



Organización
Internacional
del Trabajo



Resumen ejecutivo

▶ Trabajo infantil y protección social en la niñez en Argentina

Mónica Jiménez
Maribel Jiménez

Abril de 2021

► Resumen ejecutivo

La erradicación del trabajo infantil (TI) es una de las metas incluidas entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 impulsada por las Naciones Unidas. La problemática engloba todas aquellas actividades productivas realizadas por niños, niñas y adolescentes (NNyA) que son perjudiciales para su desarrollo físico y psicológico y que —en sus peores formas— los privan de su niñez, de su potencial y de su dignidad. Asimismo, la edad legal mínima de admisión al empleo es también determinante a la hora de definir el TI. En Argentina, a partir de la Ley N° 26.390, el trabajo de las personas menores de 16 años está prohibido en todas sus formas, exista o no relación de empleo contractual, y sea este remunerado o no. En cambio, los y las adolescentes de 16 y 17 años pueden celebrar un contrato de trabajo siempre que cuenten con la autorización de sus padres, madres, tutores, tutoras o personas responsables y mientras se cumplan ciertas condiciones específicas como, por ejemplo, que la extensión de la jornada laboral no exceda las 6 horas diarias o las 36 horas semanales y que no se trate de un trabajo nocturno. Debe considerarse también que, desde 2006, con la aprobación de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, la escolaridad obligatoria se extendió en todo el país hasta la finalización del nivel de educación secundario, lo que abarca hasta la edad de 18 años. Esto tensiona las posibilidades de trabajar para los y las adolescentes de 16 y 17 años, excepto que se trate de pasantías u otras formas de trabajo articuladas con el desarrollo de sus estudios.

Por otra parte, varios estudios reconocen que el TI es un fenómeno con diversas facetas y manifestaciones que están determinadas por las características de cada país. Es, por tanto, un tema

complejo que requiere analizar esta problemática y reconocerla como tal a fin de abordarla de manera integral y contribuir a erradicarla mediante el diseño de políticas públicas integrales y coordinadas. El análisis de los determinantes del TI da cuenta de la importancia de los factores asociados con la vulnerabilidad socioeconómica del hogar. En este contexto, las políticas de protección social dirigidas a la niñez surgen como una herramienta clave para prevenir y reducir la problemática. Estas políticas conectan a las familias vulnerables con diferentes prestaciones y generan estándares mínimos de inclusión que sirven como puerto de acceso a políticas de bienestar más integrales e inclusivas. Además, en el contexto actual de la crisis sanitaria y económica generada por la pandemia de la COVID-19, la protección social juega un rol crucial en la promoción del bienestar económico y social de la población y, especialmente, de los NNyA que pertenecen a los sectores más vulnerables.

En Argentina, la protección social vinculada con la seguridad de ingresos dirigidos a la niñez se estructura a partir de tres componentes: las Asignaciones Familiares Contributivas (AAFF) vigentes para la totalidad de los dependientes de trabajadores y trabajadoras formales registrados desde 1957 —pero con antecedentes previos en ramas específicas desde la década de 1940—, la Asignación Universal por Hijo (AUH) implementada desde 2009 para los dependientes de trabajadores y trabajadoras informales y desempleados —entre otros grupos específicos— y, por último, la deducción por hija o hijo o crédito fiscal (CF) en la base imponible del impuesto a las ganancias. Si bien ni la AUH ni las AAFF por hijo o hija se crearon con el objetivo específico de

reducir el TI entre los NNyA beneficiarios, estas políticas podrían tener un impacto sobre el nivel y la intensidad de las actividades desarrolladas por ellos, en la medida en que constituyen una transferencia monetaria a las familias con NNyA. No obstante, se observan diferencias marcadas entre estas asignaciones según su origen, su población objetivo y otras características asociadas. Así, las AAFF están dirigidas a los trabajadores y las trabajadoras registrados en la seguridad social en los tramos de ingresos bajos y medios, lo que proporciona una compensación parcial al ingreso familiar por el aumento de las necesidades de los hogares con NNyA. Asimismo, el sistema de AAFF no exige el cumplimiento de ninguna condicionalidad: se trata de una transferencia automática. La AUH, en cambio, se focaliza en los hogares con NNyA excluidos del sistema contributivo de asignaciones familiares que, por sus características, conforman una población particularmente vulnerable. Esto último, así como el nivel de cobertura alcanzado por la AUH, la constituyen como el programa masivo de transferencias condicionadas de ingreso a hogares vulnerables con NNyA más importante de Argentina y entre los más amplios de la región de América Latina.

En este contexto, esta investigación busca en primer lugar evaluar los efectos de las políticas de seguridad de ingresos dirigidos a la niñez en Argentina sobre el TI y analizar las potenciales heterogeneidades en su impacto según el tipo de actividad productiva desarrollada por los NNyA (actividad para el mercado, autoconsumo y actividad doméstica intensa), su grupo etario (niños o niñas y adolescentes) y el área de residencia (urbana y rural). Por otra parte, dado que el cobro de la AUH está sujeto a condicionalidades como la asistencia a los establecimientos educativos, se busca conocer si el impacto sobre el TI de esta política podría verse reforzado con este requisito de acceso adicional. Por lo tanto, un segundo objetivo del estudio consiste en examinar qué relación existe entre el efecto observado sobre el TI y los distintos mecanismos que operan a través de los programas de transferencias de ingresos, explorando particularmente el rol de las condicionalidades y, en especial, aquella referida a la asistencia escolar en la AUH. En relación con esto, la hipótesis estudiada sería, entonces, si el resultado final sobre el TI se produce por un efecto combinado entre la percepción de un mayor ingreso

del hogar que asegura las condiciones de vida mínimas y los requisitos de asistencia escolar.

Para cumplir con estos objetivos, se utiliza como principal fuente de datos la última Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) realizada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en Argentina en 2016-2017. Esta encuesta contiene información sobre los niños, las niñas y los y las adolescentes (NNyA) de 5 a 17 años que realizan actividades productivas económicas y no económicas, incluyendo las características demográficas, educativas y socioeconómicas generales de los hogares de pertenencia, los rasgos distintivos del TI y las principales razones que sustentan el fenómeno. Siguiendo la definición utilizada en la EANNA, en este documento se entiende que el TI incluye el conjunto de actividades productivas desarrolladas por los NNyA que comprenden el trabajo orientado al mercado (trabajo en la ocupación), la realización de actividades de autoconsumo y el desarrollo de tareas domésticas de manera intensiva. Asimismo, se utilizan fuentes secundarias de información como los datos provenientes de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS).

Dada la información disponible en la última EANNA 2016-2017, que permite identificar a los NNyA que desarrollan alguna actividad productiva, el análisis se concentró en esos pilares centrales del sistema de protección social dirigido a la niñez en Argentina: la AUH y las AAFF del primer rango de ingresos. En ese contexto, si bien estos programas no están orientados específicamente a reducir el TI, los resultados obtenidos a partir de la encuesta indican que tanto la AUH como las AAFF parecen incidir de manera significativa en esta problemática, especialmente cuando se estudian sus efectos sobre el margen extensivo (tasa de NNyA que desarrollan una actividad productiva). Es decir, tanto la AUH como las AAFF contribuyen a reducir la tasa de TI aunque en magnitudes diferentes. Así, mientras en el caso de la AUH esta reducción asciende a casi 16 puntos porcentuales (p.p.), en el caso de las AAFF, la tasa de TI se reduciría en 8,9 p.p. Este resultado es significativamente relevante en términos de la lucha

contra el TI, si se considera que 1 de cada 5 NNYA que trabajan no estarían cubiertos ni por la AUH ni por el sistema nacional de AAFF. Por lo tanto, es preciso evaluar si este grupo de NNYA cuenta con algún mecanismo de protección social o si se encuentran totalmente excluidos de las políticas vigentes de seguridad de ingresos dirigidas a la niñez. Otro aspecto a considerar es la heterogeneidad del impacto de estos programas sobre el TI en determinados subgrupos de NNYA. En este sentido, es preciso un análisis más profundo de las razones por las cuales la AUH parece no producir una reducción significativa del TI entre las mujeres y entre aquellos que viven en áreas rurales. Asimismo, el estudio busca analizar si los NNYA que pertenecen a los hogares más vulnerables y, especialmente, aquellos que desarrollan algún tipo de actividad productiva, están cubiertos por alguno de los dos regímenes de asignaciones familiares, la AUH o las AAFF.

La evidencia también sugiere que los programas tienen impactos distintos sobre el margen intensivo del TI (cantidad de horas que los NNYA dedican a desarrollar actividades productivas). En el caso de la AUH, las estimaciones indican que el monto de este programa no es suficiente para reducir las horas trabajadas por los NNYA, especialmente cuando estas superan las 3 u 8 horas semanales. Frente a estos resultados, debería evaluarse si es necesario ajustar el monto de la AUH entre los hogares más pobres y vulnerables donde la tasa de reemplazo podría no ser lo suficientemente elevada en relación con los ingresos que provienen de las actividades realizadas por los NNYA. Esto último cobra más relevancia cuando se considera el análisis referido al rol que podrían jugar las condicionalidades en los impactos estimados de los programas sobre el TI. Según este análisis, el efecto de la AUH sobre el TI parece responder más al monto percibido que a las condicionalidades requeridas para su cobro. En este sentido, podría ser necesario estudiar con más detenimiento si estos programas proporcionan una transferencia monetaria lo suficientemente significativa como para compensar los ingresos familiares provenientes del TI, especialmente en un contexto inflacionario o de crisis económica. No obstante, en el caso de las AAFF, los resultados deben ser interpretados con precaución debido a que las limitaciones de información disponible en la EANNA 2016-2017

no permiten identificar a los perceptores o las receptoras de este programa ni construir un grupo de control más adecuado.

Otro aspecto clave de los programas evaluados es su alcance y su cobertura. Aunque los resultados son alentadores, existen aún desafíos vigentes para mejorar su diseño y su implementación. Si bien en los últimos años y más recientemente a través del Decreto 840/2020 se ha extendido el acceso a la AUH a otros colectivos vulnerables, aún se observan ciertos grupos poblacionales que quedan excluidos de esta protección social. En particular, se considera acertado el cambio introducido que deja como única penalidad por el incumplimiento de la condicionalidad la pérdida automática del 20 por ciento acumulado de la prestación. Desde una perspectiva de derechos, parece razonable entonces eliminar la suspensión del programa como penalidad adicional ante una señal que, principalmente, informa al Estado de una situación de profunda vulnerabilidad. En relación con este punto, es importante advertir las dificultades para obtener mayor información de los NNYA que pertenecen a estos grupos vulnerables, especialmente en el caso de aquellos que trabajan y que no se encuentran alcanzados por ningún componente de seguridad de ingresos dirigido a la niñez. Es fundamental continuar trabajando para identificar las razones de exclusión de estos NNYA de los mecanismos de protección social vigentes, a fin de modificar su diseño y mejorar la situación de los NNYA que más lo necesitan. Asimismo, es necesario seguir sumando esfuerzos para lograr disponer de datos que permitan monitorear el acceso de los NNYA a los distintos mecanismos del sistema de protección social.

Un factor adicional a tener en cuenta es el cumplimiento de las condicionalidades que impone la AUH para su cobro. En este sentido, si bien la evidencia sugiere que estas exigencias parecen no ser un factor determinante en el impacto estimado sobre el TI, no es posible deducir, a partir de esto, qué efectos tienen en otras variables relevantes relacionadas con la acumulación de capital humano de los NNYA. Este último constituye un factor fundamental no solo para promover el desarrollo de los NNYA de los hogares más vulnerables sino también para favorecer su futura inserción en un puesto de trabajo de calidad.

En este sentido, continuar trabajando hacia una mayor cantidad y mejor calidad de la educación pública puede ser un aliado importante en la lucha contra el TI y en el fortalecimiento de los impactos observados de los programas de seguridad de ingresos. Entre otros aspectos, esto podría incrementar el costo de oportunidad de las actividades productivas desarrolladas por los NNyA y aumentar el retorno de la inversión en su capital humano. En este contexto, es preciso fortalecer la oferta pública de educación de calidad, así como considerar la importancia que tienen las políticas públicas de cuidado para prevenir el TI en sus distintas dimensiones. Asimismo, podría ser necesario complementar la transferencia monetaria con actividades de concientización a las familias que reciben la AUH sobre las consecuencias negativas que produce el TI tanto en el presente como en el futuro de los NNyA, teniendo en consideración que en algunos casos el TI es percibido como una oportunidad de aprendizaje más que como un limitante del desarrollo de los NNyA y del ejercicio de sus derechos.

Si bien en esta investigación no se evalúa la eficiencia con la que los programas reducen el TI, podría ser relevante estudiar si el uso de los recursos económicos y humanos utilizados en la implementación y la ejecución de los programas alcanza o se acerca a una relación costo-beneficio óptima.

Es importante destacar también que algunas de las limitaciones de este estudio para profundizar los análisis realizados radicarón en la falta de información. Por ejemplo, la cantidad de observaciones disponibles en la EANNA 2016-2017 no permiten evaluar con precisión su impacto en determinados subgrupos relevantes como, por ejemplo, entre los NNyA que desarrollan actividades calificadas entre las peores formas de TI. En este sentido, el seguimiento y la evaluación de los programas de transferencias de ingresos dirigidos a la niñez en Argentina constituyen una pieza clave para potenciar su impacto en general

y sobre el TI en particular. Otra cuestión que merece un análisis más detenido es el estudio de las disparidades territoriales en la cobertura y el impacto de los programas de seguridad de ingresos dirigidos a la niñez. Este tipo de análisis cobra mayor relevancia cuando se consideran las fuertes desigualdades económicas y sociales que existen entre las distintas provincias y regiones del país, así como las discrepancias en la incidencia y las particularidades de la problemática del TI en cada una de ellas.

Por último, dado que el TI constituye una problemática compleja en la que interviene una multiplicidad de factores, su eliminación debe ser abordada con intervenciones que impacten en sus distintas dimensiones. Si bien las transferencias monetarias a los hogares con NNyA que trabajan —como la AUH— parecen tener un impacto significativo, no son suficientes para combatir de forma integral este problema. Para potenciar sus impactos en el bienestar general de los NNyA es recomendable articular su implementación con la de otras acciones y políticas públicas. Así, por ejemplo, una forma de fortalecer los efectos de los programas de seguridad de ingresos dirigidos a la niñez es promover el acceso a trabajos de calidad entre las personas titulares del programa, especialmente en el caso de los padres o las madres que se desempeñan en la economía informal, pues esto incrementa el riesgo de TI entre sus hijos o hijas, no solo por los bajos ingresos asociados a los empleos informales e inestables, sino también por otras limitaciones inherentes a estos puestos de trabajo, como la falta de acceso a una adecuada protección social o a servicios de cuidado, entre otras.

En suma, considerando la magnitud y la significancia de los efectos de los programas evaluados en el TI, así como otras variables relevantes, es necesario seguir apoyando y fortaleciendo las políticas de protección de ingresos dirigidas a la niñez en la Argentina como herramientas efectivas para promover el acceso y el cumplimiento efectivo de sus derechos.

