

TRABAJO INFANTIL, TRABAJO FORZOSO Y EMPLEO JOVEN DE CALIDAD EN ARGENTINA

APORTES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS
2000-2017



Resumen ejecutivo

Los temas tratados por esta IV Conferencia Mundial sobre la Erradicación Sostenida del Trabajo Infantil han incluido problemáticas asociadas y pendientes de abordaje en la agenda pública, como el trabajo forzoso y la generación de empleo joven de calidad. La **Agenda 2030** para el Desarrollo Sostenible da énfasis a la integralidad e indivisibilidad de las estrategias de desarrollo que deben brindar respuestas a las necesidades sociales, económicas y ambientales. La Declaración adoptada por los países en septiembre de 2015 dio lugar a 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y a 169 metas conexas que representan enormes desafíos para las realidades nacionales de todos los estados miembros, en tanto se propone no dejar a nadie atrás, es decir, continuar con las políticas de erradicación de la pobreza y profundizar el pleno cumplimiento de los derechos humanos.

El presente documento ha sido producido en el marco de un trabajo mancomunado del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en el país, como un aporte que facilite la reflexión sobre los desafíos que enfrenta Argentina en cada uno de los temas que abordará la IV Conferencia, contribuya al mejoramiento de las políticas que se vienen desarrollando, promueva el diseño de nuevas intervenciones, y vislumbre áreas de intervención para lograr una cooperación fructífera de las agencias, los fondos y los programas que actúan en el país.

TRABAJO INFANTIL

Argentina ha realizado dos relevamientos específicos sobre trabajo infantil: la Encuesta de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes (EANNA) en 2004-2006¹ y el Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (MANNyA).² Argentina actualmente se encuentra realizando la Segunda EANNA en los estratos urbano y rural.³

En Argentina el trabajo infantil prohibido por la legislación vigente alcanzaba en el tercer trimestre de 2012 al 3% de los niños y niñas entre 5 y 15 años, y se estimaba una caída en la incidencia del 56% entre 2004 y 2012 y una tasa de trabajo infantil que pasó del 7,8% al 3,4%. Si se observa esta información, entre los más pequeños (5 a 13 años), el trabajo infantil en actividades económicas se redujo de 6,4% a 2,2%; de 7,5% a 1,9% en las actividades para el autoconsumo del hogar y del 8% al 2,9% en las tareas domésticas intensas (MTEySS - OTIA, 2014).

Entre los dos relevamientos analizados, Argentina recorrió un camino de compromisos y de resolución de aspectos clave, tanto legislativos como institucionales, entre los que se destacan la Ley N° 26.390 de prohibición del trabajo infantil, la elevación de la edad mínima de admisión al empleo a 16 años y la protección del trabajo adolescente para el grupo de 16 y 17 años.

¹ La EANNA fue realizada en forma conjunta entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), con asistencia técnico-financiera de OIT/IPEC y SIMPOC.

² Fue elaborado de manera conjunta por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), a través de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) y del Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA), y el Ministerio de Desarrollo Social, mediante la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF). El MANNyA ha recogido información de los aglomerados urbanos que integran la muestra de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) para el tercer trimestre de 2012, constituyéndose en el primer operativo sobre trabajo infantil incorporado al Sistema Estadístico Nacional.

³ En una labor conjunta entre el MTEySS y el INDEC, con contribución de UNICEF.

En términos de institucionalidad para abordar el fenómeno, en 2000 se crearon la **Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI)** y, posteriormente, el **Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA)**, ambos en el ámbito del MTEySS y con el apoyo de la OIT. El proceso de instalación de la problemática en las políticas públicas estuvo acompañado por la creación de otra serie de instituciones dirigidas a la atención del trabajo infantil prohibido y la protección del trabajo adolescente permitido: la **Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (COODITIA)** y el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA).⁴

La CONAETI es un organismo tripartito integrado por diferentes áreas del Gobierno nacional, el sector empresarial y el sector sindical, presidido por el MTEySS y en el cual OIT y UNICEF se integran como asesores. El eje de su agenda de trabajo ha versado sobre la **construcción de planes nacionales** para prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger el trabajo adolescente permitido, brindando un marco institucional, tripartito y consensuado para la puesta en marcha de políticas. Estos planes nacionales fueron diseñados con objetivos y metas cada cuatro años. **Desde su creación hasta 2015, la CONAETI ha liderado el diseño y ejecución de dos planes, encontrándose actualmente en elaboración el tercero, con la asistencia técnico-financiera de la OIT y Unicef** (con base en la evaluación externa de los planes nacionales anteriores que elaboró la OIT).

Los Planes Nacionales han impulsado la instalación del tema en la agenda pública con campañas de concientización y actividades de sensibilización –fundamentalmente apoyadas por la asistencia de la OIT–, y han avanzado en la construcción de institucionalidad y de políticas públicas sobre las bases de la promoción del diálogo social y el alcance de consensos para sus implementaciones. **En el marco del Primer Plan Nacional, se replicó en las provincias la generación de institucionalidad para la prevención del trabajo infantil mediante la creación de Comisiones Provinciales para la Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI).** El grado de institucionalidad y fortaleza es muy heterogéneo entre las provincias, razón por la cual también las políticas que se ejecutan a nivel territorial muestran un alcance diverso. Actualmente, **se está elaborando el tercer Plan Nacional** que contemplará una serie de objetivos específicos con acciones concretas para su cumplimiento.

El organismo rector competente para regularizar los aspectos laborales de los planes nacionales es la **Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (COODITIA)**. Colabora con fortalecer los sistemas de inspección del trabajo y promover la figura del inspector de trabajo. La fiscalización, la capacitación y la formación del cuerpo de inspectores del trabajo fueron pensadas como un instrumento clave para la detección y resolución de situaciones de trabajo adolescente irregular y de trabajo infantil prohibido y como puerta de entrada hacia el camino de restitución de los derechos vulnerados. La labor de COODITIA alcanza también a establecer vínculos con las empresas para emprender los caminos que garanticen la protección de niños, niñas y adolescentes.

Una experiencia que merece ser destacada es la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil, que involucra al sector empresarial en acciones con el Estado para la erradicación del trabajo infantil, compartiendo entre sus objetivos algunos de los planes nacionales. Es liderada por el Gobierno nacional y ha participado en actividades de concientización en sus establecimientos y cadenas de valor y en el aporte de recursos para la instalación de espacios de cuidado en el ámbito rural, como los Jardines de Cosecha impulsados por la Cámara del Tabaco de Salta.

El Primer Plan Nacional contempló **la creación de espacios de atención, recreación y cuidado en favor de la erradicación del trabajo infantil**, para que los niños y niñas fuera del horario o el ciclo escolar tuvieran un espacio que garantizara su bienestar y recreación sin tener que ser involucrados en el trabajo de sus padres o quedar solos en el hogar mientras ellos trabajan. Esto reviste particular importancia en las zonas rurales

⁴ Disuelto desde fines de 2015 al cambiar el Gobierno nacional.

o entre los empleados agropecuarios.⁵ Las experiencias relevantes de cuidado en el ámbito rural son varias y heterogéneas, dado que algunas son de gestión estatal, en articulación entre diferentes niveles del Estado, como el Programa Buena Cosecha, y otras expresan la alianza público-privado, como los Jardines de Cosecha iniciados en Salta por la Cámara del Tabaco, en el marco de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil. Con diferentes niveles de cobertura, actividades productivas involucradas, períodos de oferta del servicio, variedad de tareas (que muchas veces incluyen apoyo escolar además de actividades recreativas y deportivas) y diferencias en la sostenibilidad en el tiempo, se destacan las experiencias llevadas a cabo en Salta, Jujuy, Mendoza, Santa Fe y Misiones.

Las políticas públicas argentinas dirigidas a la prevención y la erradicación del trabajo infantil y a la protección del trabajo adolescente permitido han tenido como soporte a la voluntad política del Gobierno argentino para enfrentar estos problemas y han contado con el aparato de instrumentos internacionales promovidos por el SNUA como facilitadores.

TRABAJO FORZOSO

En Argentina, poco es lo que se conoce sobre trabajo forzoso, en relación con otras problemáticas vinculadas con los mundos laborales mucho más abordadas y estudiadas. El trabajo forzoso suele ser identificado con la trata de personas con fines de explotación sexual (y en menor medida laboral) y con el tráfico ilícito de migrantes. Argentina parece hacer más énfasis en combatir el delito de trata con fines de explotación laboral y/o sexual que el trabajo forzoso en sí mismo, pero es importante señalar que el combate a la trata también impacta en la eliminación del trabajo forzoso.

Argentina es uno de los dos países en América Latina y el Caribe que ratificaron el Protocolo 2014 relativo al Convenio sobre Trabajo Forzoso,⁶ 1930, que entrará en vigor en noviembre de 2017. Dentro de las disposiciones principales del protocolo se incluyen medidas de prevención, protección, acceso a la justicia y lucha contra la trata de personas. En el marco de la entrada en vigor del Protocolo y de la meta 8.7 de la Agenda 2030 (eliminación del trabajo forzoso), la OIT está apoyando a sus mandantes tripartitos en el país en sus esfuerzos para prevenir y eliminar el trabajo forzoso. Argentina ha desarrollado un andamiaje legislativo acorde con la suscripción de los diversos convenios internacionales sobre la abolición del trabajo forzoso en todas sus formas.

Entre las actividades económicas más propensas a la utilización del trabajo forzoso como recurso suelen ser mencionadas las producciones extractivas e intensivas, tanto agrícolas, mineras como industrias derivadas y producciones textiles. A la vez, **los diversos documentos de las agencias del SNUA señalan que la población más propensa a padecer situaciones de trabajo forzoso es la compuesta por aquella que reviste condiciones previas de vulnerabilidad social**, migrantes, refugiados, indígenas. En esos grupos, las mujeres adolescentes y jóvenes son mayormente objeto de trabajos forzados y trata de personas. Las agencias más involucradas en la temática son la OIT, OIM y UNICEF.

EMPLEO JOVEN DE CALIDAD

Es importante que la situación del empleo joven se considere en el marco de las transiciones que ellos experimentan hacia la vida adulta: la terminalidad educativa, la tenencia del primer hijo y la inserción en el

⁵ Este aspecto también fue introducido en la Ley N° 26.727 Régimen de Trabajo Agrario –conocida como Nuevo Estatuto del Peón Rural– en 2011.

⁶ El otro país de la región que ratificó el Protocolo 2014 es Panamá.

trabajo, ya que el modo y la secuencia en que se transiten estos hitos posibilitarán trayectorias de inclusión social para los jóvenes.

Los jóvenes enfrentan mayores obstáculos que la población adulta para el ingreso al mercado laboral en condiciones de trabajo decente. La vinculación de los jóvenes con el mercado laboral se caracteriza por trayectorias signadas por un mayor desempleo y precariedad, mayor sensibilidad a los ciclos económicos y una alta inestabilidad.

Entre los varones, la incidencia del desempleo sobre los jóvenes de 18 a 24 años es 5,4 veces la de los adultos entre 30 y 64 años, respectivamente. Entre las mujeres, la incidencia del desempleo sobre las jóvenes de 18 a 24 años es 5,3 veces la de las adultas.

Las brechas en la calidad del empleo entre población adulta y jóvenes han sido persistentes, teniendo en cuenta tanto la mayor incidencia del trabajo no registrado entre los jóvenes, como la inestabilidad en el empleo (Bertranou y Casanova, 2015). La tasa de empleo no registrado por edad muestra una diferencia de 24 puntos porcentuales entre el grupo de jóvenes hasta 24 años y el grupo de 25 a 34 años. En cuanto a la **inestabilidad laboral**, la evidencia indica que la mayor barrera que enfrentan los jóvenes no es la obtención de un empleo, sino la dificultad para mantenerlo.

La trayectoria laboral comienza mucho antes de la instancia de búsqueda de empleo. La finalización de la educación formal es un ámbito clave para la adquisición de ciertas competencias básicas que comienzan a construirse a partir de la primera infancia. Existe un 41% de jóvenes entre 18 y 24 años que no finalizó la escuela media (EPH, 2016). Asimismo, el acceso a mayores niveles educativos también genera mayores posibilidades de contar con un empleo formal.

El nivel de ingresos como indicador de pobreza de los hogares es una variable clave que condiciona las oportunidades de trabajo decente para los jóvenes y que está íntimamente asociada al nivel educativo. Entre los jóvenes de 18 a 24 años la diferencia entre la proporción de jóvenes en empleos no registrados del primer quintil de ingreso con aquellos del quinto quintil es de **55 puntos porcentuales**.

Las responsabilidades de cuidado constituyen un obstáculo para la inserción educativa y laboral de los jóvenes, sobre todo de las mujeres. El ejercicio de esta función tiene consecuencias en las posibilidades de inclusión educativa y laboral de los jóvenes. Las mujeres jóvenes que desarrollan tareas de cuidado representan el 67% de los jóvenes que no estudian, no trabajan y no buscan trabajo.

En términos de políticas públicas, Argentina ha implementado dispositivos que forman parte del repertorio de intervenciones puestas en marcha en otros países de la Región e integran las estrategias comúnmente recomendadas. **El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo ("Empleo Joven")**, creado en 2008, constituye una estrategia integral que contempla, desde su diseño, todos los componentes que las buenas prácticas recomiendan.

El Programa está destinado a jóvenes entre 18 y 24 años, desocupados y con nivel educativo máximo de hasta secundario incompleto. Ofrece un conjunto integrado de prestaciones que incluye: i) acciones de orientación laboral, ii) formación profesional, iii) apoyo a la finalización de estudios formales, iv) apoyo para la generación de emprendimientos, v) entrenamiento en el trabajo y vi) inserción laboral en el empleo privado o público u oportunidades de autoempleo. Además, prevé un estipendio económico no remunerativo.

La estructura federal del país impone un desafío importante a la gestión de políticas que dependen de efectores territoriales. En este sentido, la **Red de Servicios Públicos de Empleo** es clave pues constituye la institución que vincula a los jóvenes con los programas de empleo y desarrollo de la empleabilidad. Por otra parte, la **Red de Formación Continua** se propuso construir un sistema nacional de formación continua que actúe como matriz ordenadora de los servicios de formación profesional. Las capacidades de estas redes son muy heterogéneas a nivel local.

La actual gestión de Gobierno ha priorizado el fortalecimiento de las prestaciones con mayor potencialidad para vincular a los jóvenes con ofertas de trabajo genuinas, como el Entrenamiento para el Trabajo en el sector privado y el Programa de Inserción Laboral (PIL) que constituyen, por otra parte, las opciones que cuentan con una menor participación relativa de jóvenes.

El Sistema de las Naciones Unidas ha apoyado sistemáticamente las acciones que despliega el MTEySS en favor del empleo joven, trabajando de manera coordinada y apoyando al Gobierno a través de la acción de tres agencias: la OIT, el PNUD y el Banco Mundial.

DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES

Sobre prevención y erradicación del trabajo infantil

- a. Proteger las trayectorias educativas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
- b. Asegurar líneas presupuestarias específicas y sostenibles para el desarrollo de las políticas de erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente permitido.
- c. Asegurar a las familias acceso a un flujo constantes, protegido y suficiente de ingresos.
- d. Dirigir esfuerzos hacia la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.
- e. Promover acciones de concientización para visibilizar y desnaturalizar el trabajo infantil..

Sobre prevención y erradicación del trabajo forzoso

- a. Instalar el tema en la agenda pública.
- b. Avanzar en la construcción de información específica y centralizada que permita dimensionar la problemática y dirigir los esfuerzos hacia las cuestiones o los sectores críticos.
- c. Reparar las situaciones de vulnerabilidad social para prevenir y eliminar todas las formas de trabajo forzoso.

Sobre generación de empleo joven de calidad

- a. Fortalecer las trayectorias educativas de los jóvenes.
- b. Expandir y mejorar la oferta y la infraestructura pública de cuidados y formación profesional de forma estratégica y actualizada, a partir del análisis de la información que brindan las bases de datos de las Oficinas de empleo, mejorando su focalización y los criterios de localización, para así garantizar la concurrencia efectiva de los jóvenes con responsabilidades familiares.
- c. Profundizar las políticas que fomentan el empleo joven, prestando atención a los nudos críticos de su implementación en la coordinación sectorial a nivel nacional y entre niveles de gobierno.
- d. Mejorar el conocimiento de las políticas a través de la evidencia. Fortalecer los sistemas de información, sistematización, monitoreo y evaluación de resultados.

La actuación del Sistema de las Naciones Unidas ha sido vital, en estos años, para el logro de objetivos en torno a la construcción de institucionalidad y conocimiento en los temas que convoca la IV Conferencia. En materia de trabajo infantil, el rol de las agencias ha contribuido a visibilizar el problema, a generar información específica y a construir institucionalidad para la generación de políticas. Sobre empleo joven, el SNUA ha sido un actor clave en el apoyo técnico y sostenido para la implementación de las políticas centrales que promueven el trabajo joven de calidad.

La Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, por su integralidad y ambición, brinda una oportunidad única para el sostenimiento de los logros del país en términos de desarrollo y para adoptar nuevos desafíos que consoliden y expandan su alcance. La lucha contra el trabajo infantil y el trabajo forzoso y el crecimiento del empleo para los jóvenes conforman un lugar destacado en la agenda del trabajo decente y encuentran en el objetivo 8 una vía efectiva para su priorización. EL SNUA podrá acompañar al país en el camino que emprenda para su logro.