



Organización
Internacional
del Trabajo

Resumen ejecutivo

▶ Estudio regional del trabajo infantil y la protección social en la niñez en Argentina

Mónica Jiménez
Maribel Jiménez

Septiembre de 2021

► Resumen ejecutivo

El trabajo infantil (TI) es una problemática persistente que acentúa la pobreza intergeneracional, amenaza las economías nacionales y vulnera los derechos de niños, niñas y adolescentes. Esta problemática reúne todas aquellas actividades productivas realizadas por niños, niñas y adolescentes (NNyA)¹ 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. Si bien la definición de TI suele ser un punto de debate, es ampliamente reconocido que se trata de un fenómeno complejo que se manifiesta de muchas maneras y de forma heterogénea entre las diferentes regiones de la Argentina. Así, según los datos del Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI) —un estudio llevado a cabo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la OIT en 2018 en 511 departamentos de todo el país—, el riesgo promedio de TI en Argentina asciende al 6,5 por ciento. Este riesgo, además, es mayor al 8,8 por ciento en uno de cada diez departamentos. A esto se suma la probabilidad de que el TI se incremente como consecuencia de la crisis generada por la pandemia del COVID-19, en un contexto de desaceleración económica con un empeoramiento de los indicadores del mercado de trabajo, el aumento de la vulnerabilidad social y una tasa alta de pobreza infantil, problemáticas que suelen tener una incidencia heterogénea en las diferentes regiones del país.

Frente a esta situación, es preciso dar una respuesta adecuada que incluya no solo la implementación de programas y proyectos de prevención y erradicación del TI, sino también el desarrollo de análisis y diagnósticos precisos de esta problemática. Algunas de las políticas que brindan protección social vinculada con la seguridad de ingresos dirigidos a la niñez en Argentina —entre las que se destaca la Asignación Universal por Hijo (AUH) implementada en 2009— pueden ser eficaces en la mitigación del riesgo y la lucha contra el TI. Justamente, un estudio previo de Jiménez y Jiménez ha constatado que tanto la AUH como las Asignaciones Familiares Contributivas (AAFF) por hijo o hija del primer rango del Ingreso del Grupo Familiar (IGF) han producido una reducción de este fenómeno a nivel nacional. La evidencia obtenida por otros artículos también indica que en Argentina, entre los años 2004 y 2012, el porcentaje de niñas y niños de entre 5 y 13 años que trabajan se redujo en un 66 por ciento, lo que posiciona esta tasa entre una de las más bajas de América Latina. En esta reducción, las políticas públicas que se implementaron durante esos años en el país jugaron un rol central, pues impactaron en las mejoras sustantivas de las condiciones de vida de los hogares en general y de la niñez en particular.

Dadas las fuertes desigualdades socioeconómicas que existen entre las diferentes regiones del país, así como las discrepancias en la incidencia y las particularidades de esta problemática en cada

¹ La Ley N° 26.390 fija la edad mínima para trabajar en los 16 años. No obstante, 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).

una de ellas, es importante analizar y evaluar el alcance y el impacto de las políticas públicas dirigidas a la niñez que otorgan seguridad de ingresos a los hogares con NNYA a nivel regional para no retroceder en lo que se ha avanzado. Es importante fortalecer sus potenciales impactos, pues pueden ser útiles para dar respuestas en materia de TI o acelerar su reducción, principalmente en las áreas del país donde se observa la mayor incidencia de esta problemática. Tanto los estudios cuantitativos como los cualitativos acerca del alcance y las características de esta problemática constituyen instrumentos imprescindibles para la formulación y la ejecución de acciones, proyectos y políticas públicas que contribuyan a su prevención y erradicación.

Este documento busca aportar información sobre el rol que tienen, dentro del conjunto de políticas públicas disponibles en la Argentina, aquellas asociadas con la protección social dirigida a los hogares con NNYA como herramienta útil en la lucha contra el TI. Con este fin, se utilizan como principal fuente de información los datos de la última Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en Argentina en 2016-2017. A partir de esta encuesta, se entiende por TI al conjunto de actividades productivas desarrolladas por 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.

A partir de la información disponible en la encuesta, se busca en primer lugar examinar en las distintas regiones del país el alcance y la falla en la cobertura de la AUH, una de las principales políticas de seguridad de ingresos dirigidos a la niñez actualmente vigente en la Argentina. En concreto, se evalúa en qué medida esta política brinda una adecuada protección social, a escala regional, en términos de cobertura horizontal y vertical de los NNYA receptores de los beneficios de este programa. El análisis considera las diferencias en ambas coberturas para distintos subgrupos de NNYA, residentes en las diferentes regiones del país, según su condición de actividad (si trabajan o no trabajan), el tipo de actividad productiva que desarrollan (actividad para el mercado, actividad para el autoconsumo o actividad doméstica

intensa), su género, su grupo etario (niños y niñas o adolescentes), la jefatura del hogar donde residen (femenina o masculina), el nivel educativo del jefe o la jefa de hogar, su área de residencia (urbana o rural) y la situación de asistencia a un establecimiento educativo. Se pretende, así, ofrecer un mapa descriptivo del territorio argentino que permita identificar las regiones con mayor incidencia de trabajo infantil y su relación con el nivel de cobertura de la AUH como herramienta de diagnóstico a escala regional. Asimismo, dado que la evidencia empírica disponible sobre el TI y su relación con la protección social vigente en la Argentina desde una perspectiva regional es escasa, el estudio busca aportar información que contribuya a la literatura existente.

En segundo lugar, se analizan los cambios incorporados en noviembre de 2020 mediante el Decreto 840/2020 en los requisitos de acceso a la AUH, que apuntaron a adoptar medidas para mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia. El documento estudia, a partir de la encuesta, cómo cambiarían los escenarios analizados si se extiende la protección social considerando la eliminación del límite máximo de cinco hijos o hijas beneficiarios por grupo familiar establecido en la creación de esta política. Este ejercicio se realiza, en particular, para un subgrupo de NNYA según su condición y tipo de actividad productiva, de manera de identificar cómo se modifican los niveles de cobertura entre los NNYA según su condición de actividad y la región de residencia. En este sentido, se busca determinar en qué medida los cambios recientemente introducidos en el diseño de esta política se suman a los esfuerzos que se están realizando para la prevención y la erradicación del TI.

Finalmente, el tercer objetivo del estudio es el desarrollo de una evaluación de impacto de la AUH sobre el TI en cada región del país. Si bien la AUH no se creó con el objetivo específico de reducir esta problemática, el programa podría tener un impacto sobre el nivel y la intensidad de las actividades desarrolladas por los NNYA, pues otorga una transferencia monetaria a las familias con hijos o hijas. Asimismo, teniendo en cuenta que según investigaciones de la OIT la decisión de asistir a la escuela y la participación en el mercado laboral no son independientes, el documento también se propone estudiar la relación que existe entre trabajo infantil y asistencia o deserción escolar. La

evaluación de esta última hipótesis es relevante si se considera que los beneficios de incrementar la tasa de asistencia (o de reducir la deserción escolar) se traducen en más NNYA estudiando y menos trabajando, lo que contribuye a mejores trayectorias educativas y laborales a futuro. Para estimar el impacto de la AUH sobre el TI y/o la tasa de deserción escolar en cada región se utiliza el método de *Coarsened Exact Matching* (CEM).

De acuerdo con los resultados obtenidos, algunas regiones presentan mayor alcance y nivel de cobertura de la AUH que otras. En general, los datos revelan que el Noroeste argentino (NOA) y el Noreste argentino (NEA) son las dos regiones con mayor porcentaje de NNYA cubiertos por la AUH, mientras que la Patagonia es la región con el menor porcentaje. Si bien en general los resultados sugieren una adecuada focalización desde el punto de vista de la incidencia del TI, los niveles en la cobertura de la AUH a escala regional no siempre coinciden con las necesidades de protección social de los hogares con NNYA. Así, los datos de la EANNA 2016-2017 indican que más del 43 por ciento de los NNYA elegibles como beneficiarios no estarían cubiertos por la AUH. Asimismo, en el conjunto de los NNYA que trabajan se ha observado que entre el 5 por ciento (en el NOA) y el 10 por ciento (en el Gran Buenos Aires o GBA y Cuyo) residen en hogares que se encuentran excluidos de las políticas de protección social analizadas y pertenecen a los estratos de ingresos más bajos.

Si bien los cambios introducidos por el Decreto 840/2020 podrían haber reducido algunos de los déficits de cobertura de la AUH, los registros administrativos de la ANSES, así como el ejercicio de simulación realizado en el documento, sugieren que estas modificaciones no fueron suficientes para producir incrementos significativos en la tasa de cobertura del programa. Sin embargo, cuando se considera el tipo de actividad productiva que desarrollan los NNYA, pueden apreciarse algunas diferencias atendibles en los niveles de cobertura a nivel regional. La ausencia de un aumento en la cobertura de la AUH en estos registros puede estar vinculada con otras razones de exclusión de las personas elegibles del programa no contempladas en el Decreto.

Asimismo, puede apreciarse una elevada heterogeneidad en la cobertura de la AUH a nivel

regional por grupo etario y por el tipo de actividad productiva que realizan los NNYA beneficiarios. En este caso, se advierte sobre la necesidad de mejorar la cobertura principalmente entre los NNYA que desarrollan actividades productivas, en especial cuando realizan tareas que suponen mayores riesgos para su integridad física y moral como aquellas asociadas con las actividades para el mercado, que suelen tener mayor peso en regiones como el NOA, el NEA y Cuyo. Si bien la AUH presenta en algunas regiones una adecuada focalización, también suscita algunos interrogantes asociados con la necesidad de ajustar los niveles de cobertura del programa de forma diferencial en provincias o regiones atendiendo a las disparidades territoriales.

Con respecto a la cobertura vertical de la AUH, los resultados muestran una elevada dispersión a nivel regional. Además, en términos generales, el NOA se posiciona como la región con las tasas de reemplazo más altas de la AUH en relación con los distintos valores de referencia considerados como la Canasta Básica Total (CBT) para un niño o una niña de 5 años, un adolescente varón de 17 años, una persona adulta equivalente o el ingreso familiar per cápita de los hogares cubiertos. Por el contrario, el GBA junto a la Patagonia y la región pampeana presentan niveles de cobertura vertical más bajos. No obstante, en el GBA también se aprecia una tasa de reemplazo significativamente alta cuando se tiene en cuenta el ingreso laboral de los NNYA que trabajan. Los resultados dejan en claro también la insuficiencia de la cobertura vertical de la AUH frente a las necesidades básicas de la población más vulnerable, las que se profundizan en algunas áreas del país. Esta evidencia es relevante si se considera que el estudio previo de Jiménez y Jiménez demostró que el efecto de este programa sobre el TI parece responder más al monto percibido que a las condicionalidades requeridas para su cobro.

En general, la evidencia obtenida suscita algunos interrogantes como, por ejemplo, si no es preciso 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 el poder adquisitivo de las familias en un contexto inflacionario y, en particular, con los ingresos que provienen de las actividades realizadas por los NNYA. Asimismo, dada la crisis económica

producida por la pandemia del COVID-19, una adecuada cobertura de la AUH es fundamental para proteger a las familias con NNyA de las consecuencias negativas que esto produce para su bienestar general y para garantizar el acceso a los derechos básicos de los NNyA de estos hogares.

En términos de recomendaciones de políticas públicas que tiendan a mitigar las disparidades en los niveles de protección social de los NNyA, el estudio esboza algunas alternativas, como implementar montos diferenciales de la AUH por región de residencia, atendiendo a las disparidades territoriales en las necesidades de protección social tanto del conjunto de NNyA como de algunos subgrupos donde se observaron mayores vulnerabilidades socioeconómicas, especialmente cuando estos se encuentran trabajando. Otra alternativa propuesta es la posibilidad de implementar, mejorar o ampliar los programas locales o nacionales de transferencias de ingresos dirigidos a hogares con NNyA que pueden ser complementarios de la AUH para compensar las deficiencias observadas en la cobertura del programa, especialmente en aquellas áreas o provincias del país donde algunas vulnerabilidades se profundizan en hogares con NNyA. Se señala como posible dificultad para implementar este tipo de medidas las limitaciones presupuestarias que existen actualmente a nivel nacional, provincial y municipal. La relación costo-beneficio de esas medidas se detecta como uno de los factores a tener en cuenta al momento del diseño y la implementación, para lo que es preciso contar con estudios que desarrollen un análisis de estos costos y beneficios para tomar decisiones de políticas públicas. Por otra parte, desde el punto de vista de la lucha contra el TI, y teniendo en cuenta los resultados obtenidos, se sugiere también evaluar la conveniencia de mejorar la calidad y la cantidad de la educación pública cuya gestión es responsabilidad de los Gobiernos provinciales, y que constituye un factor central en esta problemática.

Otra contribución de esta investigación a la evidencia disponible es la evaluación del impacto de la AUH sobre el TI a nivel regional. Los resultados obtenidos indican que la AUH reduce de manera significativa esta problemática en cada región del país. Junto con la evidencia obtenida en el estudio previo de Jiménez y Jiménez, que sugirió que este

efecto sobre el TI responde en mayor medida al monto que a las condicionalidades de la AUH, se recomienda evaluar la necesidad de incrementar la cobertura del programa en aquellas regiones en las cuales se observan los menores efectos sobre el TI. Por otra parte, más allá de los niveles de cobertura horizontal y vertical observados, es importante tener en cuenta también que en las regiones del NOA, el NEA y Cuyo, los NNyA en hogares cubiertos por la AUH, principalmente los que trabajan, presentan características asociadas con mayores niveles de vulnerabilidad socioeconómica, con las implicancias que esto tiene para el riesgo y la profundización del TI.

Asimismo, al tiempo que se reconoce que las transferencias de ingresos que ofrece la AUH son una herramienta eficaz en la reducción del TI a nivel regional, el documento también advierte sobre la necesidad de atacar la problemática de forma integral mediante políticas públicas complementarias, como las medidas dirigidas a mejorar los sistemas de cuidado. También se sugiere impulsar aquellas políticas que favorezcan la creación de trabajos de calidad que permitan reducir la precariedad laboral de madres, padres, tutores o tutoras y, de este modo, promuevan la mitigación del TI, especialmente en aquellos hogares donde la situación de los padres constituye un factor de riesgo. Estas intervenciones podrían constituirse en herramientas efectivas, complementarias y, quizás, más eficientes en la lucha contra esta problemática. La remisión de las consecuencias negativas que produce el TI requiere de decisiones correctas en materia de política socioeconómica y de protección de la infancia a fin de contribuir al amparo de las familias con NNyA en el corto plazo, y de producir también efectos positivos duraderos a largo plazo.

Teniendo en cuenta las limitaciones que implican las restricciones en la información disponible para el análisis, los resultados de la investigación pueden ser considerados como un primer diagnóstico de las políticas públicas de protección social dirigidas a la niñez y su relación con el TI. Más aún, en el actual contexto de crisis socioeconómica y sanitaria, resulta evidente la importancia de disponer de estudios que actualicen y profundicen los análisis desarrollados para dar lugar a soluciones que se adapten a las necesidades regionales.

Dadas las significativas desigualdades económicas y sociales que existen entre las distintas provincias y regiones del país, así como las discrepancias en la incidencia y las particularidades del TI en cada una de ellas, es necesario continuar evaluando las políticas de seguridad de ingresos dirigidas a la niñez en la Argentina a fin de mejorar su diseño e implementación para que puedan convertirse en herramientas cada vez más efectivas en la lucha contra esta problemática.

