Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil



RESUMEN EJECUTIVO DEL ESTUDIO:

CONSTRUIR FUTURO, INVERTIR EN LA INFANCIA

Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en América Central y República Dominicana

Oficina Internacional del Trabajo (OIT)
Noviembre, 2005

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo técnico y económico del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Se permite la reproducción total o parcial de la información aquí publicada siempre y cuando no sea alterada y se asignen los créditos correspondientes.

Elaboración:
Pablo Sauma, Consultor
Nicole Peter, Oficial SIMPOC

Diseño e impresión:
SIPCOM GREEN, San José, Costa Rica.

Vea nuestro sitio en la red:
www.ipec.oit.or.cr/ipec
www.oit.org.pe/ipec

SÍNTESIS

CONSTRUIR FUTURO, INVERTIR EN LA INFANCIA

Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en América Central y República Dominicana

I. INTRODUCCION

Según estimaciones recientes de la OIT, una de cada seis personas entre los 5 y 17 años a escala mundial (OIT, 2004)[1] se ve afectado por la explotación laboral en sus diferentes formas. Lamentablemente, el trabajo infantil constituye un serio obstáculo al desarrollo de los niños, niñas y adolescentes y a largo plazo, de la sociedad en general.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), a través del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), tiene como objetivo principal la prevención y abolición progresiva del trabajo infantil a nivel mundial. Aunque el fenómeno del trabajo infantil es complejo, multicausal y en apariencia invencible, varios estudios recientes demuestran que la erradicación del trabajo infantil no es una misión imposible.

Un estudio reciente de la OIT, publicado en el año 2004, **Invertir en todos los niños: estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil**, demostró a nivel mundial que la ejecución de un programa de erradicación del trabajo infantil a lo largo de 20 años no solamente lograría su objetivo en términos de la eliminación de este flagelo, sino que las familias y la sociedad como un todo, al lograr una mayor educación y una mejor salud de la población, percibirían un beneficio económico neto, es decir, que los beneficios superarían a los costos de ejecución del programa.

A raíz de este estudio mundial, y en respuesta a una petición formulada expresamente a la OIT, en la VI Reunión Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Niñez y Adolescencia del año 2004, la Oficina Subregional del Programa de IPEC de la OIT para Centroamérica, Panamá, República Dominicana, Haití y México

[1] OIT, **Invertir en todos los niños: estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil.** Ginebra: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2004.

emprendió la ardua tarea de realizar cuatro estudios homólogos y complementarios: un estudio a nivel de 19 países iberoamericanos presentado en la VII Reunión Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Niñez y Adolescencia celebrada en el mes de setiembre del presente año, y tres estudios específicos para las respectivas sub-regiones del Cono Sur y de los Países Andinos–los dos próximos a publicarse- y, en el caso del presente documento, de la sub-región de América Central y República Dominicana.

En el presente resumen ejecutivo se sintetiza, entonces, a grandes rasgos la metodología y los resultados principales obtenidos en el estudio realizado sobre los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en la sub-región de América Central y República Dominicana conformada por los siguientes ocho países: Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. Las tendencias generales del estudio global (2004) e iberoamericano (2005)[2] se confirman nuevamente en el presente documento. En definitiva, en los países del istmo centroamericano y la República Dominicana, el beneficio económico neto es positivo y elevado, es decir, que aunque se consideren criterios meramente económicos, la erradicación del trabajo infantil es beneficiosa.

Cierto es que el presente estudio es un intento único y osado de abordar el tema del trabajo infantil, sin embargo no pretende ser ni una solución exhaustiva ni única a la erradicación de este problema. Ante todo busca demostrar que, a pesar de los grandes retos, la erradicación del trabajo infantil es posible- al menos en términos económicos. Se espera, entonces, que los resultados elaborados aquí jueguen un rol decisivo en la elaboración de futuras políticas que permitan la eliminación definitiva del trabajo infantil en todos los países de la sub-región que conforman estos ocho países.

[2] OIT, **Construir futuro, invertir en la infancia: estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en Iberoamérica**, San José: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2005.

II. METODOLOGÍA, HALLAZGOS E IMPLICACIONES

En la sub-región que conforman los países de América Central y República Dominicana, se estima que en el año 2005 alrededor de 1.3 millones de niños y niñas de 5 a 14 años participan en actividades económicas, es decir, prácticamente uno de cada nueve[3]. Esto a pesar de que las respectivas legislaciones nacionales y el convenio No. 138 (1973) de la OIT, que establece las edades mínimas de admisión a cualquier trabajo o empleo[4]. Además, un número significativo de niños y niñas de 5 a 17 años están envueltos en las peores formas de trabajo infantil, nuevamente a pesar de lo dispuesto por las respectivas legislaciones nacionales, y el convenio No. 182 (1999) de la OIT (ratificado por todos los países de la sub-región)[5], sobre las peores formas de trabajo infantil.

A grandes rasgos, la situación en estos países en materia de trabajo infantil no es diferente a la prevaleciente en el resto del mundo en desarrollo. Ante la gravedad del problema y preocupado por su solución, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT ha formulado un estudio a nivel mundial que permite visualizar los beneficios netos de erradicar el trabajo infantil, **"Invertir en todos los niños: Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil"** (OIT, 2004). En el mismo, se cuantifican los principales costos en que deben incurrir los hogares y los gobiernos para lograr esa erradicación, pero también se cuantifican los beneficios que ello va a generar, al lograr una mayor educación y una mejor salud de la población, con un saldo positivo a favor de la erradicación.

[3] Estimación propia del consultor a partir de las encuestas de hogares de los ocho países: Belice: CAS 2001; Costa Rica: EHPM 2002; El Salvador: EHPM 2001; Guatemala: ENCOVI 2000; Honduras: EPHPM 2002; Nicaragua: ENTIA 2000; Panamá: ETI 2000; y República Dominicana: ENTI 2000.

[4] Año de ratificación del Convenio No. 138 (1973) de la OIT según el país: Costa Rica en 1976, Honduras en 1980, Nicaragua en 1981, Guatemala en 1990, República Dominicana en 1999 y Belice y Panamá en el 2000.

[5] Año de ratificación del Convenio No. 182 (1999) de la OIT según el país: Belice, El Salvador, Nicaragua, Panamá y República Dominicana en el 2000; y Costa Rica, Guatemala y Honduras en el 2001. Estos países se comprometen a adoptar, con carácter de inmediato, medidas eficaces que lleven a la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

Cuadro 1.
Elementos considerados en el cálculo de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil

COSTOS	
Oferta educativa	Ampliación de la cobertura y calidad de la oferta educativa como costos de construir nuevas escuelas, capacitar y contratar nuevos maestros, suministrar materiales educativos adicionales
Ejecución de transferencias	Costos administrativos del programa de transferencias
Intervenciones	Costo de alcanzar la erradicación urgente de las peores formas de trabajo infantil
Costo de oportunidad	Costo sobrellevado por los hogares debido al valor del trabajo infantil que se deja de percibir
BENEFICIOS	
Educación	Beneficios de una mejor productividad y capacidad de ganar ingresos asociados con una mayor educación
Salud	Beneficios de reducción de enfermedades y lesiones gracias a la erradicación de las peores formas de trabajo infantil

En términos generales, para el presente estudio para la sub-región de América Central y República Dominicana, se adoptó la misma metodología propuesta en el estudio mundial (2004) en la cual se propone erradicar el trabajo infantil en el transcurso de 20 años, iniciando en el presente caso en el año 2006. Para ello es necesario que todos los niños de 6 a 14 años asistan a la escuela, de manera que cuando cumplan 15 años se puedan incorporar, si así lo desean, en trabajos permitidos para su edad, o puedan seguir estudiando. Esto supone intervenciones por el lado de la oferta educativa, tanto en términos de cantidad -es decir, que los sistemas educativos tengan la capacidad de absorber a todos los nuevos estudiantes-, como de calidad, en el sentido de que el aumento en la cobertura no deteriore la calidad de los servicios (por ejemplo, en términos de la cantidad de alumnos por maestro), sino que más bien se logren mejorías. La metodología propone que en el transcurso de los cinco primeros años de ejecución de la iniciativa (2006-2010, o primera 'oleada') se incorporen a la escuela (educación primaria) una tercera parte de los niños y niñas de 6 a 11 años que no asisten; en los siguientes cinco años (2011-2015, o segunda 'oleada') otra tercera parte, y en los siguientes cinco años (2016-2020, o tercera 'oleada') la otra tercera parte de los niños y niñas que no asisten a la escuela. En el caso de los niños y niñas de 12 a 14 años que no asisten y se espera se incorporen principalmente a la educación secundaria, se propone un

ritmo de incorporación similar, es decir, una tercera parte en cada período de cinco años, pero en este caso empezando a partir de la segunda oleada (2011-2015) y terminando en el 2021-2025 (es decir, la cuarta 'oleada').

Se realizó en este caso una adecuada estimación de los costos que implica el aumento en la cobertura y calidad de la educación. Como se refleja en el cuadro siguiente, para la sub-región en su conjunto el costo relacionado con las intervenciones en la oferta educativa asciende a US$8,031 millones PPA[6] a lo largo de los 20 años.

Cuadro 2.
Costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil por país, en millones de US$ PPA sin descontar y con tasas de descuento alternativas

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana	Sub-región
Sin descontar									
Costos totales	48	706	1,359	7,345	2,806	1,859	320	2,365	16,807
Oferta educativa	32	459	691	4,001	1,202	697	187	763	8,031
Administración Programa transferencias	1	21	129	184	346	104	53	143	981
Intervenciones	10	100	204	1,380	603	413	31	462	3,204
Costo de oportunidad	4	125	335	1,781	655	645	48	997	4,590
Beneficios totales	104	2,935	11,483	59,975	11,967	15,391	1,727	7,919	111,502
Educación	104	2,934	11,483	59,966	11,965	15,390	1,727	7,917	111,486
Salud	...	1	1	9	2	1	...	2	17
Beneficio económico neto	56	2,229	10,125	52,630	9,161	13,532	1,407	5,555	94,696
Transferencias	23	424	2,590	3,674	6,922	2,079	1,065	2,853	19,629
Beneficio financiero neto	34	1,806	7,535	48,956	2,239	11,453	343	2,702	75,067
Con descuento									
Beneficio económico neto									
con tasa descuento 2%	16	971	4,886	25,158	3,965	6,478	647	2,209	44,330
con tasa descuento 4%	0	407	2,440	12,432	1,624	3,197	299	724	21,123
con tasa descuento 5%	-5	252	1,736	8,791	976	2,255	201	320	14,527
con tasa descuento 6%	-7	146	1,235	6,211	530	1,586	132	46	9,877
Beneficio financiero neto									
con tasa descuento 2%	-2	634	2,829	22,247	-1,516	4,833	-198	-56	28,771
con tasa descuento 4%	-15	137	787	10,099	-2,767	1,880	-380	-1,096	8,645
con tasa descuento 5%	-18	9	248	6,693	-2,970	1,071	-410	-1,318	3,305
con tasa descuento 6%	-19	-74	-109	4,320	-3,028	519	-419	-1,432	-242

Fuente: Estimaciones propias del consultor.

[6] *Paridad Poder Adquisitivo*. Dado que existen diferencias en el poder adquisitivo de US$1 entre los diversos países, se trata de hacer un ajuste que permita comparar montos que reflejen el mismo valor. Según la fuente utilizada del Banco Mundial, **World Development Indicators 04 (CD-ROM)**, los factores de conversión de US$ corrientes a US$PPA para el año 2000 para los ocho países en cuestión son: Belice 0.57659, Costa Rica 0.46995, El Salvador 0.45024, Guatemala 0.42785, Honduras 0.38340, Nicaragua 0.31386, Panamá 0.66589 y República Dominicana 0.38120. Para obtener los resultados presentados en el Cuadro 2. en US$, se multiplican los US$PPA por el respectivo factor de conversión según la información y el país deseado.

El reemplazo del trabajo infantil por la asistencia a la escuela de toda la población de 6 a 14 años supone para los hogares con niñas y niños trabajadores un costo de oportunidad importante, representado por el ingreso o aporte laboral que dejan de recibir al asistir sus hijos e hijas a la escuela y no trabajar. Este costo es adecuadamente estimado en el estudio. Por una parte, utilizando encuestas de trabajo infantil para cada uno de los países de la sub-región, se cuantifica la remuneración promedio mensual que perciben las niñas y niños trabajadores, monto que se considera el costo de oportunidad. Esta cifra mensual se anualiza. Para cada año, el costo total se obtiene multiplicando la remuneración anualizada por el número de niños y niñas que dejan de trabajar. Sin embargo, se realizó un ajuste adicional a la metodología seguida en OIT (2004), pues el costo de oportunidad se contabiliza tanto en el año en que los niños y niñas dejan de trabajar, como durante los demás años que deben permanecer en la escuela y sin trabajar hasta cumplir los 15 años; en total se consideran cuatro años. El costo de oportunidad total resultante a nivel sub-regional es de US$4,590 millones PPA a lo largo de 23 años -dado que en promedio los niños y niñas estudian cuatro años adicionales hasta que cumplen los 15 años, los hogares de aquellos que se incorporan a la escuela en el último año de ejecución de la iniciativa (2025, es decir, el año 20), deben asumir el costo de oportunidad hasta el 2028.

Para compensar al menos parcialmente -y en el corto plazo- los costos en que deben incurrir los hogares, tanto de oportunidad como algunos costos directos -uniformes, libros, etc.-, la metodología general propone la ejecución de un programa de transferencias, dirigido a todos los niños y niñas en hogares pobres, con la condición de que asistan a la escuela. El monto de la transferencia propuesta es de un 80% del valor del trabajo infantil (costo de oportunidad), con la condición de que el monto que perciban los hogares no exceda el límite de pobreza utilizado. Dada la enorme magnitud de la incidencia de pobreza en la sub-región, que afecta principalmente a los niños y niñas -se estima que un 58.7% de la población de 6 a 14 años vive en hogares pobres (un 26.8% vive en hogares en pobreza extrema)-, se consideró más adecuado para efectos del presente **dirigir el programa solamente a los niños y niñas en hogares en situación de pobreza extrema**. La ejecución del programa contempla el incremento gradual de la cobertura diferenciando por grupos de edad (6 a 11 años y 12 a 14 años), para cada uno a lo largo de 15 años, con las mismas características por oleadas que en el caso de la oferta educativa. Es importante destacar que la transferencia la pueden percibir los niños y niñas en pobreza extrema por más de un año a partir del momento en que la reciban por primera vez, siempre y cuando sean menores de 15 años y asistan a la escuela. La transferencia mensual prevista supera los US$25 (corrientes) en muchos de los países, y a nivel general tiene un costo muy elevado, que asciende a US$19,629 millones PPA.

Se considera un costo de administración del programa de transferencias igual al 5% del monto total transferido, lo que equivale a US$981 millones PPA. Según la metodología general (OIT, 2004), es un porcentaje conservador, pues constituye el costo mínimo detectado para algunos programas de transferencias en los países desarrollados. Para efectos de contabilidad de los costos se consideran por aparte el monto de las transferencias de este costo administrativo.

Ahora bien, tanto la ampliación de la oferta educativa (cobertura y calidad) como las transferencias a los niños y niñas en pobreza extrema constituyen acciones con cargo a los presupuestos públicos que inciden indirectamente en la reducción de la oferta de trabajo infantil. Sin embargo, aun cuando los hogares tengan acceso físico y financiero a la educación de sus niñas y niños, tanto por esos gastos con fondos públicos como porque los padres decidieron asumir el costo de oportunidad del trabajo infantil, podría suceder que motivos sociales y culturales incidan negativamente en los resultados esperados. Es necesario en estos casos que el sector público intervenga directamente, mediante la ejecución (o financiamiento) de programas de intervención directa, que incidan 'directamente' tanto en la oferta como la demanda de ese trabajo infantil. Estos programas están dirigidos particularmente a erradicar las peores formas de trabajo infantil. En este caso se supone que los niños y niñas dejan las peores formas de trabajo infantil, pasando los niños y niñas de 14 años o menos a estudiar, gracias a las intervenciones propuestas anteriormente, y los de 15 a 17 años podrían seguir trabajando, pero en actividades y condiciones permitidas para su edad.

La cuantificación del número de niños y niñas en las peores formas de trabajo infantil es muy difícil, especialmente porque generalmente no se capta mediante las encuestas de trabajo infantil tradicionales. Es también difícil cuantificar el costo de las intervenciones, dada la gran complejidad en la cantidad de intervenciones y actores que intervienen en ellas (sector público, ONG, empresas privadas, organismos internacionales, iglesias, etc.). Sin embargo, para efectos del presente se realizaron algunas aproximaciones de la cantidad de niños y niñas en las peores formas de trabajo infantil, utilizando información sobre trabajo peligroso por su naturaleza o las condiciones en que se realiza: las jornadas de trabajo (tanto en términos de horas como el horario en que se realiza), la utilización de maquinaria y equipo, las condiciones en que se realiza el trabajo (poca luz, sustancias peligrosas, etc.), y también las ramas de actividad (en todos los casos se incluyen los ocupados en ramas de minas y canteras; construcción; suministro de electricidad, gas y agua; transporte, almacenaje y carga). Se utilizó también el trabajo de Ueda (2002)[7], quien realiza una estimación de costos unitarios de una amplia

[7] Ueda, Misaki A. (2002). **The Unit Costs of Programmes to Prevent or End Child Labour: A Review of Selected ILO/IPEC Programme Interventions.** Geneva: International Labour Office (ILO).

gama de programas de intervención realizados por OIT/IPEC en los 10 años anteriores a la publicación, con el fin de realizar estimaciones globales del costo de programas para prevenir o apartar a los niños y niñas del trabajo. El autor consideró programas de diversa índole, incluyendo tanto el trabajo peligroso, como la explotación sexual comercial infantil y las otras peores formas de trabajo infantil.

El resultado en el caso de estas intervenciones directas es un costo total de US$3,204 millones PPA a lo largo de 10 años, en que se espera eliminar todo el trabajo infantil en sus peores formas, y permitiendo que todos los niños y niñas de 14 años o menos asistan a la escuela, mientras que los de 15 a 17 años, si así lo desean, laboren en actividades permitidas.

Una vez cuantificados los principales costos, se procedió a cuantificar los beneficios, que en este caso se obtienen por el lado de la educación y la salud. Se trata entonces de cuantificar las ganancias económicas de una población más educada y las ventajas económicas de una población más sana. En el caso de la educación, utilizando funciones que relacionan el nivel educativo de la población con su nivel de salario, se cuantifica el beneficio monetario directo de la mayor educación que tendrán los niños y niñas por haber permanecido en la escuela hasta su incorporación al mercado de trabajo (respetando la edad mínima de al menos 15 años). Los beneficios de esa mayor educación se perciben a lo largo de la vida activa de las personas, que en este caso se supuso de 40 años, cifra que aunque relativamente baja respecto a la esperanza de vida de los países de la sub-región, refleja adecuadamente la importancia de que los niños y niñas asistan a la escuela. El monto total de los ingresos futuros esperados de la mayor educación de la población, sin descontar, asciende a US$111,486 millones PPA para la sub-región en su conjunto.

En el caso de la salud, el estudio trata de poner un valor económico a las mejorías en la salud asociadas a la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Se trata de cuantificar el daño que generan los accidentes laborales a lo largo de la vida de las personas (años de vida ajustados en función de la discapacidad -AVAD-), y asignar un valor económico al mismo. El beneficio en este caso está dado por lo que se deja de perder. A nivel sub-regional el beneficio alcanza US$16 millones PPA.

Una vez contabilizados los costos e ingresos de la iniciativa, es posible estimar los beneficios netos, divididos en económicos (sin considerar el programa de transferencias) y financieros (considerando el programa de transferencias). El principal resultado de este estudio es que hay importantes beneficios netos, económicos y financieros, de la eliminación del trabajo infantil en los niños y niñas de 5 a 14 años, de la eliminación de las peores formas de trabajo en todos los menores de 18 años, y la asistencia a la escuela de la totalidad de niños y niñas de 6 a 14 años.

En el caso del beneficio económico neto, supera los US$94 mil millones PPA en la sub-región en su conjunto, cifra que se obtiene al restar los costos (excluyendo transferencias), por casi los US$17 mil millones PPA, a los ingresos, que superan los US$111,000 millones PPA. Considerando los flujos en su adecuada dimensión temporal, la tasa interna de retorno a nivel sub-regional alcanza en este caso 11.4%.

El programa previsto de transferencias a todos los niños y niñas en pobreza extrema tiene un costo muy elevado, generando a nivel sub-regional un beneficio financiero neto considerablemente inferior al beneficio económico neto, pero que sigue siendo elevado, como lo refleja la tasa interna de retorno que alcanza 5.9% a nivel sub-regional.

Estos resultados sub-regionales, beneficios económico y financiero netos positivos, se repiten en todos y cada uno de los países, aunque con diferencias en la magnitud. La iniciativa propuesta permite comprobar entonces que la erradicación del trabajo infantil es beneficiosa aun cuando se utilicen criterios eminentemente económicos.

Ahora bien, no obstante lo beneficioso de la iniciativa propuesta, su implementación puede verse afectada por dos factores principalmente. Por una parte, el hecho de que los costos se concentran en 20 años, mientras que los beneficios en un período bastante más largo, lo cual tiene implicaciones políticas importantes dada la prioridad de los gobernantes por los resultados a corto plazo. En segundo lugar, si bien es cierto que la implementación de una iniciativa de este tipo representa menos de 1% del PIB[8] para la mayoría de los países (con excepción de Guatemala, Nicaragua y Honduras), lo cual la hace viable, resulta que esos mismos países son los que destinan menos recursos al gasto público social (en términos absolutos y relativos), lo cual significa que se requiere una fuerte voluntad política de los gobernantes para llevarla adelante.

[8] *Producto Interno Bruto.*