



Organización
Internacional
del Trabajo

Resumen ejecutivo

► La política del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)

Su potencial impacto en la participación de los y las adolescentes en el mercado de trabajo

Mónica Jiménez

Maribel Jiménez

Julio de 2021

► Resumen ejecutivo

La crisis sanitaria provocada por el COVID-19 no solo implicó un riesgo para la salud de la población mundial sino también un impacto en la estabilidad económica y social en términos globales. Las medidas de confinamiento decretadas por los Gobiernos para controlar los contagios han repercutido en la actividad económica. Muchos hogares, particularmente los más vulnerables, enfrentaron serios problemas para obtener los medios económicos suficientes para subsistir, en especial cuando sus ingresos provienen de trabajos precarios e informales. En Argentina, según los datos de la Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población frente al COVID-19 (Encuesta Rápida COVID-19) —realizada en octubre y noviembre de 2020 por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para conocer los efectos directos provocados por la pandemia del COVID-19—, la disminución de ingresos laborales como consecuencia de la pandemia afectó, a finales de octubre y principios de noviembre, al 41 por ciento de los hogares del país. Este porcentaje, además, ascendió al 53 por ciento entre los hogares beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH), lo que demuestra el incremento de la vulnerabilidad económica que debieron enfrentar los hogares con niños, niñas y adolescentes (NNyA).

Varios estudios señalan que el nivel de ingresos en los hogares suele ser uno de los factores que determinan la decisión de trabajar, no solo del jefe o la jefa de hogar sino también del resto de los miembros:

a mayor vulnerabilidad socioeconómica del hogar, mayor riesgo de que los NNyA desarrollen tareas que no son acordes a su edad. En línea con esto, según los datos de la Encuesta Rápida COVID-19 para la Argentina, el 16 por ciento de los y las adolescentes realizaron actividades laborales orientadas al mercado y, entre este grupo, un 46 por ciento indicó que antes de la cuarentena no realizaba este tipo de actividad. Estos datos pueden resultar preocupantes si se considera que las actividades productivas realizadas por NNyA suponen un costo de oportunidad para la realización de actividades educativas, lúdicas y de ocio.

En contextos de crisis como este, es esencial que los Gobiernos garanticen un acceso adecuado a los sistemas de protección social, puesto que las vulnerabilidades de las familias pueden agravarse y, en consecuencia, esto puede favorecer el aumento del trabajo infantil (TI), especialmente entre los y las adolescentes, con el fin de compensar la caída en los ingresos del hogar. El TI y adolescente en cualquiera de sus formas —ya sea que esto suponga que los NNyA desarrollan tareas domésticas, de autoconsumo o para el mercado— puede incrementar las probabilidades de inasistencia y deserción escolar: el tiempo dedicado a estudiar compite con el tiempo dedicado a trabajar. Frente a una situación de crisis sanitaria y económica como la provocada por el COVID-19, las políticas de transferencia de ingresos desempeñan un

papel especialmente importante, no solo para suavizar sus consecuencias negativas sino también para mitigar el riesgo de TI, así como la entrada temprana de los y las adolescentes al mercado de trabajo.

En el caso de la Argentina, el Gobierno nacional implementó una serie de medidas frente al COVID-19, entre las que se destaca la creación por el Decreto 310/2020 de un Ingreso Familiar de Emergencia (IFE): una de las políticas de emergencia más importantes del país que buscó proteger a las familias argentinas ante la pérdida o la disminución de sus ingresos a raíz de la crisis sanitaria. Desde su implementación, esta política alcanzó hacia julio de 2020 a casi 9 millones de personas desempleadas, trabajadores y trabajadoras de la economía informal, monotributistas sociales, monotributistas de las categorías A y B y trabajadores y trabajadoras de casas particulares. En la medida en que esta transferencia monetaria suponga un aporte significativo para cubrir las necesidades básicas de los hogares más vulnerables, esta política pública puede tener un potencial impacto sobre el TI, cuya incidencia suele ser más alta entre estos hogares.

Con el objetivo de aportar evidencia en esta línea, este documento analiza el IFE y su relación con la participación de los y las adolescentes en el mercado de trabajo. Para ello, en primer lugar, se estudia la cobertura de este programa, principalmente entre los hogares donde residen NNyA. En segundo lugar —en la medida en que el IFE supone una transferencia de ingresos para el hogar con potenciales impactos sobre las decisiones referidas a la participación en el mercado laboral de sus miembros—, este documento busca aportar evidencia con respecto al impacto del programa sobre la tasa de actividad de los y las adolescentes. En su conjunto, el análisis busca indagar sobre el rol que tiene el IFE como mecanismo de protección y prevención entre los y las adolescentes frente a su inserción temprana en el mercado laboral.

Asimismo, en el marco del debate sobre cómo estos programas de emergencia pueden convertirse en programas vigentes de mediano

plazo, se revisan las diferentes políticas que pusieron en marcha otros países del mundo y de la región para mitigar los efectos adversos de la crisis provocada por la pandemia del COVID-19, de manera de aportar un marco de referencia útil para el análisis y de elaborar recomendaciones de política pública para el caso del IFE en Argentina.

Para cumplir con estos objetivos, se utilizan los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina, que contiene información sobre un conjunto de características laborales y sociodemográficas de los principales centros urbanos del país. Si bien la encuesta no tiene por objetivo indagar sobre aspectos asociados con el TI, la información ofrecida permite explorar la condición de actividad de los y las adolescentes de entre 16 y 17 años.

Entre las conclusiones obtenidas, el análisis pone en evidencia que el IFE como programa de transferencia monetaria es consistente con el llamado realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe para que los países de la región adoptasen un Ingreso Básico de Emergencia que contribuyera a satisfacer las necesidades básicas y a sostener el consumo de los hogares durante la pandemia. Si bien la cobertura del IFE en su dimensión horizontal —la extensión de la cobertura en la población— y en su dimensión vertical —el conjunto de riesgos sociales cubiertos, incluyendo la calidad y la generosidad (tasa de reemplazo) de las prestaciones— fortaleció la protección social de los hogares más vulnerables —especialmente aquellos donde residen NNyA—, es preciso tener en cuenta las disparidades regionales del país y que las necesidades de los hogares con NNyA no son iguales a las de aquellos donde este grupo no está presente. Asimismo, considerando que un 11 por ciento de los y las adolescentes residen en un hogar que no resultó elegible para la AUH ni para el IFE ni tampoco para las Asignaciones Familiares Contributivas (AAFF) y que, además, dentro de este grupo existe un porcentaje atendible que presenta características socioeconómicas de vulnerabilidad, sería necesario discutir si es

preciso extender la cobertura de protección social a estos colectivos, principalmente cuando se trata de hogares con riesgo de TI y adolescente.

Por otra parte, si bien el IFE no está orientado específicamente a reducir la problemática de la inserción laboral temprana, los resultados obtenidos indican que parece haber reducido de manera significativa la probabilidad de que los y las adolescentes en hogares elegibles residentes en ciudades con alta cobertura potencial ingresen en el mercado de trabajo. Este impacto diferencial y negativo del IFE según la ciudad de residencia también se observa entre varones y mujeres. Asimismo, la reducción que produce el IFE sobre la probabilidad de participación adolescente en el mercado laboral parece estar asociada también con una menor tasa de deserción escolar, lo que favorece que este grupo permanezca en el sistema educativo y no ingrese de forma temprana en el mercado de trabajo. Este resultado es alentador dada la relación negativa que existe entre estudio y trabajo entre los y las adolescentes. En este sentido, es preciso fortalecer y garantizar el acceso a la oferta pública de educación, principalmente entre los y las adolescentes que presentan mayores dificultades para acceder a este derecho, como quienes viven en zonas rurales y en las regiones más pobres y vulnerables del país. En estos últimos hogares, resulta necesario garantizar la conectividad, sobre todo considerando que la cuarentena pudo haber impactado negativamente en el acceso a la educación y a las políticas de protección social como el IFE, especialmente entre los NNYA que residen en las áreas más desfavorecidas.

Debido a que la percepción del IFE no está sujeta al cumplimiento de ninguna condicionalidad, la evidencia obtenida podría sugerir que este tipo de condicionalidades no jugarían un rol clave en relación con su impacto observado sobre el TI. Debe tenerse en cuenta, además, que los impactos estimados están también condicionados a un contexto particular de pandemia y de cuarentena donde la movilidad estaba restringida, lo que pudo haber limitado la salida de los y las adolescentes al mercado

laboral y favorecer, como contracara de esto, su permanencia en el hogar. En este contexto, se reconoce que durante la pandemia el ingreso percibido por el IFE no fue la única medida en términos de políticas implementadas por el Gobierno. Otras ayudas —como, por ejemplo, la entrega de alimentos— y el resto de las políticas sociales vigentes pudieron igualmente funcionar como determinantes de la participación en el mercado de trabajo de los y las adolescentes.

Una de las limitaciones de la evaluación de impacto realizada está en que el análisis se efectuó considerando solo a los y las adolescentes en hogares elegibles para el IFE que se diferencian por el nivel de cobertura horizontal potencial del programa según su área de residencia. Si bien esto permite conocer su impacto diferencial según el nivel de cobertura potencial, los datos no aportan información sobre el impacto de esta política pública para el grupo de adolescentes cubiertos por el IFE en comparación con un grupo con características similares pero que no han sido alcanzados por el programa.

Otra limitación está asociada con la falta de información para las áreas rurales, puesto que la EPH cubre los principales centros urbanos del país. Dado que las áreas rurales suelen caracterizarse por una mayor incidencia de la pobreza y del TI, el IFE podría igualmente haber producido un impacto diferencial en estas zonas. No obstante, debe considerarse que para observar un impacto diferencial es preciso contar con una cobertura vertical y horizontal lo suficientemente alta como para que el programa produzca un efecto significativo. En esta línea, hubiese sido conveniente que el monto del IFE se ajustara considerando las necesidades de cada región y aplicando, por ejemplo, montos diferenciales por área de residencia —como se hace en el caso de la AUH— o por cantidad de NNYA residentes en el hogar.

También se advierte que los resultados estimados deben ser interpretados con precaución, considerando las limitaciones de información de la EPH, que no permite

capturar otro tipo de actividades laborales que los y las adolescentes realizan además del trabajo remunerado, como ser las actividades domésticas intensivas o las actividades para el autoconsumo. Debido a que la cantidad de observaciones para el grupo demográfico estudiado es limitada en la EPH, se consideró como variable de resultado del análisis la participación en el mercado laboral en lugar del trabajo adolescente. Esto también restringió la posibilidad de realizar un análisis más detallado para subgrupos de adolescentes definidos por región de residencia, por ejemplo, o características del hogar relevantes para la problemática como el nivel educativo del jefe o la jefa de hogar, la estructura familiar, el estrato de ingreso, etc.

Si bien el IFE constituyó una política implementada por única vez en el país para dar respuesta a la crisis provocada por el COVID-19, los resultados de este documento ofrecen indicios de su potencial para constituirse como una política complementaria de la AUH en términos de una mejor cobertura vertical de la protección social entre los hogares receptores, especialmente aquellos donde residen NNyA. Así, el análisis pone de manifiesto el rol crucial que juega una adecuada protección social en un contexto de crisis sanitaria y económica como la provocada por el COVID-19, especialmente en aquellos hogares vulnerables donde residen adolescentes con un elevado riesgo de entrar de forma temprana al mercado laboral. En función de los impactos que parece producir el IFE sobre la problemática estudiada, podría evaluarse si es necesario implementar esta política pública de forma permanente para contribuir al bienestar de los hogares con NNyA. En caso contrario, se debería considerar la necesidad de ajustar el monto de la AUH, teniendo en cuenta que esta política de protección social ha demostrado ser efectiva en términos de la lucha contra el TI, especialmente entre los hogares más pobres y vulnerables. En ese sentido, se podría estudiar la posibilidad de otorgar montos que al menos cubran el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) entre los y las adolescentes de los hogares beneficiarios (que tienen requerimientos nutricionales mayores que los de las personas

adultas), montos ajustados por un índice que garantice que la transferencia mantenga su poder adquisitivo en un contexto inflacionario, o montos diferenciados por área o región de residencia, ajustando el diseño actual que solo diferencia el monto para una zona.

La evidencia también es alentadora de cara a la implementación del bono extraordinario mediante el Decreto 261/2021, que puede producir resultados favorables en la problemática estudiada por tratarse de una transferencia monetaria para las personas con NNyA a cargo que perciban AAFF, la AUH o la Asignación por Embarazo para Protección Social o Asignación Universal por Embarazo (AUE).

Al tiempo que se reconoce que las transferencias de ingresos contribuyen a reducir el TI y la tasa de actividad adolescente, también resulta necesario atacar estas problemáticas de forma integral para potenciar sus impactos en el bienestar general de los NNyA y el resto de los miembros del hogar donde residen. En este contexto, es preciso considerar la importancia de políticas públicas complementarias como la concientización de las familias sobre las consecuencias negativas que produce el TI o las políticas de cuidado, así como impulsar aquellas políticas que favorezcan la creación de trabajos de calidad que permitan reducir la precariedad laboral de madres, padres, tutores o tutoras. Por lo tanto, para mitigar los efectos derivados de la pandemia del COVID-19 en la actualidad y en el futuro, es necesario tomar las decisiones correctas en materia de política socioeconómica y de protección de la infancia a fin de contribuir al bienestar de las familias y de los NNyA en el corto plazo, y de producir también efectos positivos duraderos a largo plazo.

El Departamento de Trabajo de los Estados Unidos aporta financiación en virtud del acuerdo de cooperación número FOA-ILAB-18-05. El cien por ciento de los gastos totales del proyecto o programa se financia con cargo a fondos federales, por un importe total de 140 000.00 dólares de los Estados Unidos. Esta publicación no refleja necesariamente las opiniones o políticas del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, y la mención de marcas, productos comerciales u organizaciones no implica que el Gobierno de los Estados Unidos los apruebe.

