



Organización
Internacional
del Trabajo

▶ Trabajo infantil y protección social dirigida a la niñez, adolescencia y sus hogares en la Argentina

Aportes para el diseño de políticas de protección de ingresos y su rol en la reducción y erradicación del trabajo infantil



▶ Principales resultados obtenidos

- ▶ Tanto la Asignación Universal por Hijo (AUH) como las Asignaciones Familiares Contributivas (AAFF) dirigidas a los hogares con menor acceso a recursos, reducen de manera significativa la proporción de niños, niñas y adolescentes (NNyA)¹ que trabajan entre los que viven en hogares destinatarios de estos programas².
- ▶ El impacto es muy heterogéneo: la incidencia de estos programas sobre el trabajo infantil (TI) es menor entre las mujeres. A su vez, los programas bajo análisis tienen un impacto menor entre aquellos NNyA que viven en áreas rurales.
- ▶ En el caso de la AUH, se evidencia que esta política no tiene un impacto significativo en el TI en los hogares en los que residen niños, niñas y adolescentes que trabajan durante jornadas extensas.
- ▶ Asimismo, se observa que aún persiste población no cubierta, sobre todo entre aquellos NNyA que trabajan (1 de cada 5 no se encuentran alcanzados por los programas de transferencias)
- ▶ Las condicionalidades educativas impuestas por la AUH no parecen tener un impacto determinante sobre el TI, sugiriendo que las transferencias monetarias generan su reducción con independencia del requerimiento de la corresponsabilidad.
- ▶ En términos regionales, existe una elevada heterogeneidad en la cobertura de la AUH por grupo etario y tipo de actividad productiva que realizan los niños, niñas y adolescentes beneficiarios. El NOA y NEA son las dos regiones con mayor porcentaje de NNyA cubiertos por la AUH y la Patagonia con el menor. Los niveles en la cobertura de la AUH a escala regional no siempre coinciden con las necesidades de protección social de los hogares con niños, niñas y adolescentes.

¹ La erradicación del trabajo infantil es una de las metas incluidas entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 impulsados por Naciones Unidas. La problemática engloba a las actividades orientadas al mercado, las actividades domésticas intensivas y las actividades de autoconsumo realizadas por niños, niñas y adolescentes (NNyA) que son perjudiciales para su desarrollo físico y psicológico y que —especialmente, en sus peores formas— los privan de su potencial y de su dignidad.

² Este documento se basa en los estudios elaborados por Jiménez M. y Jiménez, M., *Trabajo infantil y protección social en la niñez en Argentina y Estudio regional del trabajo infantil y la protección social en la niñez en Argentina*, OIT, 2021.

▶ 1. La protección de ingresos en la Argentina

En la Argentina, la protección de ingresos para niños, niñas y adolescentes está constituida por tres grandes componentes. El primero de ellos consiste en las asignaciones familiares contributivas que constituyen el esquema central y tradicional de las transferencias monetarias dirigidas a hogares con NNyA, en el marco del régimen de Asignaciones Familiares (AAFF). El segundo componente, de naturaleza no contributiva, incluye a la Asignación Universal por Hijo (AUH), las Pensiones No Contributivas (PNC) y otros programas provinciales de menor alcance. Finalmente, el tercer componente, refiere a la deducción por hijo o hija en la base imponible del impuesto a las ganancias que realizan los trabajadores formales registrados en relación de dependencia (internacionalmente conocido como Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) con ingresos por encima de cierto monto denominado mínimo no imponible. Si bien este Crédito Fiscal no fue originalmente diseñado como un mecanismo de protección de ingresos, en los hechos se configura como tal para los dependientes de hogares con mayores ingresos.

Hacia finales de 2020, la cobertura horizontal de estos tres componentes combinados alcanzaba al 91 por ciento de los niños, niñas y adolescentes que habitan el país. Cabe señalar que estos elevados niveles de cobertura se lograron alcanzar y sostener gracias a la implementación de la AUH en 2009, sus sucesivas adaptaciones posteriores y, en menor medida, la incorporación de los hijos e hijas de los trabajadores monotributistas a partir de 2016.

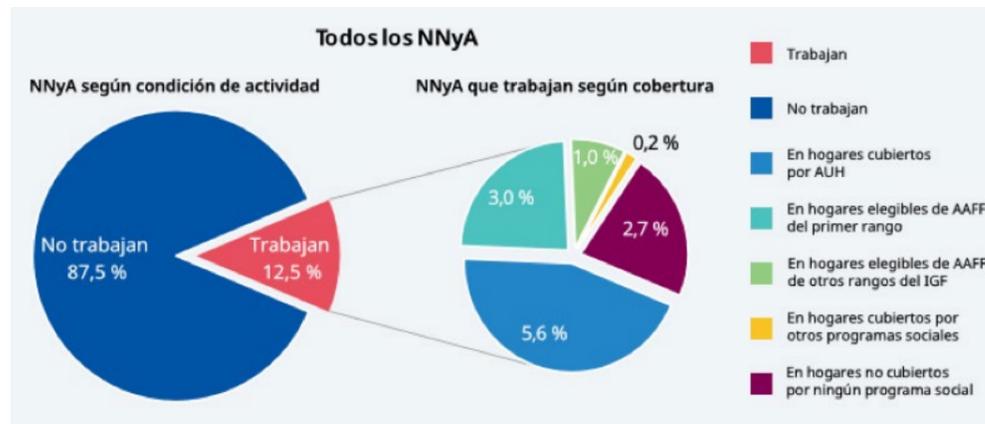
El Decreto PEN 840/2020, establecido en noviembre 2020 como parte de las respuestas de

emergencia frente a la pandemia de la COVID-19, dispuso una serie de medidas para ampliar la AUH mediante la eliminación del límite de cinco hijos/as entre los elegibles, la reducción del plazo de permanencia en el país (de tres a dos años) para los inmigrantes, la suspensión de la certificación de las condicionalidades para 2020 y el lanzamiento del Certificado de Pre-Inscripción como herramienta temporaria para iniciar trámites de aquellas personas que aún no cuentan con registros de identificación, entre otros. El objetivo de estas medidas fue incorporar a la AUH alrededor de un millón de niños y niñas y reducir significativamente la brecha de cobertura horizontal de la política, pero en los hechos, aún no se alcanzó ese objetivo.

A nivel regional, se aprecia una elevada heterogeneidad en la cobertura de la AUH. Si bien 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.

Como se puede evidenciar en el siguiente gráfico, en Argentina, cerca del 12,5 por ciento de los niños, niñas y adolescentes trabaja y una amplia proporción de ellos (76 por ciento) se encuentra cubierta por alguno de los componentes de protección vigentes. Sin embargo, el dato alarmante es que, aproximadamente, 1 de cada 5 NNyA que trabajan no se encuentra cubierto, independientemente del tipo de actividad que realiza.

▶ Gráfico N°1 - NNyA en hogares destinatarios de AUH, elegibles de las AAFP y perceptores de otros programas sociales, según condición de actividad (2016-2017)



Fuente: Jiménez M. y Jiménez, M. "Trabajo infantil y protección social en la niñez en Argentina", OIT, 2021.

▶ 2. ¿Cómo incide la protección de ingresos en el TI en la Argentina?

Existe una extensa evidencia internacional que vincula las herramientas de protección social con tendencias a reducir la participación de los niños, niñas y adolescentes en las actividades productivas. En términos generales, los programas de transferencias monetarias directas en la Argentina (ya sean condicionadas o no condicionadas) destinadas a familias con NNyA a cargo, han funcionado como instrumentos de protección social con impactos positivos sobre el bienestar de los hogares. Asimismo, aunque estos programas de protección no tienen como principal objetivo incidir sobre el TI y adolescente, pueden tener efectos positivos sobre el mismo a través de dos grandes mecanismos. Por un lado, de forma directa, a través del ingreso de transferencias monetarias al hogar, que compensan el ingreso monetario derivado del trabajo de niños, niñas y adolescentes; y, por el otro -de manera indirecta-, mediante el impacto que estas políticas suelen generar sobre la asistencia escolar. En el caso de las transferencias condicionadas, pueden producir, desde el punto de vista económico, una sustitución del TI en la medida que aumentan los costos de oportunidad de la inasistencia escolar o del incumplimiento de los cuidados primarios de la salud de los NNyA. Por ello, se evaluaron los impactos de los principales programas de protección social de ingresos dirigidos a la niñez sobre el nivel, la intensidad y el tipo de actividades productivas

desarrolladas por los niños, niñas y adolescentes. El análisis incluyó un ejercicio de comparación entre el impacto de la AUH y el de las AAFP del primer rango de ingresos³, así como el rol de las condicionalidades de la AUH en relación con los efectos estudiados sobre el TI.

Los resultados obtenidos⁴ indican que, tanto la AUH como las AAFP, parecen reducir de manera significativa esta problemática, especialmente en la proporción de niños, niñas y adolescentes que trabajan, pero como hemos señalado, este impacto es heterogéneo.

Se constata que entre las mujeres su incidencia es menor que entre los varones. Además, el impacto sobre la realización de actividades entre NNyA que viven en áreas rurales, es más elevado.

Por otro lado, la evidencia sugiere que las condicionalidades educativas que impone la percepción de la AUH no tienen un impacto determinante sobre el TI. Sin embargo, sí podrían impactar positivamente en otras variables relevantes relacionadas con el desarrollo de habilidades para el trabajo y la integración social.

También suscita que los programas analizados tienen impactos distintos sobre las horas que los niños, niñas y adolescentes dedican al trabajo. En el caso de la AUH, las estimaciones indican que su

³ Según los datos vigentes, a octubre de 2020 (fecha de corte del trabajo) el primer rango de las AAFP corresponde a niveles de ingreso del Grupo Familiar (IGF) de entre \$6.105,79 y hasta \$54.865 mensuales. Actualmente, se eliminó el tope mínimo de IGF para acceder al rango, y el máximo vigente está fijado en \$69.805.

⁴ A partir de la EANNA 2016-17, Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (MTEySS-INDEC), que proporciona información estadística sobre los NNyA de 5 a 17 años de edad involucrados en actividades económicas y no económicas.

monto no parece ser suficiente como para reducir las horas trabajadas por ellos, en especial, cuando estas superan las 3 u 8 horas semanales.

Finalmente, en términos regionales, la Argentina presenta importantes desigualdades socioeconómicas. A su vez, existe una amplia heterogeneidad tanto en la incidencia del TI como en la tasa de NNyA que residen en hogares cubiertos por la AUH. En este sentido, se observa una relación directa entre la problemática bajo análisis y la protección social brindada por esta transferencia. Así, en las regiones donde la tasa de TI es relativamente mayor como en el NOA (17 por ciento) y el NEA (15,8 por ciento), el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que residen en hogares cubiertos por la AUH también es relativamente alto (45,3 y 44 por ciento, respectivamente).

▶ 3. Algunas recomendaciones para mejorar el impacto de las políticas de transferencias de ingresos dirigidas a la niñez

La protección social desempeña un papel destacado en la mitigación de las vulnerabilidades socioeconómicas asociadas con el TI. A partir de los principales hallazgos de los estudios analizados, se evidencia que las transferencias monetarias a las familias tienen efectos significativos sobre el TI, dado que disminuyen la proporción de NNyA que trabajan entre los hogares perceptores de estos programas. En este marco, es necesario seguir apoyando y fortaleciendo las políticas de protección de ingresos dirigidas a la niñez en la Argentina, junto a los programas de transferencias de ingresos para los hogares como herramientas efectivas para promover el acceso y el cumplimiento efectivo de sus derechos.

La pandemia de la COVID-19, con sus efectos e impactos extendidos, requiere adaptar y profundizar las respuestas de políticas públicas. A continuación, se resumen las principales recomendaciones para el debate sobre las políticas de protección de ingresos para evitar el incremento del TI y favorecer su prevención y eliminación:

1. Es fundamental disponer de datos adecuados que permitan identificar las razones de exclusión de niños, niñas y adolescentes de los mecanismos de protección social vigentes, a fin de modificar su diseño y mejorar la situación de los NNyA que más lo necesitan y aún no se encuentran cubiertos. Concretamente, hacer uso del potencial de la base de información que se desprende de la implementación de programas como las AAFF, la AUH, el IFE, la Tarjeta AlimentAR, el programa Potenciar

Trabajo y el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP), entre otros, que brindan información detallada sobre poblaciones con mayor vulnerabilidad.

2. Considerando que un número importante de niños, niñas y adolescentes aún no accede a ningún tipo de políticas de transferencias de ingresos, es necesario reducir estas brechas de cobertura a partir de la identificación de estos grupos y la inclusión en el sistema de protección social. Es importante avanzar en la detección de NNyA que aún no tienen acceso pese a cumplir con las condiciones de elegibilidad, por ejemplo, intensificando los operativos de relevamiento e inscripción de casos (a cargo de ANSES y/o en convenio con las instituciones de los gobiernos provinciales y locales que implementan políticas territoriales vinculadas con el empleo y la protección social), y mejorando los registros de información (en cooperación con el Ministerio de Desarrollo Social, el Registro Nacional de las Personas, AFIP, etc.), que permitan una configuración más precisa de las características familiares de los destinatarios y sus datos de contacto.

3. En materia de cobertura vertical o capacidad de protección, es prioritario estudiar con más detenimiento si estos programas proporcionan una transferencia monetaria lo suficientemente significativa como para compensar los ingresos familiares provenientes del TI y adolescente, especialmente, en contextos de crisis económica. En este sentido, se debería valorar la necesidad de ajustar el monto de las transferencias monetarias y considerar que las políticas de protección social como la AUH,

han demostrado ser efectivas en términos de la prevención y la lucha contra el TI, especialmente, entre los hogares más pobres y vulnerables.

4. Desde el punto de vista de la desigualdad entre los hijos e hijas de trabajadores registrados y no registrados, la suspensión del cobro de la AUH como penalidad adicional frente al incumplimiento de las condicionalidades educativas y sanitarias, constituye una doble penalización que se suma a la profunda vulnerabilidad en la que viven un número importante de NNyA⁵. El análisis realizado identificó que el efecto de la AUH sobre el TI parece responder más al monto percibido que a las condicionalidades requeridas para su cobro. En consecuencia, si bien las condicionalidades llevan a las familias a evaluar los costos de oportunidad del acceso escolar, es central debatir sobre el rol que podrían jugar las condicionalidades en los impactos estimados de los programas sobre el TI.
5. La evidencia sugiere que las condicionalidades parecen no ser un factor determinante en el impacto estimado sobre el TI, pero no es posible deducir, a partir de esto, qué efectos tienen en otras variables relevantes relacionadas con la acumulación de habilidades y capacidades de los niños, niñas y adolescentes. La escuela es, sin duda, una aliada importante en la lucha contra el TI junto al aumento de los impactos observados de los programas de seguridad social de ingresos. El acceso efectivo a servicios educativos de calidad podría incrementar, además, el costo de oportunidad de las actividades productivas desarrolladas por los NNyA y aumentar el retorno de la inversión en su capital humano. Por ello, es necesario fortalecer y garantizar el acceso a la oferta pública de educación, principalmente, entre los adolescentes que presentan mayores dificultades para acceder a este derecho, como los que viven en zonas rurales y las regiones más pobres y vulnerables del país. Por último, la escuela debe operar como espacio de contención y sensibilización sobre la problemática del TI.
6. En el sector rural, la mayor proporción de empleos son estacionales y solo el 50 por ciento

de las relaciones laborales son registradas, con lo cual es muy difícil abordar la problemática del TI con políticas de protección social. El desafío es acompañar a los trabajadores y las trabajadoras rurales con transferencias monetarias previendo la inestabilidad de los ingresos. Es imprescindible hacer una revisión de las políticas de protección social para que sean abarcativas y le permita al trabajador entrar y salir del mercado de trabajo, sin que ello implique perjuicios para él y para su familia. Aquí se destaca el avance establecido por el Decreto PEN 514/2021, en el sentido de ampliar el alcance de las AAFP y otras prestaciones a las personas que sean contratadas bajo las modalidades de trabajo temporario o trabajo permanente discontinuo.

7. El género permea las decisiones de las familias respecto al TI en dimensiones como las tareas, el lugar donde se realizan, las condiciones en que se realizan y en las expectativas respecto a la educación y las futuras inserciones. Es necesario fortalecer las políticas públicas que generen una infraestructura sólida del cuidado para prevenir el TI en sus distintas dimensiones. El foco debe ponerse en sostener la tasa de actividad femenina, no penalizar a las mujeres con las tareas de cuidado y no recaer en el mandato cultural sobre el deber que tienen de cuidar a los niños y adultos mayores. Para ello, seguir trabajando en la implementación de políticas de desfamiliarización y corresponsabilidad de los cuidados mediante la intervención del Estado, el mercado y la comunidad. A su vez, es central desarrollar espacios barriales que ofrezcan oportunidades de formación, deportes y ocio, que funcionen con recursos y profesionales de apoyo sostenidos desde el Estado, en tanto puedan brindar nuevas referencias a NNyA sobre qué ser y qué hacer.
8. Las políticas de protección de ingresos dirigidas a niños, niñas y adolescentes y sus familias exhiben diferencias significativas en relación con la cobertura a nivel territorial. En el caso de la AUH, existe una fuerte relación entre el TI y la protección social brindada por esta transferencia, ya que en regiones como el NOA y el NEA, donde existe un porcentaje de TI relativamente mayor,

⁵ Pese a que el mencionado decreto 840/2020 dispuso la suspensión de la certificación de las condicionalidades, dicha medida es temporaria y pone en riesgo el alcance de la cobertura frente a los potenciales incumplimientos a futuro.

el porcentaje de NNyA que residen en hogares cubiertos por la AUH también es relativamente alto. Cuyo y la región Pampeana, por su parte, presentan valores intermedios tanto de cobertura de la AUH como de la incidencia de TI. Esto da cuenta de la mayor focalización del programa en regiones como el NOA y NEA, donde la vulnerabilidad socioeconómica suele caracterizar a los hogares cubiertos por la AUH y donde la incidencia del TI es mayor en relación con el resto de las regiones del país. Por ello, deberá ponerse el foco en extender y reforzar la cobertura a determinados colectivos no cubiertos a nivel regional, pero que cuentan con necesidades de protección social dada su mayor vulnerabilidad socioeconómica, en función de costos incrementados por situaciones geográficas, climáticas, etc., menor acceso a servicios, dificultades de comunicación, entre otros.

9. Por último, dado que el TI constituye una problemática compleja en la que intervienen una multiplicidad de factores, su eliminación debe ser abordada con intervenciones articuladas que impacten en sus distintas dimensiones. En términos de protección social, si bien las transferencias monetarias a los hogares con niños, niñas y adolescentes 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, la integralidad debe llevarse adelante en el marco de un proceso económico que genere trabajos de calidad para las adultas y los adultos, junto al desarrollo de un sistema integral de cuidados en el que funcionen de forma articulada el Estado, el sector privado, la comunidad y las familias. El propósito final debe ser propiciar mejores condiciones de vida para niños, niñas y adolescentes en un contexto de igualdad de derechos y oportunidades.

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.