de los actores internacionales clave para la definición de la política de erradicación del trabajo infantil. “Este actor es el que elabora toda la carga conceptual respecto a la niñez y adolescencia, y en ese sentido las directrices que asumen los Estados para la protección integral” (Ayala Velastegui 2014, 59).

Define su posición frente al trabajo infantil en varios documentos, uno de ellos es el informe “Trabajo infantil en Ecuador: hacia un entendimiento integral de la problemática”, en el que indica que

la problemática del trabajo infantil y adolescente es compleja y, en ocasiones, requiere de profundización en cuanto a su múltiple causalidad e interconexiones; no obstante, su intensidad y condiciones, además de sus consecuencias en el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, lo convierten en un problema urgente de política pública. El trabajo infantil representa, en el nivel macro, un retraso económico y social: Económico porque presiona los niveles salariales y el empleo adulto a la baja; social, porque priva a la sociedad del futuro del capital humano que requiere el desarrollo sostenido. En lo micro, provoca la reproducción intergeneracional de la pobreza, desigualdad y carencias de activos básicos para el desarrollo personal, aunque signifique un beneficio inmediato (INEC y UNICEF 2015, 94).

En el Ecuador UNICEF ha trabajado de manera coordinada con diferentes organismos que forman parte del Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil. Entre los actores con los que se coordina tenemos el INFA, el MIES, el Ministerio de Relaciones Laborales, la OIT y otros organismos públicos y privados (Ayala Velastegui 2014).

La OIT representa un actor supranacional que ha aportado a la erradicación del trabajo infantil mediante varios instrumentos legales. Entre estos aportes destacan el “Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo”, el “Convenio 182, en el que se establece la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la prioridad absoluta para su eliminación” y también el “Convenio 111 referente a la discriminación en el empleo y la ocupación” (CNII 2019, 15-16).

En su último informe, “Trabajo infantil: estimaciones mundiales 2020”, la OIT enuncia que el trabajo infantil sigue siendo un problema persistente en el mundo hoy en día. El documento hace un balance de la situación en la que nos encontramos en lo que respecta al esfuerzo mundial para poner fin al trabajo infantil. Además, indica que los progresos mundiales en la lucha contra el trabajo infantil se han estancado por primera vez desde que este organismo empezó a producir estimaciones mundiales hace dos decenios. En la investigación se concluye que, si no se adoptan medidas urgentes de mitigación, probablemente se dé lugar a que muchos más millones de niños se encuentren en situación de trabajo infantil (OIT 2020).

A nivel nacional varios actores toman posición en el proceso de políticas para la erradicación del trabajo infantil. En el ámbito público, el INFA, que era la institución designada para el trabajo directo con la infancia, ubicó su acción bajo las dos doctrinas que se mencionaron anteriormente. De hecho, el cambio se produce

cuando el Ecuador suscribe la Convención de los Derechos del Niño. De modo que, el MIES enfoca su trabajo en los grupos de atención prioritaria y en la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad (CNII 2019).

En 2019 se aprueba la norma técnica del Servicio de Erradicación del Trabajo Infantil, en la que se define que “el trabajo infantil es uno de los problemas más complejos que afecta al país, es causa y efecto de la pobreza, la exclusión y la inequidad” (Acuerdo Ministerial 124/2019, 5). Además, se menciona que “es un atentado contra los derechos universales, por lo que los esfuerzos desde el Estado y la Sociedad deben encaminarse en cambiar los patrones culturales para desnaturalizar el trabajo infantil y restituir los derechos de las niñas, niños y adolescentes trabajadores” (Acuerdo Ministerial 124/2019, 5).

La Fundación Telefónica, como actor del sector privado, juega un rol importante en la coalición abolicionista ya que está alineada con las metas regionales de la OIT. Desde 2005 ha contribuido con el programa Proniño a la erradicación de lo que ellos definen como una “lacra social que atenta contra los derechos más elementales de la infancia” (Fundación Telefónica 2017, 8). El programa hace énfasis en la educación como una herramienta contra la pobreza y la vulneración de derechos que significa el trabajo infantil, además promueve la participación de aliados estratégicos con recursos económicos y de otras fundaciones y ONG locales (Fundación Telefónica 2017).

La iniciativa Proniño inicia en 2006 vinculado a la erradicación del trabajo de NNA en basurales, primero a nivel provincial y luego se extendió su cobertura a nivel nacional (Ayala Velastegui 2014). Posteriormente el programa se articula con la política pública en la temática de prevención y erradicación de trabajo infantil, particularmente con el Plan Nacional de Desarrollo a partir de la coordinación de acciones con el Ministerio de Trabajo (Ayala Velastegui 2014).

En la corriente del trabajo infantil denominada crítica, el actor que define este marco conceptual es el Movimiento Latinoamericano y del Caribe de Niños/as y Adolescentes Trabajadores (MOLACNATS), conformado por movimientos de varios países de la región como Argentina, Venezuela, Paraguay, Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Guatemala, Nicaragua, México y el Salvador. El movimiento tiene como objetivo la regulación del trabajo infantil y adolescente, con lo cual es contrario a su abolición. Defiende el derecho a elegir trabajar y procura la protección de los derechos de los niños, pero como trabajadores, no como niños (Open Democracy 2016). En uno de sus comunicados menciona filiales de este movimiento en Ecuador –ECUAV (Ecuador Virtud) y FNAT (y Fortaleza de Niñas/os y Adolescentes Trabajadores)– que abogan por el trabajo digno (Open Democracy 2016).

Otros actores históricamente vinculados a este marco conceptual son las órdenes católicas de jesuitas y salesianos, cuyo compromiso se evidencia en centros

de atención e iniciativas como La fundación Cristo de la Calle, la fundación Mu-chacho Solidario y el proyecto salesiano Mi Caleta, ambos en Quito, y proyecto salesiano PACES en Cuenca. Estas organizaciones, según Ayala Velastegui (2014), durante varios años han manifestado su posición crítica en la coalición opositora y “han tratado desde hace varios años de concientizar a las personas que el problema no es el trabajo infantil, no son los niños y niñas trabajadores, sino que el problema es la pobreza, es decir, es un asunto estructural” (Ayala Velastegui 2014, 81).

Instrumentos de la política pública

Una política pública encarna la toma de posición del Estado y la manera en la que este intenta alguna forma de resolución de la cuestión, esta toma de posición. Siguiendo a Oszlak y O'Donnell, “no constituye ni un acto reflejo, ni una respuesta aislada, sino un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado” frente a una cuestión que interpela a sectores significativos de la sociedad (Oszlak y O'Donnell 1981, 113). En el contexto de un Estado que históricamente se ha caracterizado por un papel secundario, enmarcado en la dinámica de producción capitalista liberal que ha provocado un vaciamiento de su capacidad y la propagación de ideas a favor de los mercados y en contra de la intervención estatal (Bitar 2014).

El Ecuador no es la excepción, pues el periodo 1990-2007 estuvo marcado por políticas discontinuas, segmentadas, asistencialistas, con escaso financiamiento y recursos, donde la instancia estatal estaba ausente como responsable de la ejecución, del seguimiento y de la evaluación de las políticas públicas (CNII 2019). Este proceso de toma de posición implica periodos de una o más décadas (Sabatier 2010). A continuación, se describe el recorrido de la elaboración de las políticas públicas de erradicación del trabajo infantil en el Ecuador.

Entre 1990 y 2007 las principales políticas públicas que abordaron el trabajo infantil, según el CNII (2019), fueron: la creación del Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en 1997 mediante el memorando de entendimiento con la OIT, que estaba integrado por representantes de las instituciones públicas, del sector privado, por aquellos que formaban parte de la cooperación internacional y por la sociedad civil. Este comité promovía la ejecución del programa internacional para la erradicación del trabajo infantil, cuyo objetivo era crear acuerdos para el cumplimiento de la política pública para su prevención y erradicación. En 2002 el Ecuador definió programas relacionados con la infancia y

el trabajo infantil como la Unidad Ejecutora de Operación Rescate Infantil (ORI), el programa Nuestros Niños, el Programa de Protección Social (PPS), el programa de protección y educación para niños que trabajan, Chicos de la calle y el Programa del Muchacho Trabajador (PMT). En 2004 se define el “Plan Nacional Decenal de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes 2004-2014”, herramienta que ubicó como eje central la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia (SNDPINA). El plan proponía que los servicios públicos fueran garantes de los derechos y protección frente al trabajo infantil, para de este modo erradicar progresivamente el trabajo infantil, considerado nocivo o peligroso (CNII 2019, 81-82).

Existen ciertas modificaciones en las políticas públicas que se dan con el proceso de reestructuración profunda del Estado desde el 2007 y con la Constitución del 2008 (Ponce y Falconí 2011). De modo que a partir de 2007 el “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010” señaló el camino que el Ecuador debía seguir para asegurar transformaciones profundas como la disminución y la erradicación del trabajo infantil (CNII 2019). Una de las propuestas fue la creación del Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), orientado a la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil, poniendo énfasis en la corresponsabilidad social y en la restitución de derechos (CNII 2019, 81-82).

También se consideran en este periodo otras propuestas importantes de política pública que estuvieron relacionadas con la prevención y erradicación del trabajo infantil. Se trata de los siguientes instrumentos:

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2010, Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007-2010, Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2008-2013, Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (ANII) 2013-2017, Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida (PND) 2017-2021, Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (ANII) 2017-2021 (CNII 2019, 85).

Desde este punto analizo específicamente el Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) desde el 2007, pues permite examinar lo que el esquema de las coaliciones promotoras denomina aprendizaje político, al definir aspectos cognitivos que devienen de la práctica de las políticas públicas (Roth Deubel 2007). Durante su vigencia (2007-2017) el proyecto tuvo como objetivo “reducir la incidencia de las peores formas de trabajo infantil en el Ecuador” (Ministerio del Trabajo 2021, 1). En este objetivo se vislumbra aún la limitación del marco conceptual y un retroceso en

materia de derechos al considerar trabajo infantil solo el trabajo en lugares peligrosos. Este objetivo se cumplió en 2011, pues se logró la eliminación del trabajo infantil en basurales, acompañado por la inserción de niños, niñas y adolescentes trabajadores en las áreas de educación, salud y recreación (INEC y UNICEF 2015). Por lo para la etapa 2018-2021 el proyecto amplió sus horizontes con el fin de

prevenir el trabajo infantil en todas sus formas, a través de la atención, generación de políticas públicas y restitución de sus derechos, con la finalidad de regularizar la condición laboral de los adolescentes y erradicar el trabajo infantil de niños y niñas bajo las competencias del Ministerio del Trabajo (Ministerio del Trabajo 2021, 45).

Luego de esto el PETI se actualizó con dictamen de prioridad y tendrá vigencia hasta 2021. En esta nueva etapa su misión es “implementar políticas públicas, programas y proyectos para la erradicación progresiva del trabajo infantil de niñas, niños y adolescentes (5 a 14 años de edad); y, regularizar la condición laboral de adolescentes (15 a 17 años de edad), siempre que no se encuentren ejecutando actividades peligrosas” (Ministerio del Trabajo 2021, 34). En definitiva, se puede decir que la manera en la que se concibió una política y la definición desde las instituciones condicionan la posibilidad y el sentido de un cambio de política y de contenido (Roth Deubel 2007). De hecho, parecería que ese contexto esté cambiando, considerando que la vigencia del PETI finalizó el 31 de diciembre de 2021 (Ministerio del Trabajo 2021).

Red para implementar la política pública: recursos, responsabilidades y mecanismos de coordinación

El PETI se ubica como parte de la Mesa Interinstitucional Político-Técnica de Erradicación de Trabajo Infantil (INEC y UNICEF 2015). En el último documento, vigente del PETI del Ministerio del Trabajo (2021), se nombra a los actores encargados de la definición, planificación, control y evaluación de la política pública de Niñez y Adolescencia: el CNII y los consejos cantonales de protección de derechos (CCPD)

El rol del CNII es la “formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas para asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de los grupos generacionales, con prioridad en niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores” (CNII 2019, 89). Por su parte, los CCPD se encargan de la “formulación, transversalización, observancia, seguimiento y

evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos articuladas a las políticas públicas de los consejos nacionales para la igualdad y coordinación con las redes interinstitucionales especializadas la atención de niñas, niños, adolescentes y a sus familias” (CNII 2019, 90).

El instrumento formulado desde el CNII es la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional, el cual que junto al Plan Nacional de Desarrollo componen la planificación de las entidades del sector público y sirven de referencia para las entidades no estatales. La agenda nacional define políticas específicas y estrategias de acción para la prevención y erradicación del trabajo infantil y adolescente, además identifica los actores encargados de la implementación. En la construcción de la agenda participaron niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores. También se focalizo en el trabajo con los consejos consultivos, nacionales y territoriales (CNII 2019).

En el PETI también se definen organismos de ejecución de programas y proyectos para la niñez y la adolescencia. Aquí intervienen actores del sector público como el Ministerio del Trabajo, el MIES, el Ministerio de Educación y los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD). También se señala a las entidades privadas de atención como las organizaciones de la sociedad civil y la ONG (Ministerio del Trabajo 2021). Para analizar a estos actores se definen primero sus roles y luego la competencia y los programas que tiene cada uno, dado que las funciones de las entidades públicas de atención y ejecución de políticas permiten conocer su área de competencia en el marco de la defensa de los NNA (CNII 2019).

El rol del Ministerio del Trabajo es la ejecución de modelos de gestión integral para conseguir un sistema de trabajo digno, de calidad y solidario (CNII 2019). El Ministerio del Trabajo actualmente gerencia el PETI, lidera el Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y coordina acciones de sensibilización, control y seguimiento en Ecuador. Asimismo, gestiona alianzas estratégicas para la conformación de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil (CNII 2019). Se trata una alianza entre el sector público y el privado que “promueve, genera, articula y ejecuta buenas prácticas e iniciativas en las empresas y en su cadena de valor para contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil en el país, en el marco de los derechos de la niñez y la adolescencia (Ministerio del Trabajo 2018).

El MIES cumple con el rol de fomentar la inclusión económica y social, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y en la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad (CNII 2019). Además, de acuerdo con el CNII (2019), la Subsecretaría de Protección Especial del MIES se encarga de la protección y restitución de los derechos de los NNA que se encuentran en situación de vulneración. El servicio de erradicación del trabajo infantil cuenta con una norma técnica para la protección especial en los centros de prevención y erradica-

ción del trabajo infantil, es decir, un modelo de atención para la prevención y erradicación del trabajo infantil que presenta múltiples herramientas para la atención a la infancia, a su familia y a la comunidad (MIES 2017). La implementación de esta estrategia integral, ofrece según el CNII, las siguientes modalidades:

(i) servicios de atención directa, administrados por el MIES; (ii) convenios para prestación de servicios, administrados por los gobiernos autónomos descentralizados, organizaciones religiosas y organizaciones de la sociedad civil, con fondos del MIES; (iii) servicios públicos sin fondos del MIES, administrados por otras instancias públicas; (iv) servicios privados, administrados por personas naturales, sin convenio con el MIES (CNII 2019, 98).

Es decir, este organismo coordina la atención con diferentes actores tanto dentro del mismo Estado como fuera de él. Estas unidades de atención tienen a su cargo la ejecución de los programas dispuestos por las instancias competentes para la protección y restitución de derechos de los NNA en actividades de trabajo infantil, incorporando en sus procesos a la familia y a la comunidad (CNII 2019).

Por otro lado, el Ministerio de Educación se ocupa de garantizar el acceso y la calidad de la educación inicial, básica y bachillerato (CNII 2019). Además, presta especial atención al rezago educativo, situación que en muchos casos es consecuencia del vínculo temprano de niñas y niños con actividades laborales y que propicia el abandono del sistema educativo y el incremento de los indicadores de trabajo infantil. En el interior del Ministerio de Educación, los departamentos de consejería estudiantil (DECE) generan respuestas de apoyo socioeducativo en las unidades educativas, y en cuanto a la coordinación con otros actores se evidencia la coordinación con el Ministerio de Trabajo (CNII 2019).

Finalmente, los GAD tienen como su objetivo poner en marcha los sistemas de protección integral en cada cantón, para garantizar el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluye la conformación de consejos y juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria (CNII 2019). Se considera este actor como fundamental en las alianzas estratégicas organizadas en sus territorios (Ministerio del Trabajo 2021).

El informe del CNII (2019) define que los instrumentos con los que cuentan los GAD son las ordenanzas para la erradicación del trabajo infantil, pues implican un trabajo articulado, un compromiso continuo del Estado y de la sociedad civil. Sin embargo, en el informe del CNII “se evidencia la existencia de 50 ordenanzas municipales relacionadas con la erradicación del trabajo infantil a nivel nacional. De ese total, 34 ordenanzas se implementaron desde la fecha de su aprobación y 10

ordenanzas fueron reformadas o están en proceso de reforma” (CNII 2019, 121). Esto quiere decir que estos instrumentos pierden su fuerza y su significado por diversas razones entre las que se encuentran falta de coordinación entre las instituciones, el cambio de prioridades de las autoridades, la poca información real para cada territorio y los presupuestos limitados (CNII 2019). Por lo que se puede decir que las acciones y estrategias realizadas por los GAD municipales cuentan con recursos insuficientes. Debido a esto el Ministerio de Trabajo, como gerente del proyecto, se planteó en 2021 plantea brindar asistencia técnica para la aplicación de los modelos de gestión (Ministerio del Trabajo 2021).

Conclusiones

174

Para concluir este análisis, usando la metáfora de Oszlak y O’Donnell (1981), cada política pública es un reflejo del proceso social tejido alrededor de una problemática, por lo que adquieren significación solo y en la medida en que son vinculadas a la cuestión que la origina. La cuestión que ha sido problematizada en el artículo es el trabajo infantil en un contexto de profunda desigualdad, pero también de un Estado débil, que, aunque en determinado momento haya asumido un rol protagónico en la rectoría de la erradicación de esta problemática en 2008, aún está limitado por los cambios políticos. De hecho, parecería que ese contexto está cambiando, considerando que la vigencia del PETI finalizó el 31 de diciembre de 2021 (Ministerio del Trabajo 2021). Parece importante analizar aspectos como la no consideración desde el Estado de las tareas de cuidado, que son llevadas a cabo en el hogar básicamente por mujeres y niñas, lo que acentúa la desigualdad en los miembros más vulnerables de la familia (Ponce y Falconí 2011).

También es relevante señalar que la lógica capitalista maximiza los beneficios al mantener bajos los costos de la mano de obra. Esta lógica lleva a preferencias explícitas de los empleadores sobre la mano de obra de niños y niñas o adolescentes al ser más flexible, fácil de controlar y dispuesta a aceptar salarios bajos (Ponce y Falconí 2011). En relación con este último argumento, parece significativo tener en cuenta que el presidente Guillermo Lasso presentó el 24 de septiembre a la Asamblea Nacional un proyecto de ley en el que en su artículo 22 indica que “los adolescentes que han cumplido quince años de edad tienen capacidad legal para celebrar contratos como trabajadores, sin necesidad de autorización alguna y recibirán directamente su remuneración y los beneficios del contrato individual, del contrato colectivo” (*Radio La Calle* 2021, párr. 2). Todo esto contradiciendo la Constitución de 2008, que establece que el trabajo de los adolescentes será excepcional.

Dado que lo que experimentamos son situaciones problemáticas subjetivas, no problemas como tal, parece fundamental tener en cuenta este nuevo contexto en el cual el gobierno de Guillermo Lasso finaliza y empieza el de Daniel Noboa. Esto con el fin de entender el marco conceptual con el que se redefine al trabajo infantil, para, como plantea Aguilar Villanueva (1993, 58), “no hallar la solución correcta al problema equivocado”.

Referencias

- Acuerdo Ministerial 124/2019. Norma Técnica del Servicio de Erradicación del Trabajo Infantil. Distrito Metropolitano de Quito, 7 de agosto. <https://lc.cx/CEnYHq>
- Aguilar Villanueva, Luis, ed. 1992. *La hechura de las políticas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa. <https://lc.cx/Yyozfx>
- 1993. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa. <https://lc.cx/MjjiX9e>
- Ayala Velastegui, Alexandra Paola. 2014. “Análisis del rol de los actores sociales en la construcción de la política pública de erradicación del trabajo infantil en el caso de Ecuador”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador. <https://lc.cx/cK8DZc>
- Banco Mundial. 2021. “Índice de Gini”. <https://lc.cx/hN4voV>
- Bitar, Sergio. 2014. Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina. *Gestión Pública* 78: 1-56. <https://lc.cx/nSjcyB>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2016. “La matriz de la desigualdad social en América Latina”. <https://lc.cx/RaDJjT>
- CNII (Consejo Nacional Para la Igualdad Intergeneracional). 2019. “Informe de observancia de trabajo Infantil”. <https://lc.cx/5D5aqN>
- 2021. “Indicadores”. Acceso el 21 de julio de 2021. <https://lc.cx/kOzw15>
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre. https://lc.cx/x-TdP_
- Fundación Telefónica. 2016. *La experiencia de Fundación Telefónica contra el trabajo infantil en América Latina*. Madrid: Ariel. <https://lc.cx/8UKTZK>
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2012. “Trabajo infantil”. <https://lc.cx/UuqgJA>
- INEC y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2015. *Trabajo infantil en Ecuador: hacia un entendimiento integral de la problemática*. Quito: INEC / UNICEF. <https://lc.cx/EbjSM9>

- MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social). 2017. “Mies promueve corresponsabilidad de las personas que reciben el Bono de Desarrollo Humano”. <https://lc.cx/IOCWF->
- Ministerio del Trabajo. 2018. “Red de empresas por un Ecuador libre de trabajo infantil”. https://lc.cx/_bhXbI
- 2021. “Proyecto Erradicación del Trabajo Infantil”. <https://lc.cx/TNdlk>
- Open Democracy. 2016. “Organizaciones de trabajadores infantiles y adolescentes reclaman su derecho a ser reconocidos”, 17 de mayo. <https://lc.cx/wNOfKI>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2020. “Programa internacional para la erradicación del trabajo infantil”. <https://lc.cx/ye58-Z>
- Oszlak, Oscar, y Guillermo O’Donnell. 1981. “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes* 2 (4): 99-128. <https://lc.cx/etZgkV>
- Ponce, Juan, y Fander Falconí. 2011. *El trabajo infantil en Ecuador: marco institucional, evolución histórica y análisis costo beneficio de su erradicación*. Quito: MIES / Instituto de la Niñez y la Familia.
- Radio La Calle*. 2021. “La Ley de Creación de Oportunidades plantea incluir a los adolescentes en el mercado laboral”, 25 de septiembre. <https://lc.cx/L8-Uub>
- Roth Deubel, André. 2007. “La evaluación de las políticas públicas”. En *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, 135-166. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul. 2010. “Se necesitan mejores teorías”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier, 5-18. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Schlager, Edella. 2010. “Comparación de marcos, teorías y modelos de los procesos de las políticas públicas”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier, 319-339. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- SENPLADES. 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES. <https://lc.cx/kSkT5V>
- Solís, Gissela Nathaly, Julián Rodolfo Santillán Andrade, Paul Alejandro Centeno Maldonado y Rosa Evelyn Chuga Quemac. 2022. “El trabajo infantil frente al interés superior del niño. Caso de estudio Ecuador”. *Universidad y Sociedad* 14 (4): 342-349. <https://lc.cx/YsfScE>