

PRONUNCIAMIENTO N°5

El trabajo infantil y adolescente en contexto de desigualdad social. Desafíos de la Política Pública.

Junio 2021

Introducción

La Defensora de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (creada por Ley N° 26.061 y puesta en funciones en marzo 2020) aborda, dentro de sus ejes principales de acción la problemática del trabajo infantil, abogando su erradicación en pos de la garantía plena de derechos de la niñez y adolescencia en nuestro país.

Argentina, en función del compromiso asumido al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño¹ y en particular en la lucha por la erradicación del trabajo infantil, previsto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas como metas del mundo hacia el 2030², cuenta desde 2008 con la Ley N° 26.390 que prohíbe el trabajo infantil y regula el trabajo adolescente.

No obstante, a partir de considerar el trabajo infantil y adolescente en toda su complejidad, sus múltiples causas y también las gravosas consecuencias sobre la vida de niñas, niños y adolescentes, **creemos imperioso desagregar la problemática para identificar y diferenciar la responsabilidad de los diferentes actores económicos políticos y sociales para** que el diseño de la política pública se adecúe a este nivel de complejidad.

En este sentido y desde su rol de control y monitoreo, en el presente documento **la Defensoría** busca acercar un análisis de la información nacional disponible, ubicar algunos consensos necesarios para mirar el tema, identificar vacancias de datos, y poner de manifiesto el propósito de sumar en la búsqueda de soluciones contundentes traducidas en políticas de Estado, en la erradicación de la explotación laboral infantil, el trabajo infantil y la regulación efectiva del trabajo adolescente.

¹ Argentina ratificó la CDN en 1990 y en la Reforma de 1994 le otorgó rango constitucional.

² Dentro de los ODS, el Objetivo 8.7 específicamente promueve erradicar el trabajo infantil en todas sus formas. En este camino nuestro país

Algunas definiciones generales

Se entiende por trabajo infantil toda actividad económica o estrategia de supervivencia, remunerada o no, realizada por niñas, niños y adolescentes que se encuentran por debajo de la edad mínima legal de admisión al empleo.

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no todas las tareas realizadas por las niñas y niños deben clasificarse como trabajo infantil que se ha de eliminar³. Incluso sostiene que la participación de las niñas, niños o adolescentes en trabajos que no atentan contra su salud y su desarrollo personal ni interfieren con su escolarización se considera positiva, en tanto estas formen parte de la crianza y la construcción de autonomía conforme a las edades y desarrollos de cada niña, niño y adolescente.

Sin embargo, estas actividades deben diferenciarse de aquellas que obstaculicen su normal desarrollo y el goce de sus derechos que impiden una vida digna y privan a las infancias de su potencial, siendo perjudiciales para su desarrollo físico, emocional, y psicológico.

Dentro de ese universo preocupante es necesario mirar con especial atención y de forma urgente las actividades en las que las niñas, niños y adolescentes son explotados laboralmente siendo muchas veces sometidos a situaciones de esclavitud, separados de su familia, expuestos a graves peligros y enfermedades. En estos últimos casos ya no se trata de trabajo infantil, sino que estamos ante situaciones extremas de explotación laboral y graves riesgos para la vida de la niñez y adolescencia.

Por su lado la mencionada Ley N° 26.390 sancionada en 2008 a la vez que prohíbe el trabajo infantil, establece modalidades de protección del trabajo adolescente. Fija la edad mínima de admisión al empleo en los 16 años prohibiendo el trabajo de las personas menores de esa edad, exista o no relación de empleo contractual, y sea el empleo remunerado o no. Por su parte y también en relación a los adolescentes la ley permite el trabajo para las y los mayores de 14 años y menores de 16 que realicen tareas en empresas de la familia, regulando un máximo de horas diarias y siempre que no se trate de tareas penosas, peligrosas y/o insalubres, y que no interfiera con la asistencia a la escuela.

De tal forma, es imprescindible escindir las diversas actividades que realizan las niñas, niños y adolescentes, el escenario en que se producen, los actores que intervienen y las formas en las que estas acciones impiden el goce de derechos para la niñez y

³ OIT. ¿Qué se entiende por trabajo infantil? *On line* en: <https://www.ilo.org/ipec/facts/lang--es/index.htm>

adolescencia, atendiendo a las particularidades culturales y territoriales.

Principales tensiones

Las definiciones antes expresadas que ofrece la OIT, y que son consensuadas a nivel global, deben ser tomadas con especial cuidado en países con los niveles de desigualdad y de pobreza que afectan a la niñez y adolescencia.

De este modo en nuestro país es necesario distinguir situaciones como las siguientes, a fin de diseñar estrategias de abordajes diferenciadas:

- Dentro del **trabajo adolescente es necesario distinguir el empleo formal** como ingreso al mercado de trabajo en condiciones dignas y reguladas según la norma, del trabajo precarizado (esclavo, no registrado, mal pago, en condiciones irregulares), urbano, rural.
- Dentro del trabajo infantil (prohibido por ley) es necesario distinguir el que es promovido por **empresas u organizaciones económicas urbanas que explotan** niñas, niños y adolescentes particularmente (especialmente penadas en el art. 148 del Código Penal), de las actividades de cuidados (no intensivas) en el entorno familiar (que tienen que ver con las formas de vínculos, crianza y autonomía en el hogar), e incluso de otras actividades que realicen niñas niños y adolescentes que pueden tener un beneficio económico para las familias, pero que no entorpecen u obstaculizan otros derechos como el acceso a la salud y la educación.

Todas estas situaciones deben ser observadas con atención y preocupación en clave de derechos humanos, **evitando simplificar la mirada u homologar situaciones** que no son homologables.

En nuestro país las empresas que se aprovechan económicamente del trabajo de un niño o una niña en violación de las normas nacionales que prohíben el trabajo infantil, e incluso delitos conexos, deben ser alcanzadas penalmente por art. 148 bis del Código penal.

Sin embargo, estas situaciones que se dan tanto en los ámbitos urbanos como rurales están invisibilizadas y gozan de poca condena social. Mientras sí se condena la actividad de supervivencia de las familias más pobres de nuestra población, que en hogares bajo la línea de pobreza o de pobreza extrema, padecen el rechazo de la sociedad, cortando la cadena por el eslabón más débil.

Por su parte debe cuidarse en forma específica también cuando se trata de empleos formales en adolescentes que, si bien están regulados por la norma, impacten negativamente en las trayectorias escolares y actividades sociales, priorizando acciones urgentes cuando se trata de situaciones de explotación laboral.

Información y déficit. Datos sobre Trabajo infantil y adolescentes.

En la Argentina se avanzó en contar con información específica sobre la actividad realizada por niñas, niños y adolescentes a fin de poder analizar el trabajo infantil, reconocer qué actividades realizan, con qué compromiso en relación a sus derechos y con perspectiva federal para poder, entre otros aspectos, diferenciar la realidad urbana de la rural.

Estos relevamientos se realizaron a través de la **Encuesta de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes (EANNA)**⁴ que se realiza en localidades urbanas de 2000 o más habitantes y en poblaciones rurales agrupadas y dispersas de menos de 2000 habitantes.

La última información oficial que arrojó esta encuesta es de 2016-2017, donde se sostenía que:

- En nuestro país 750.000 niñas, niños y adolescentes de 5 a 15 años trabajan (10% dentro del grupo etario).
- 1 de cada 10 niñas y niños de entre 5 y 15 años y 3 de cada 10 adolescentes de entre 16 y 17 años realizan algún tipo de actividad productiva.
- 556.909 niñas, niños y adolescentes de zonas urbanas realizan al menos una actividad, donde prevalecen los trabajos domésticos intensos.
- 206.634 niñas, niños y adolescentes realizan el menos una actividad en zona rural, donde prevalecen los trabajos vinculados al autoconsumo.
- Las regiones del país que más trabajo infantil registran son el Noroeste y Noreste argentinos. En ambas más del 13% de las niñas, niños y adolescentes entre 5 y 15 años trabajan.
- El porcentaje es aún mayor en las zonas rurales de nuestro país, allí el 19,8% de las niñas, niños y adolescentes de entre 5 y 15 años trabajan.
- El 18,6% de las mujeres adolescentes del país realizan actividad doméstica intensiva en comparación con el porcentaje de adolescentes varones que

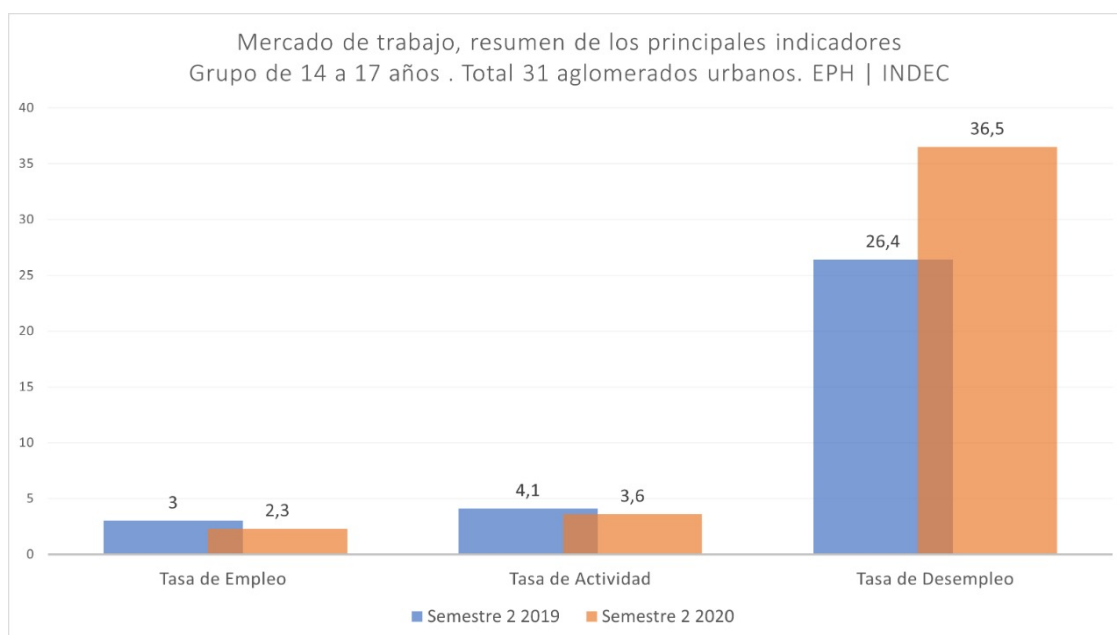
⁴ EANNA. <http://trabajo.gob.ar/estadisticas/eanna/index.asp>

realizan esta actividad que se trata del 8,5%. Lo mismo sucede con las niñas de 5 a 15 años en relación con esta actividad, el 5,6% la realizan en comparación con el 4% de los varones de 5 a 15 años.

- En cuanto a la deserción escolar del total de las niñas y niños de 5 a 15 años que viven en zonas urbanas el 1,3% no asiste a la escuela mientras que de los que realizan al menos una actividad productiva no asisten a la escuela el 3,3%, y de los que no realizan ninguna actividad productiva no asisten el 1,1%. En tanto de las niñas y niños que viven en zonas rurales no asisten a la escuela el 2,6% del total, el 7,1% de los que realizan al menos una actividad productiva y el 1,5% de los que no realizan ninguna actividad productiva
- En cuanto a la deserción escolar relacionada con el trabajo adolescente, del total de adolescentes de 16 a 17 años que viven en zonas urbanas el 12,6% no asiste a la escuela mientras que de los que realizan al menos una actividad productiva no asisten a la escuela el 22,7%, y de los que no realizan ninguna actividad productiva no asisten el 8,2%. En tanto entre los y las adolescentes que viven en zonas rurales no asisten a la escuela el 23,6% del total, el 34,7% de los que realizan al menos una actividad productiva y el 15,1% de los que no realizan ninguna actividad productiva

Por su parte el **INDEC**, a través de los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), también permite analizar de algún modo la actividad en el mercado de trabajo vinculado a los adolescentes.

En tal sentido, y a través de un reciente análisis realizado por la Defensora de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes relativo **al grupo de 14 a 17 años, se puede observar que el desempleo en este grupo de edad creció en 10% entre el segundo semestre del 2019 y el mismo período del 2020**, con igual dirección y mayor intensidad que el crecimiento del desempleo para el resto de los grupos etarios producto de la crisis económica desatada por la pandemia de Covid19. Asimismo, se pueden observar caídas en las tasas de empleo y actividad para adolescentes.



Elaboración propia DDNNYA sobre EPH Segundo semestre 2019 y segundo semestre 2020.⁵

Organismos internacionales como la **OIT y UNICEF** llevan adelante investigaciones que permiten reunir información sobre el tema, de la cual también surge la necesidad de consensuar algunos conceptos para mirar la realidad latinoamericana y de Argentina en particular.

UNICEF en el **tercer informe publicado en 2020 sobre el impacto de la pandemia de COVID-19**⁶, aporta información sobre Trabajo Adolescente a partir de una **encuesta de percepción** realizada a 653 adolescentes que habitan en 2351 hogares. Según los datos obtenidos el 36% realiza tareas de cuidados a otras niñas, niños o personas mayores, el 63% hace las compras, el 79% limpia o cocina, y 16% trabaja en el mercado. Todos estos porcentajes se ven acrecentados con relación al 2019 donde la misma encuesta de percepción estimaba 14% en tareas de cuidado, 17% de compras, 32% de limpieza o cocina y 7% trabajaba en el mercado.

⁵ Los cálculos se realizan sobre la Población Económicamente Activa (PEA) integradas por las personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada. *Tasa de actividad* es calculada como porcentaje entre la población económicamente activa y la población total de referencia. *Tasa de empleo* es calculada como porcentaje entre la población ocupada y la población total de referencia. *Tasa de desocupación* es calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa. *Las tasas de desocupación deben ser considerados con precaución dado que PEA para este grupo de edad es muy reducida.*

⁶ UNICEF. Noviembre 2020. EL IMPACTO DE LA PANDEMIA COVID-19 EN LAS FAMILIAS CON NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. Tercera Ola, informe de resultados.

Por su parte, la **OIT** también ha sumado información en este último período a través de un estudio probabilístico en el marco del **Proyecto MAP16**⁷ cuyo objetivo radicó en medir el potencial impacto del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) desembolsado por el gobierno nacional en 2020, y que representó una de las principales transferencias monetarias a los hogares en la crisis pandémica. Según datos de la ANSES (2020), la cobertura promedio del IFE tomando como referencia a la población de 18 a 65 años, fue cercana al 32% en todo el país. Dicho estudio tuvo como base de análisis la EPH y se llevó a cabo a partir de la constitución de grupos de tratamiento y de control, siendo que el grupo de adolescentes seleccionado en áreas urbanas de alto impacto constituyen el grupo de tratamiento y los que pertenecen a ciudades de bajo impacto conforman el grupo de control.

Los principales resultados del estudio indican que **el IFE habría reducido de manera significativa la probabilidad de que las y los adolescentes, en hogares elegibles residente en ciudades con alta cobertura potencial, ingresen en el mercado de trabajo (en hasta 6,1%)**.

También marca -siempre en términos probabilísticos- que el IFE tendría un impacto diferencial por género en los adolescentes. Reduciendo potencialmente en 5,4% la tasa de participación laboral entre las mujeres adolescentes. En el caso de los varones de 16 a 17 años, la magnitud estimada resulta mayor a la de las mujeres. Y por último sugiere que el IFE habría reducido de forma significativa la deserción escolar en 5,9% entre las y los adolescentes del grupo de tratamiento en relación con el grupo de control.

Los datos expuestos, a la vez que acercan valiosa información sobre la situación, ponen de manifiesto la necesidad de avanzar en el consenso de algunas definiciones para lograr la mejor evidencia como insumo para el diseño de políticas públicas que accionen positivamente sobre el problema.

En este sentido y sumado a lo ya dicho en este documento sobre la necesidad de distinguir las diversas actividades que realizan niñas y niños, en ámbitos familiares y fuera de ellos, surge como necesario también avanzar en definir qué se considera

⁷ La política del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y su potencial impacto en la participación laboral de los adolescentes en el marco del Proyecto GLO/18/29/USA MAP16 (Measurement, Awareness Raising, and Policy Engagement Project to Accelerate Action against Child Labour and Forced Labour)

mercado de trabajo cuando hablamos del trabajo adolescente, si en él identificamos toda actividad que implique obtener dinero a cambio, sea esta una actividad productiva en relación de dependencia (registrada o no), sea una actividad autónoma y en tal caso bajo qué condiciones, o se trate de una acción destinada a sobrevivir en términos tangibles como lo son las actividades que realiza la niñez y adolescencia en la vía pública a fines de obtener alguna dádiva.

En pos de lo expuesto la Defensora Nacional de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes insta al Estado Nacional a:

- Reactivar mecanismos de **relevamientos como la EANNA** o similares que permitan una radiografía del problema atendiendo las particularidades territoriales y **con perspectiva de género**.
- Agudizar la mirada en **forma específica sobre cada grupo etario**, si se trata de niñas y niños de hasta 14 años, si es el caso de 14 y 15 años específicamente o si se trata de trabajo adolescente permitido dentro de los 16 y 17 años.
- **Conocer el tipo de actividad que realiza cada grupo**, acorde a su situación de vida, social, económica y cultural, a partir de otorgar voz de forma genuina a las niñas, niños y adolescentes.
- **Inspeccionar en forma regular y sistemática**, en el territorio nacional, **a las empresas** y emprendimientos urbanos y rurales a fin de **identificar de forma urgente las situaciones de explotación laboral infantil**, aplicando la penalización sobre quien comete el delito tipificado del código penal.
- Implementar políticas públicas que reemplacen aquel ingreso monetario que las niñas, niños y adolescentes aporte a su familia, y permitan garantizar condiciones materiales de vida digna.
- **Conocer el impacto fehaciente del trabajo adolescente regulado y no regulado en el desgranamiento escolar de la escuela secundaria**, situado territorialmente y con perspectiva de género.

- **Trabajar en campañas de sensibilización y concientización**, partiendo de la no discriminación de niñas, niños y adolescentes que en la profunda desigualdad que vivimos se ven obligados a procurarse el pan, a la vez que se promueven políticas públicas que garanticen el ejercicio de sus derechos fundamentales.

La Defensora sostiene la necesidad que el Estado nacional y los provinciales, lleven adelante acciones positivas acciones, incluyendo la regulación y control de la actividad privada, para abordar los desafíos urgentes, de mediano y largo plazo, en el camino a la erradicación del trabajo infantil, en función de los compromisos internacionales asumidos y el marco legal regulatorio vigente en nuestro país, en materia de derechos humanos de todas las niñas, niños y adolescentes.