

Trabajo Infantil y Protección Social en Argentina



Día mundial contra el trabajo infantil - 2014



El rol de la protección social dentro de la estrategia de erradicación del trabajo infantil: la experiencia argentina

Resumen

El trabajo infantil, que se define como el trabajo que priva a los niños y niñas de su infancia, su potencial y su dignidad, representa un grave y arraigado problema social, donde convergen dimensiones económicas, políticas, históricas y culturales. Producto de esto, su abordaje requiere una estrategia integral, dentro de la cual la protección social constituye un pilar fundamental. En Argentina, se registró, entre 2004 y 2012, una reducción del 66% en la incidencia del trabajo infantil entre los niños y niñas de 5 a 13 años (de 6,4% a 2,2%) y del 23,5% entre los adolescentes (de 19,1% a 14,6%). Ese proceso tuvo como punto de partida un cambio en la orientación de las políticas que permitió visualizar al trabajo infantil como una problemática de vulneración de derechos y desplegar un amplio conjunto de medidas destinadas a atacar los determinantes directos e indirectos del fenómeno. Particularmente, durante los años 2000, se extendió la cobertura de la protección social a niños, niñas y adolescentes. Por un lado, el proceso de formalización del empleo colaboró en expandir la cobertura contributiva de la seguridad social. Mientras que, por otra parte, también se implementaron nuevas acciones para extender la protección social a trabajadores desocupados o de la economía informal. Los avances registrados a lo largo de la última década son auspiciosos, sin embargo, todavía queda un camino por recorrer en pos de alcanzar la erradicación del trabajo infantil. En este sentido, se presenta como desafío fortalecer las acciones que se han venido desarrollando en todas las áreas estratégicas destacadas. Respecto de la dimensión vinculada con la protección social y la reducción de la vulnerabilidad económica, surgen como los mayores desafíos: la formalización del empleo para garantizar el trabajo decente entre los adultos, cerrar ciertas brechas de cobertura y avanzar en la extensión progresiva de algunas prestaciones de la protección social.

El rol de la protección social dentro de la estrategia de erradicación del trabajo infantil: la experiencia argentina

La problemática del trabajo infantil

El trabajo infantil representa un grave y arraigado problema social, donde convergen dimensiones económicas, políticas, históricas y culturales. En Argentina, el trabajo más habitual realizado por niños, niñas y adolescentes se desarrolla en el ámbito rural pero también abundan casos en el trabajo doméstico y en el trabajo realizado en la vía pública. Algunos niños, niñas y adolescentes trabajan en la preparación de la tierra, la siembra y la cosecha. En otras ocasiones, son responsables del cuidado de animales y cultivos, participan en las fumigaciones, acarrean agua y acopian leña. Las labores infantiles suelen realizarse junto a miembros de la propia familia, ya sea en las pequeñas unidades de producción familiar o acompañando a los padres asalariados, quienes, en general, trabajan bajo el sistema de pago a destajo en forma temporaria (lo que implica, muchas veces, el traslado del grupo completo). Además, niños y adolescentes llegan a trabajar solos para terceros, sin sus familias, en distintas explotaciones agropecuarias.

En el ámbito del trabajo doméstico, son las niñas las que realizan trabajo intensivo en casa de terceros o en el marco de las tareas domésticas en su propia casa. Sus tareas suelen incluir el cuidado del hogar, sus hermanos u otros familiares, ancianos o enfermos, cuando los adultos no están. A las modalidades mencionadas, se suma el trabajo de niños y niñas en comercios o talleres familiares, o de terceros, además del trabajo en ladrilleras y en la construcción. En la vía pública, trabajan en la venta ambulante, pidiendo propinas, abriendo puertas de taxis y limpiando parabrisas de autos. También trabajan en la recuperación de materiales reciclables, como cartón, papel, latas, vidrio, metales, etc., lo que se realiza tanto en las calles de las ciudades como en basurales. En los casos más extremos, algunos niños y niñas son utilizados en actividades ilícitas: explotación sexual comercial, contrabando, tráfico y venta de drogas, entre otras.

El trabajo infantil no es un fenómeno marginal ni tampoco reciente, pero su percepción como problemática es relativamente contemporánea. Fue solo a principios del siglo XIX, cuando emergieron los primeros tímidos intentos en Europa por reglamentar e incluso prohibir el trabajo de niños y niñas en distintas actividades.¹ Desde entonces, el grado de desarrollo del capitalismo (y sus instituciones), junto con la construcción de los conceptos de *niñez* y *trabajo infantil*, comenzaron a propiciar las condiciones para problematizar, deslegitimar y desnaturalizar la extendida existencia del fenómeno.

¹ El éxito de las iniciativas desplegadas en el siglo XIX fue limitado y pretendía resolver “problemas” que no estaban vinculados con la protección de la niñez y la infancia, conceptos inexistentes en ese momento. Los diferentes instrumentos –legales e institucionales– no apuntaban a eliminar el difundido trabajo infantil ni las pésimas condiciones en que se desarrollaba. No obstante, lo que sí comenzó a alejar a los niños de las fábricas fueron dos elementos: 1) la creciente necesidad de leer y escribir para comprender las consignas y órdenes del mundo fabril, y 2) el cambio en la estrategia de acumulación capitalista, que pasó a depender cada vez más de la intensificación y tecnificación del trabajo antes que de la abundancia de mano de obra (Supervielle y Zapirain, 2009).

El término *trabajo infantil* se define como el trabajo que priva a los niños y las niñas de su infancia, su potencial y su dignidad. Existen diferentes modalidades pero todas las tareas tienen algo en común: son física, mental, social y/o moralmente perjudiciales o dañinas para el niño y la niña. Además, las actividades interfieren en la escolarización así como en el tiempo de juego, recreación y descanso de los niños, niñas y adolescentes, que es necesario para su desarrollo. En sus formas más extremas, el trabajo infantil puede implicar esclavitud, separación de las familias, exposición a graves riesgos y enfermedades o el abandono de los niños (OIT, 2013).²

Pero la problemática del trabajo infantil es todavía más amplia. Las consecuencias se reproducen durante la vida adulta de los individuos ya que, su escasa o nula escolarización, los vuelve mucho más vulnerables a sufrir desempleo o a estar supeditados a empleos precarios e inestables. Desde esta perspectiva, el trabajo infantil adquiere consecuencias más amplias para el desarrollo productivo, la reducción de la pobreza y la mejora en la distribución del ingreso.

Avances en la reducción del trabajo infantil en Argentina

Entre 2004 y 2012, Argentina registró una sensible reducción en los niveles de trabajo infantil. Los datos más recientes provienen del Módulo de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes (MANNyA), aplicado durante la Encuesta Anual de Hogares Urbanos del tercer trimestre de 2012 y de la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA), realizada en 2004. A partir de estos dos registros, se observa una caída del 66% en la incidencia del trabajo infantil entre los niños y niñas de 5 a 13 años (del 6,4% en 2004 al 2,2% en 2012) y del 23,5% entre los adolescentes (del 19,1% en 2004 al 14,6% en 2012) (Cuadro 1).

Cuadro 1. Incidencia del trabajo infantil, comparación entre 2004 y 2012

	5 a 13 años		14 a 17 años	
	EANNA (2004)	MANNyA (2012)	EANNA (2004)	MANNyA (2012)
Actividad Económica	6,4%	2,2%	19,1%	14,6%
<i>Productiva para autoconsumo</i>	3,4%	1,4%	6,0%	4,9%
<i>Tarea doméstica intensa</i> ¹	5,9%	2,4%	11,7%	7,8%

	5 a 13 años		14 a 17 años ²	
	EANNA (2004)	MANNyA (2012)	EANNA (2004)	MANNyA (2012)
Actividad Económica	6,4%	2,2%	19,1%	14,6%
<i>Productiva para autoconsumo</i>	3,4%	1,4%	6,0%	4,9%
<i>Tarea doméstica intensa</i> ¹	5,9%	2,4%	11,7%	7,8%

Nota: ⁽¹⁾ 10 h semanales para niños/as de 5 a 13 años y 15 h para el grupo de 14 a 17 años.

² El que una forma particular de “trabajo” pueda ser llamada “trabajo infantil” depende de la edad del niño, el tipo y las horas de trabajo desempeñado, las condiciones bajo las que se efectúa y los objetivos perseguidos por cada país, localmente. La respuesta varía de país en país, así como entre sectores dentro de los países. El Estado argentino entiende por trabajo infantil: “a toda actividad económica y/o estrategia de supervivencia, remunerada o no, realizada por niñas y niños, por debajo de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, o que no han finalizado la escolaridad obligatoria o que no han cumplido los 18 años si se trata de trabajo peligroso” (MTEySS y CONAETI, 2011).

⁽²⁾ Dentro de esta franja etaria el trabajo se encuentra prohibido por Ley para los adolescentes de 14 y 15 años y regulado bajo condiciones especiales para los adolescentes de 16 y 17 años.

Fuente: INDEC.

El área geográfica y el sector de la economía definen las distintas modalidades de trabajo infantil que se dan en Argentina. Sin embargo, el trabajo en la agricultura (uno de los tres sectores más peligrosos junto con la minería y la construcción) concentra aproximadamente el 60% del trabajo infantil del país (OIT, 2013). También se identifican como relevantes los trabajos en el ámbito doméstico y el trabajo en la vía pública. Como se desprende del Cuadro 1, en 2012, el 2,2% de los niños y niñas entre 5 y 13 años se desempeñó en actividades equivalentes a las del trabajo adulto, el 1,4% realizó alguna actividad productiva para autoconsumo y el 2,4% fue sometido a tareas domésticas intensas (más de 10 horas por semana). En el caso de los adolescentes, las cifras se incrementan: el 14,6% efectuó una actividad económica, un 4,9% realizó actividades productivas para el consumo del hogar y 7,8% de los jóvenes se desempeñó en tareas domésticas intensas (el porcentaje de mujeres que realizó este tipo de actividades para el hogar por más de 15 horas semanales casi duplicó al promedio).³

La información estadística refleja una trayectoria favorable con indicadores globales que se encuentran sensiblemente por debajo de las estimaciones mundiales y regionales realizadas por la OIT. Sin embargo, la persistencia del fenómeno y su arraigada vinculación con la pobreza exigen un análisis detallado y profundo de la problemática.

Los datos de la EANNA (2004) permiten advertir el estrecho vínculo entre la pobreza y el trabajo infantil. La mayor incidencia del fenómeno entre los hogares pobres se evidencia especialmente en el segmento que abarca desde los 5 hasta los 13 años: en el cuartil de menores ingresos per cápita, se advierte casi un 7% de niños y niñas que trabajan, porcentaje que luego disminuye paulatinamente en la distribución hasta el cuartil de mayores ingresos, donde solo un 1,6% de los niños y niñas trabaja.

Asimismo, los resultados de la más reciente Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia (ECOVNA, 2011-2012), realizada por Unicef en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social, apuntan en la misma dirección.⁴ La incidencia del trabajo infantil entre los hogares pertenecientes al 20% más pobre de la población encuestada es entre 3 y 4 veces mayor, dependiendo del tipo de actividad económica realizada, que en el 20% de las familias de mayores ingresos. Estas diferencias son significativamente más elevadas entre los adolescentes.

La información recabada por la ECOVNA también permitiría identificar elementos que evidencian una dimensión regional en el vínculo entre la pobreza y el trabajo infantil en el país. Así se aprecia que, en las zonas con arraigados problemas laborales y productivos estructurales como el NEA, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que realizan actividades económicas en el mercado asciende al 5,5%, una cifra que está significativamente por encima del promedio nacional del 3,2%, relevado por esa misma encuesta (Cuadro 2). Sin embargo, la existencia de niveles de trabajo en niños y adolescentes en actividades equivalentes a las de los adultos por encima del promedio en regiones de altos ingresos, como Centro y Patagonia Norte, no permite generalizar

³ La normativa vigente en Argentina habilita la inserción laboral de los adolescentes entre 16 y 17 años, siempre y cuando se resguarden ciertas condiciones tendientes a garantizar sus derechos como trabajadores y, en particular, en tanto se contemple que son personas en una etapa especial de su desarrollo vital.

⁴ La ENCOVA no es directamente comparable con la EANNA.

tales afirmaciones (si bien, en esos casos, la mayor presencia relativa de trabajo infantil podría estar asociada con algunas explotaciones específicas del sector rural).

Cuadro 2. Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que realizan actividades económicas o domésticas intensas según región

Región	Realiza actividad económica para el mercado ¹	Realiza actividad económica para el autoconsumo ¹	Realiza tarea doméstica intensa
CABA	1,9	1,4	1,6
GBA	2,4	2,6	1,9
Buenos Aires Interior	2,4	3,6	1,3
Centro	3,7	3,5	2,3
Cuyo	3,0	2,8	1,0
NEA	5,5	3,3	2,2
NOA	3,1	2,1	1,9
Patagonia Norte	4,0	3,6	1,1
Patagonia Sur	1,9	2,0	1,4
<i>Total</i>	<i>3,2</i>	<i>2,9</i>	<i>1,8</i>

Nota: ⁽¹⁾ de por lo menos una hora.

Fuente: Unicef (ECOVNA).

Las diferentes fuentes de información disponibles permiten identificar ciertos aspectos vinculados con la pobreza estructural y la transmisión intergeneracional de la pobreza, como son los déficits en materia de educación.

En primer lugar, se observa una fuerte asociación entre el trabajo de los niños y el nivel de estudio alcanzado por sus madres. Según la EANNA, existe más de un 16% de niños de 5 a 13 años que trabajaron en áreas urbanas cuyas madres nunca asistieron a un establecimiento educativo o tienen la escuela primaria incompleta, mientras que en el caso de los niños que no trabajaron, este porcentaje desciende a 10,5%. En áreas rurales, se presenta un 63,8% de niños que trabajaron, cuyas madres nunca asistieron a la escuela o tienen el primario completo, mientras que para los niños que no trabajaron, ese porcentaje desciende a 42,1%.

Otro elemento que manifiesta la EANNA es la vulnerabilidad del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes que trabajan: las exigencias que impone la doble jornada se manifiestan en sobreedad, repitencia y abandono. En la franja etaria de 5 a 13 años de la población relevada, el 97,2% de los niños que trabajan asiste a la escuela, pero el 29,7% de ellos repitió, contra un 12,6% de niños que solo estudian. Respecto del ausentismo, se observa que el 19,8% de los que trabajan y estudian tiene inasistencias frecuentes, contra el 9,2% de los que solo estudian. En el caso de los adolescentes trabajadores, se aprecia que el 25,6% directamente no asiste a la escuela y que el 43,3% de los que asiste repitió al año (en tanto, entre los jóvenes que no trabajaron, lo hizo el 26,5%).

Por otra parte, los resultados de la ECOVNA muestran que entre los niños, niñas y adolescentes que abandonaron la escuela (el 3,5% de los encuestados), la segunda opción más aludida a la hora de responder sobre las causas de la deserción fue la necesidad de insertarse en el mercado de trabajo. El principal motivo esgrimido fue que

“no lo consideran necesario/no les gusta la escuela”, mientras que las dificultades económicas y el embarazo precoz también fueron señaladas como causas relevantes. Por otro lado, el ingreso en el mercado de trabajo cobra más peso entre quienes dejaron de asistir a la escuela en la adolescencia (15 a 17 años), franja etaria donde asciende hasta el 14%, mientras que entre los jóvenes que dejaron de asistir a edades más tempranas (menos de 15 años) los casos representan un 5,5%.

La radiografía preliminar del trabajo infantil en Argentina presentada en esta nota evidencia la necesidad de desplegar un abordaje integral, que incluya acciones de distinta índole. Por un lado, es necesario fortalecer y ampliar el piso de protección social que garantice la cobertura universal de los niños y sus familias. Pero también se requieren estrategias diseñadas especialmente para enfrentar problemáticas específicas: como el trabajo infantil en el ámbito rural y en casas particulares, así como la explotación sexual infantil.

Recuadro 1. Cifras globales sobre trabajo infantil

El trabajo infantil es un fenómeno de muy compleja medición (tanto en términos técnicos como económicos) y, por lo tanto, resulta muy difícil determinar su magnitud. Desde 2000, la OIT realizó cuatro informes con estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil (2000, 2004, 2008 y 2012).

Las últimas estimaciones globales sobre trabajo infantil difundidas por la Organización Internacional del Trabajo indican que el número de niños, niñas y adolescentes trabajadores se redujo 31,7% a lo largo del período 2000-2012, al pasar de 246 a 168 millones de personas (OIT, 2012). Aunque se trata de una trayectoria destacable, el trabajo infantil aún permanece en valores elevados, ya que representa al 10,6% de la población mundial entre 5 y 17 años. En tanto, los niños en trabajos peligrosos – aquellos que ponen en peligro su salud, seguridad o moral– representan a la mitad de todos los niños en situación de trabajo infantil, es decir, a casi 85 millones de individuos.

Entre 2008 y 2012 se registró el mayor ritmo de descenso del trabajo infantil desde que se comenzó a estimar su incidencia. La profundización de la mejora en los indicadores, durante la profunda crisis económica internacional, constituye un elemento alentador, ya que se preveía que su impacto sobre el mercado laboral redundaría en un incremento del número de familias que recurrirían al trabajo infantil como estrategia de subsistencia. En América Latina y el Caribe hay unos 14 millones de niños y niñas trabajando, y una parte importante de ellos se encuentra realizando labores domésticas en hogares de terceros. Durante los años 2000, el porcentaje de niños ocupados en la producción económica, en la región, se redujo de un 16% a un 9% (OIT, 2012).

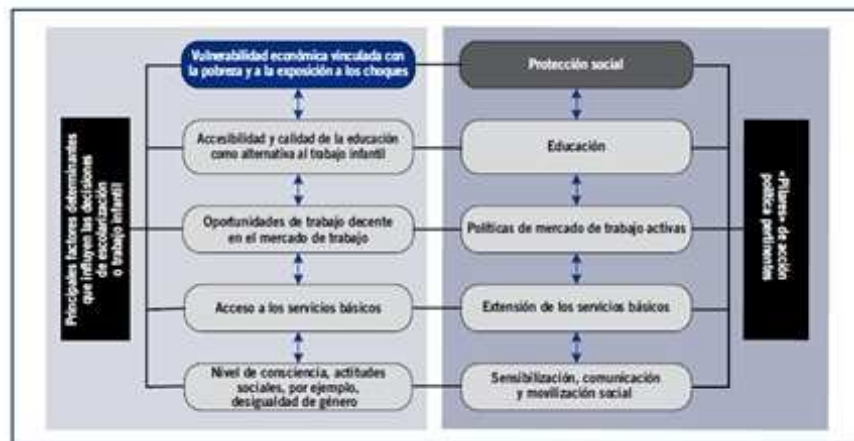
Aspectos relevantes de una estrategia para abordar la problemática del trabajo infantil: el rol de la protección social

La vulnerabilidad de los hogares asociada con la pobreza, las condiciones del mercado de trabajo y las crisis y ciclos económicos representan una de las principales causas del trabajo infantil en el nivel global. Por ello, la protección social constituye un pilar necesario para un abordaje integral del problema.

Cualquier iniciativa o programa encaminado a erradicar el trabajo infantil tiene pocas probabilidades de éxito si no está acompañado con la conformación, dentro de un sistema integrado de protección social, de un piso de protección social destinado a cubrir, especialmente, a los hogares vulnerables. Un piso de protección social proporciona un conjunto de garantías que constituye un régimen básico de seguridad social; en particular, un nivel básico de seguridad del ingreso a lo largo del ciclo de vida, así como el acceso a la atención de salud esencial, el sistema educativo y otros servicios imprescindibles. Estas garantías elementales son esenciales para abordar las vulnerabilidades pluridimensionales, tanto económicas como sociales, que facilitan y sustentan el trabajo infantil (OIT, 2012).

No existe un único instrumento de protección social para combatir el trabajo infantil. Una vez que se obtiene un diagnóstico preciso y minucioso del fenómeno, es necesario abordar la diversidad de eventualidades asociadas, mediante una combinación de instrumentos que conformen un enfoque integrado. En ese sentido, los argumentos teóricos y la evidencia empírica indican que los programas de transferencias monetarias (condicionadas y no condicionadas), los programas públicos de empleo, la protección social de la salud, la protección social para las personas con discapacidades, la seguridad del ingreso en la vejez y la protección por desempleo, entre otras acciones, constituyen instrumentos para una estrategia integral. Tampoco existe una solución universal, es decir, un sistema específico de seguridad social, sino que, por el contrario, cada país y región presenta condiciones específicas que deben contemplarse al momento de diseñar el conjunto de acciones.

Gráfico 1. Principales factores determinantes del trabajo infantil y la escolarización. Pilares de política pública para abordarlos



Fuente: OIT (2013).

Como ya explicamos, en ningún caso la vulnerabilidad económica es la única causa del trabajo infantil ni la protección social es, por sí sola, una solución integral (Gráfico 1). Por lo tanto, una respuesta política centrada únicamente en la reducción de la pobreza muy probablemente no alcanzará el éxito esperado. Los abordajes integrales deben atacar otros factores económicos, sociales, políticos, culturales que se encuentran asociados con el trabajo infantil.

La evidencia empírica de Argentina presentada en el apartado anterior refleja, por ejemplo, que será relevante contar con escuelas más accesibles y de mejor calidad. Sin

embargo, para influir sobre las decisiones de escolarización o de trabajo infantil no alcanza con hacer de la escuela “una experiencia más interesante”. Si no existen o escasean oportunidades de trabajo formal para los jóvenes que se gradúan en esa escuela, los hogares tendrán menos incentivos para invertir en la educación de sus hijos. En la misma línea, puede afirmarse que la insuficiencia de los servicios básicos, tanto en el ámbito rural como en el urbano, puede traducirse en que los niños y las niñas deban asumir un mayor número de tareas, como la recolección de leña o agua.

Es muy importante destacar la relevancia de lograr implementar un esquema macroeconómico que tenga como pilares la creación de puestos de trabajo para los adultos y una orientación del gasto público que garantice la sustentabilidad del piso de protección social y las inversiones en infraestructura, educación, salud, saneamiento y transporte, entre otras prioridades.

Cualquier abordaje integral de una problemática como el trabajo infantil requiere de una amplia, agresiva y sostenida tarea de concientización y difusión, para poder operar sobre las actitudes socioculturales imperantes, que toleran y naturalizan el trabajo infantil. Las creencias y valoraciones que permiten su naturalización, ya sea porque se lo percibe como inevitable, como estrategia de supervivencia de los sectores pobres de la sociedad o porque se lo considera una experiencia positiva asociada con cierto valor formativo del trabajo en la niñez (inversamente proporcional al valor que se le asigna a la educación), indican la existencia de condicionantes culturales que justifican el trabajo infantil y que impiden visualizarlo como un problema que debe ser combatido.

A la vez, el despliegue de políticas y programas tiene como condición necesaria la existencia de una sólida legislación nacional sobre trabajo infantil, ya que la legislación define y formaliza el deber del Estado de proteger a sus niños y contribuye a crear un entendimiento común sobre el fenómeno del trabajo infantil y su total erradicación. El fortalecimiento y financiamiento de las instituciones públicas a cargo de la implementación de los marcos regulatorios –fiscalización, difusión, sanción, etc.– también representa un elemento relevante. Sin la voluntad política del Gobierno y un compromiso activo de los empresarios y los sindicatos (junto con el resto de la sociedad civil), cualquier tarea que pretenda combatir el trabajo infantil será débil o quedará inconclusa.

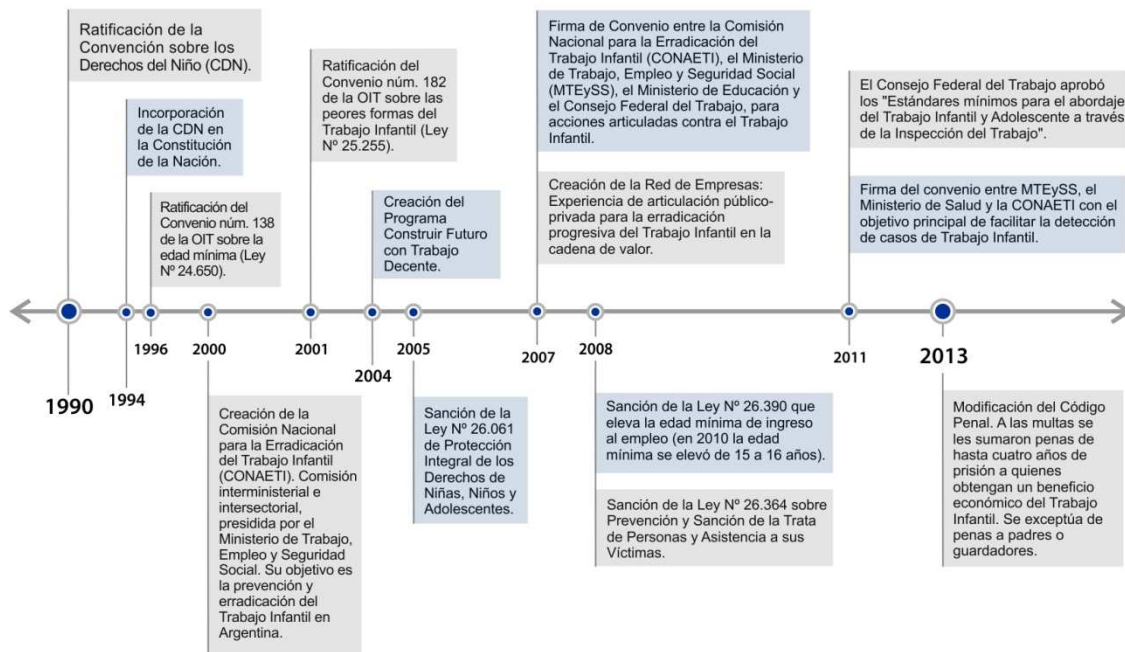
Los avances normativos y las acciones específicas para la erradicación del trabajo infantil en Argentina

Los antecedentes normativos vinculados con la problemática del trabajo infantil en Argentina se remontan a fines del siglo XIX y a principios del siglo XX. El niño perteneciente a los sectores pobres urbanos estuvo presente en los discursos políticos de la época. Como una derivación del desarrollo de la economía agroexportadora y de la incorporación al mercado mundial, del impacto de la inmigración y de la veloz urbanización, la niñez cobró una importancia estratégica. Sobre ella, se desplegaron entonces dos grandes políticas: la creación de la escuela pública y la consolidación y expansión del asilo, como dispositivo de control desde donde efectuar la tutela del Estado. Estas últimas conformaron medidas destinadas a los denominados niños en peligro: vendedores ambulantes, mandaderos, lustrabotas, canillitas, hijos de inmigrantes, niños abandonados, jóvenes que cometían delitos, chicos que habitaban los inquilinatos, hijos de familias anarquistas, quienes eran recluidos tras los muros de los

asilos, que se multiplicaban vertiginosamente en la ciudad de Buenos Aires (González, 2000). Simultáneamente con la instauración de ese dispositivo, en 1907 se sancionó una ley que prohibía contratar a niños menores de 10 años y a mayores de esa edad que no hubieran finalizado su instrucción obligatoria, y se establecía que los jóvenes menores de 16 años no podrían ser ocupados en las industrias peligrosas o insalubres o en trabajos que pudiesen dañar su salud, instrucción o moralidad.

Más allá de estos antecedentes, en la actualidad, el marco normativo vigente comienza a configurarse a partir del regreso de la democracia en 1983, cuando –incluso a pesar de la consolidación y profundización de un proceso de exclusión y pauperización de los sectores populares– la emergencia de una corriente de pensamiento propulsora de la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, como sujetos plenos de derecho, promovió en 1990 la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de las Naciones Unidas. La incorporación de este documento a la Constitución de la Nación en 1994 habilitó una ardua sucesión de avances legislativos cuyos elementos más reciente han sido la sanción, en 2008, de una ley que eleva a 16 años la edad mínima de ingreso al empleo y brinda un marco especial de protección de los derechos de los adolescentes (de 16 y 17 años) que trabajan, y la sanción, en 2013, de otra ley que, en lugar de multas pecuniarias, establece sanciones penales a quienes contratasen a niños y niñas para realizar trabajos.

Gráfico 2. Avances normativos y acciones para la erradicación del trabajo infantil en Argentina



Fuente: OIT (2014).

Si bien los cambios e innovaciones logrados en materia legal son fundamentales para el combate del trabajo infantil, para que esos instrumentos trasciendan el plano normativo se requiere de un conjunto de políticas y acciones que promuevan su cumplimiento efectivo. A lo largo de los últimos años, las acciones orientadas a prevenir y erradicar el

trabajo infantil en Argentina han sido desarrolladas mediante una serie de instituciones públicas y privadas.

Desde del ámbito público, la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) –compuesta por un conjunto de ministerios nacionales, organizaciones de empleadores, de trabajadores y el Episcopado– estableció el marco de la política pública, abordando el problema de manera integral y dándole alcance nacional a través de diferentes iniciativas. En el campo educativo, el involucramiento de los docentes ha sido cada vez mayor, ya que ellos juegan un papel fundamental, tanto en la detección de los casos de trabajo infantil como en la transformación de las pautas culturales que lo avalan. De igual modo, resulta de gran importancia la articulación con el sector de la salud, dado su poder para detectar y asistir casos de niños accidentados por causa del trabajo. Por último, vale destacar el surgimiento de varias experiencias de articulación público-privada que brindan espacios de contención adecuados a los niños y niñas, con el fin de que sus padres puedan trabajar en las cosechas. Cuando estas iniciativas toman un carácter local se ven fortalecidas, dado que aportan soluciones para erradicar problemas aún más específicos.

La CONAETI impulsó, junto con el Consejo Federal del Trabajo (CFT), el establecimiento de un complejo andamiaje institucional basado en la creación de Comisiones Provinciales de Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI). En la actualidad funcionan, con menor o mayor alcance, en 23 de las 24 jurisdicciones del país. Estas comisiones provinciales llevan adelante un importante ejercicio de diálogo social, así como un trabajo de articulación entre los recursos locales, provinciales y nacionales. La cercanía de las comisiones provinciales a los problemas locales permite adecuar las respuestas de erradicación del trabajo infantil a la realidad territorial. También son de destacar los avances que se han alcanzado en la articulación interministerial sobre cuestiones relacionadas con el trabajo, la salud y la educación, dado que estos constituyen aspectos centrales en la prevención y erradicación del trabajo infantil (OIT, 2011).

La extensión de la protección social de los niños, niñas y adolescentes en Argentina

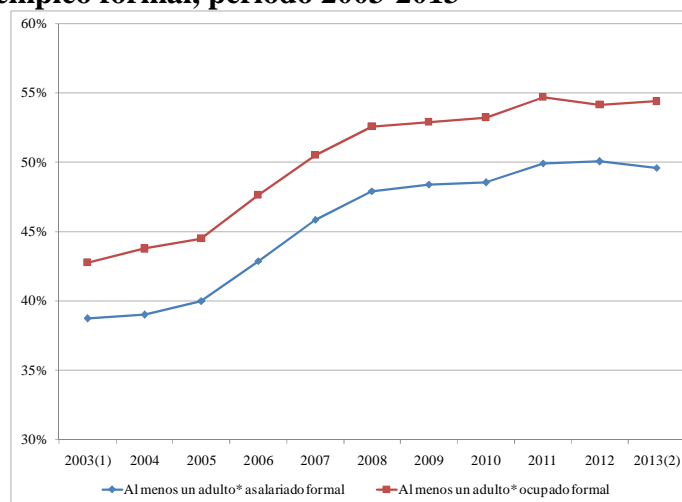
Durante los años 2000, la extensión de la protección social a niños, niñas y adolescentes ha estado asociada con un aumento en el alcance de las prestaciones contributivas y no contributivas. El proceso de formalización del empleo colaboró en expandir la cobertura contributiva de la seguridad social, mediante prestaciones como las asignaciones familiares y el seguro social de salud. Pero, además de esto, el desempeño del mercado de trabajo también ha contribuido a reducir la vulnerabilidad de los hogares frente a situaciones de pobreza, como producto de las mejores condiciones que se han establecido en otros aspectos que también hacen a la calidad del empleo (más allá del registro en la seguridad social), como son los salarios y la estabilidad laboral.

Tal como se informa en el Gráfico 3, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que viven en hogares con presencia de adultos con empleo formal pasó de valores inferiores al 45%, durante el período 2003-2005, a casi el 55%, en 2013. Este último valor se ha mantenido relativamente estable desde 2011. Las cifras reflejan el proceso de formalización del empleo que se registró en los años 2000, concentrándose con mayor

intensidad en el período precrisis financiera internacional de 2009, para presentar un amesetamiento desde entonces.

El 55% de los niños, niñas y adolescentes que viven en hogares con adultos ocupados en empleos formales no tiene las mismas prestaciones de la seguridad social debido a que el paquete de prestaciones puede variar según diversas características de la inserción laboral (por ejemplo, el salario), pero en su mayoría estos adolescentes están cubiertos por asignaciones familiares y por seguros de salud (seguro social o privado). No obstante, a pesar de que en algunos casos los adultos ocupados en empleos formales no cuenten con algunas prestaciones monetarias vinculadas con las asignaciones familiares, ellos tienen, en general, mayores ingresos y perspectivas de estabilidad que los adultos ocupados en puestos informales.

Gráfico 3. Niños, niñas y adolescentes que viven en hogares con presencia de adultos con un empleo formal, período 2003-2013



Notas: los datos anuales son promedios trimestrales. ⁽¹⁾ Solo considera el tercer y cuarto trimestres; ⁽²⁾ solo considera el primero y segundo trimestres.

^(*) Considera al jefe de hogar y al cónyuge.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares.

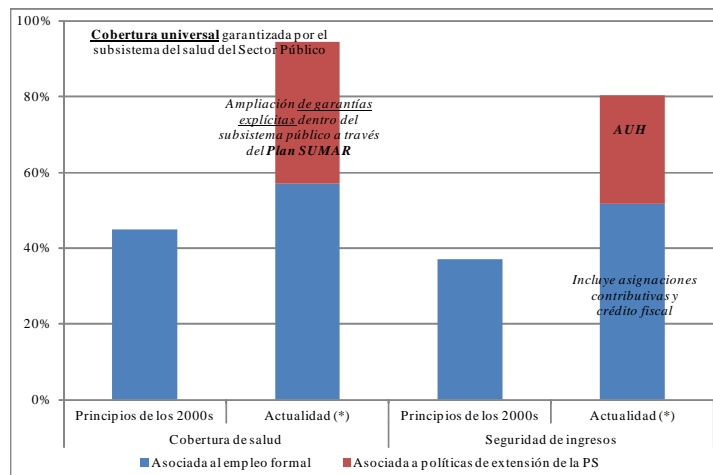
La formalización del empleo permitió ampliar la cobertura de ciertas garantías básicas de la protección social hacia los niños y los adolescentes. La cobertura de asignaciones familiares contributivas (y la deducción fiscal por hijos) aumentó en cerca de 14 p.p. y la cobertura en salud (seguro social o privado) también lo hizo en una cuantía casi similar desde principios de los años 2000 (Gráfico 4).

No obstante, a pesar de estos avances la cobertura contributiva presenta grandes déficits como producto del aún elevado empleo informal, que afecta a casi el 44% del total de la población ocupada. En parte, estas brechas fueron cubiertas por la extensión de componentes no contributivos. En relación con la garantía de la seguridad de los ingresos, por ejemplo, la implementación de la Asignación Universal por Hijo en 2009 tendió a la universalización de la cobertura de las asignaciones familiares, incorporando al sistema a un 29% de los niños, niñas y adolescentes no cubiertos por la asignación contributiva. Cabe señalar que la diferencia con la cobertura universal radica en que hay niños y adolescentes cuyos padres: i) están incluidos en el sistema pero por sus altos ingresos no les corresponde una asignación familiar por hijo; ii) no están incluidos en el sistema (por ejemplo, los monotributistas); iii) reciben otros subsidios incompatibles con la AUH (como es el caso de la percepción de Ciudadanía Porteña de la CABA), o

iv) se encuentran entre el resto de los niños y adolescentes que no han accedido a la AUH (estando en condiciones de hacerlo).

Por otra parte, en los años 2000 también se avanzó con la extensión de la protección social en el subsistema de salud pública, mediante la creación del Plan Nacer (y luego su extensión hacia el ahora denominado Plan Sumar). Este programa brinda un conjunto de prestaciones garantizadas para ciertos grupos de la población. Actualmente, el porcentaje de niños y adolescentes cubiertos por el Plan Sumar es del 37%, lo que equivale al 87% de los niños y niñas que no cuentan con seguro social o privado de salud. La expansión de la cobertura en los últimos años se encuentra asociada con la implementación de la AUH, acción que desde su entrada en vigor incrementó en un 50% el número de niños y niñas inscriptos en el Plan Nacer y en un 14% el número de embarazadas (MSAL, 2012). Una serie de estudios ha demostrado el impacto positivo de este plan en variadas dimensiones, como la reducción de la mortalidad neonatal, la reducción de la probabilidad de nacer con bajo peso y el aumento de controles prenatales realizados por las embarazadas, entre otros cambios favorables (MSAL, 2013). Estas acciones en materia de seguridad de ingresos y salud esencial coinciden con los lineamientos promovidos por la Recomendación núm. 202 sobre los Pisos de Protección Social de la OIT; que fuera apoyada por los constituyentes de Argentina (Gobierno y representantes de empleadores y de trabajadores) en la 101ª Conferencia Internacional del Trabajo (OIT, 2012).

Gráfico 4. Cobertura de la protección social en materia de seguridad de ingresos y salud, entre los niños, niñas y adolescentes



Nota: la cobertura de salud considerada para la “actualidad” es al año 2013, mientras que la cobertura del pilar de seguridad de ingresos es al año 2010.

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH, CENSO y registros administrativos.

Otra área relevante de la protección social es la que se refiere a los cuidados. Su importancia radica en el hecho de que un porcentaje relevante de los niños, niñas y adolescentes –en particular, de los adolescentes– realiza tareas domésticas intensivas, entre las que se encuentra cuidar de otros miembros del hogar y, además, porque algunos niños acompañan a sus padres al trabajo (al no tener estas alternativas para brindarles otro tipo de cuidados) y se involucran en actividades económicas, muchas veces en tareas agrícolas, al colaborar con los adultos.

En Argentina, existe una diversidad de instituciones destinadas a los cuidados de los niños más pequeños: salas cunas, prejardines, jardines maternos e infantiles, centros de desarrollo infantil o centros de cuidado comunitario, entre otros. De acuerdo con los datos de la ECOVNA, la asistencia a centros de desarrollo infantil no presenta diferencias de género relevantes, pero se amplía a medida que aumenta la edad de las niñas y los niños. De este modo, mientras que entre los más pequeños solo asiste el 3,1%, en el otro extremo de la franja etaria considerada (las niñas y los niños de cuatro años) aumenta al 76,7%. La asistencia a estos centros de la población de entre 0 y 4 años, por regiones, permite identificar contrastes significativos: en CABA, por ejemplo, la asistencia es la más alta del país y llega al 61,7% de las niñas y los niños, mientras que, en el NEA, solo alcanza al 15,5%. Al considerar los quintiles de ingreso, también se observan diferencias destacables en la asistencia a los establecimientos de desarrollo infantil. Así se registra un aumento sostenido de la asistencia a medida que se consideran quintiles más elevados. Efectivamente, en el primer quintil, el 20,7% de las niñas y los niños de 0 a 4 años de edad asiste a algún centro de desarrollo infantil, mientras que lo hace el 52,1% de las niñas y los niños que forman parte de hogares ubicados en el quinto quintil.

En el ámbito rural, que concentra el 60% del trabajo infantil en el país, existen programas que se implementan desde la esfera estatal –nacional, provincial y municipal– en diversas provincias y también algunas iniciativas privadas. La oferta de cuidado infantil para padres y madres que ven incrementada la carga de trabajo durante el período de la cosecha tiene efectos positivos en la disminución del trabajo infantil y en el trabajo doméstico, contribuye a mejorar las condiciones de vida de los niños que se encuentran en un contexto de alta pobreza y promueve el compromiso social de los distintos actores comunales que intervienen en el desarrollo de las iniciativas (Lupica, 2014, y Giacometti, 2014).

En línea con lo presentado en el Gráfico 1, otro pilar importante para prevenir el trabajo infantil lo constituye el sistema educativo. En los últimos 20 años se extendió la educación obligatoria hasta abarcar todo el ciclo de la secundaria en el 2006. Además, en los años 2000 se incrementó de manera notoria la inversión en el sector educativo. No obstante, a pesar de la obligatoriedad del ciclo secundario y los avances que se aprecian en materia de inversión en oferta escolar, todavía se observan dificultades para garantizar la permanencia de los adolescentes en el sistema educativo. En el caso de la franja etaria de 16 y 17 años, un 18% ha abandonado la asistencia regular a la escuela (MTEySS, 2014).

Erradicar el trabajo infantil: avances y desafíos pendientes

Abordar la problemática del trabajo infantil requiere una estrategia integral que permita tomar en cuenta los múltiples factores –económicos, sociales, políticos, culturales e históricos– que son determinantes del fenómeno. Un enfoque de políticas con estas características debe incluir acciones específicas de sensibilización, concientización y movilización social, debe fortalecer la inspección, y contar con una legislación adecuada, además de instrumentos para su cumplimiento. Asimismo, el abordaje requiere ser acompañado por acciones específicas en el área de la educación, para prevenir la deserción, y también es necesario contar con una cobertura de servicios de salud que garantice el acceso al menos a los servicios básicos y evite que los hogares

enfrenten condiciones de pobreza, debido, por ejemplo, a las consecuencias financieras que podría acarrear la falta de acceso a la salud. Además, se deberían incluir acciones en materia de seguridad de ingresos, con el fin de reducir la inseguridad económica y la vulnerabilidad a la pobreza. En relación con este último aspecto, son relevantes las acciones de extensión de la protección social a través de prestaciones no contributivas (destinadas a hogares con presencia de personas desocupadas o con trabajadores de la economía informal, entre otros), así como las medidas diseñadas para promover el empleo productivo y formal, dado que este cuenta con la cobertura de las instituciones laborales (como el salario mínimo y la negociación colectiva, entre otras) y de la seguridad social. En efecto, la configuración macroeconómica y las prioridades de la política deben apuntar al crecimiento económico, con creación de puestos de trabajo formales y mejoras en la distribución del ingreso.

Entre 2004 y 2012, se observó una importante reducción de la incidencia del trabajo infantil en Argentina. Ese proceso tuvo como punto de partida un cambio en la orientación de las políticas que permitió visualizar al trabajo infantil como una problemática de vulneración de derechos y desplegar un amplio conjunto de medidas destinadas a atacar los determinantes directos e indirectos del fenómeno. Los avances registrados a lo largo de la última década son auspiciosos, sin embargo, es evidente que, del mismo modo que sucede a nivel global, no se alcanzará la meta establecida para eliminar las peores formas de trabajo infantil hacia 2016.

Todavía queda un camino por recorrer en pos de alcanzar la erradicación del trabajo infantil. En este sentido, se presenta como desafío fortalecer las acciones que se han venido desarrollando en todas las áreas estratégicas destacadas. Los cambios legislativos y las acciones específicas representan avances relevantes aunque requieren de un mayor compromiso de los actores –Estado, empleadores, trabajadores, sociedad civil– para que se garantice su cumplimiento y aplicación. El combate contra el trabajo infantil requiere del involucramiento de los docentes así como de los equipos de salud, que puedan vincular daños o lesiones con actividades laborales y que conozcan los recursos locales, para derivar a las niñas y a los niños afectados a los centros de atención.

Los centros de cuidado infantil representan un eslabón relevante y necesario para combatir el trabajo infantil. Esas instituciones no deben limitarse a brindar un espacio de contención, mientras los padres y madres desarrollan sus trabajos, sino que deberían ser una puerta de entrada hacia otras prestaciones del sistema integral de protección de derechos. Existen elementos que pueden ser abordados en el corto plazo, como una accesibilidad a los centros de cuidado que facilite el ingreso de los niños más vulnerables, junto con la profesionalización del personal, ya que si bien el trabajo voluntario o de pasantes puede ser un refuerzo de la oferta, es preciso contar con una planta de personal especializada y remunerada.

Finalmente, respecto de la dimensión vinculada con garantizar la seguridad económica para reducir la vulnerabilidad de los hogares en condiciones de pobreza surgen como los mayores desafíos: la formalización del empleo para garantizar el trabajo decente en los adultos, cerrar ciertas brechas de cobertura (*horizontal*) y avanzar en la extensión progresiva de algunas prestaciones de la protección social (*cobertura vertical*).

Referencias bibliográficas

- Aparicio, S. 2007. “El trabajo infantil en el agro”, en OIT y MTEySS, *El trabajo infantil en la Argentina: análisis y desafío para la política pública*. Buenos Aires, OIT - MTEySS.
- Bertranou, F. (ed.). 2004. *Protección social y mercado laboral*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou, F. y Vezza, E. 2010. *Iniciativa del piso de protección social. Piso de Protección Social en Argentina*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- González, F. A. 2000. “Niñez y beneficencia: un acercamiento a los discursos y las estrategias disciplinarias en torno a los niños abandonados en Buenos Aires de principios de siglo XX (1900-1930)”, en Moreno, J. L., *La política social antes de la política social*. Buenos Aires, Prometeo.
- Lupica, C. 2014. “Recibir y brindar cuidados en condiciones de equidad: desafíos de la protección social y las políticas de empleo en Argentina”. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Giacometti, C. 2013. “Mapeo de centros de cuidado infantil en Argentina”. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- MSAL. 2012. “Memoria anual. Programa SUMAR. 2012”. Buenos Aires, Ministerio de Salud.
- -----, 2013. “Memoria anual. Programa SUMAR. 2013”. Buenos Aires, Ministerio de Salud.
- MTEySS. 2014. “Protección y seguridad social en Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social”. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- MTEySS, CONAETI y OIT. 2006. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Buenos Aires. Disponible en: http://www.oit.org.ar/documentos/plan_nacional_nuevo.pdf
- MTEySS y CONAETI. 2011. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente 2011-2015.
- OIT, INDEC y MTEySS. 2006. Infancia y adolescencia: trabajo y otras actividades económicas. Primera Encuesta. Análisis de resultados en cuatro subregiones de la Argentina. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores. Disponible en: http://www.oit.org.ar/documentos/eanna_2006_sim poc_ar.pdf.
- OIT y MTEySS. 2007. El trabajo infantil en la Argentina: análisis y desafío para la política pública. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores. Disponible en: http://www.oit.org.ar/documentos/ti_en_argentina.pdf.
- OIT. 2010. Informe Mundial sobre la Seguridad Social 2010-2011: brindar cobertura en tiempos de crisis y después de las crisis. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- -----, 2011. “Prevenir y erradicar el trabajo infantil en Argentina”, Serie Notas OIT Trabajo Decente. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- -----, 2011. *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*. Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet.

Convocado por la OIT con la colaboración de la OMS. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

- -----. 2012. *El Piso de Protección Social: las políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- -----. 2013. *Informe mundial sobre el trabajo infantil. Vulnerabilidad económica, protección social y lucha contra el trabajo infantil*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Supervielle, M. y Zapirain, H. 2009. *Construyendo el futuro con trabajo decente*. Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura de la República Oriental del Uruguay, OIT y Fundación de Cultura Universitaria.