

## Artículos seleccionados

# Trabajo infantil, trabajo adulto y políticas sociales en la pos pandemia

**María del Rosario Varela\***

Fecha de recepción:	4 de septiembre de 2020
Fecha de aceptación:	16 de octubre de 2020
Correspondencia a:	María del Rosario Varela
Correo electrónico:	varelamarita@gmail.com

\*. Magister en Políticas Sociales. UBA Secretaría de Niñez de la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos.

### Resumen:

En este artículo se analizan propuestas de política social anunciadas oficialmente que tienen por fin recuperar la capacidad productiva y generar oportunidades de trabajo en determinados sectores de la producción ante las consecuencias del COVID 19. Al tratarse de ramas de actividad que suelen tener participación familiar, se alerta sobre la posibilidad de que el apoyo anunciado tenga como efecto no deseado el incremento del trabajo infantil. Entre las acciones posibles para reducir ese riesgo, se pondera la incorporación del cuidado de personas como objeto de política pública, propuesta que integra el paquete de medidas anunciadas. Se propone, asimismo, una perspectiva que tenga en cuenta las estrategias llevadas a cabo por los grupos familiares para la protección y educación de los miembros más jóvenes. En cuanto a los procesos productivos, considerar los distintos eslabones de cada cadena para detectar la posible participación de mano de obra infantil y estimular alternativas institucionales que se adecuen a las exigencias laborales de las madres y los padres.

**Palabras clave:** Trabajo - Niñez - Cuidado de personas.

*Summary*

*This article analyses officially announced social policies which aim at recovering the capacity to produce and generate job opportunities in certain areas of production in view of the consequences of COVID 19. As this deals with activities that sometimes include the whole family, the article warns of the possibility that this announced support could have the undesired effect of an increase in child labour. Amongst the possible actions to reduce this risk, we consider that the protection or care of the people should be included as a public policy. This proposal is part of the announced measures. We also propose a perspective which includes the strategies that were carried out by the families to protect and educate their younger members. As for the production process, we consider the different links of each production chain to detect the possible participation of child labour and stimulate institutional alternatives that can adapt to the labour requirements of the mothers and fathers.*

*Key words: Labour - Childhood - Care of the people.*

## La política social en la coyuntura

Un texto ya clásico de planificación social (Robirosa *et al*, 1990) advertía sobre la necesidad de “planificar en la turbulencia”, habida cuenta de que esas eran las condiciones de contexto en que debía encararse cualquier proyecto, más allá de cierto margen de previsibilidad que pudiera vislumbrarse.

Nada más ajustado a la realidad actual en que la emergencia del COVID 19 impone atender necesidades urgentes de alimentación y salud a la vez que considerar alternativas ante el previsible agravamiento de problemáticas pre existentes. Entre otros fenómenos, es esperable que se produzca un crecimiento del trabajo infantil tal como enuncia la OIT<sup>1</sup>.

Dada esa posibilidad, en este artículo intentamos desarrollar algunas ideas y proponer posibles cursos de acción orientados a la restitución de derechos. Partimos, entonces, de considerar el trabajo infantil como una vulneración de los derechos de la niñez, postura que orienta la normativa argentina en la materia.

Los últimos datos acerca de la problemática, provienen de la Encuesta de actividades de niños, niñas y adolescentes (EANNA, 2018) según la cual el 10% de las niñas y los niños de 5 a 15 años de edad en el total del país realizan al menos una actividad productiva, con mayor

incidencia en las áreas rurales (19,8%), y en las regiones del NOA y el NEA (13,6% y 13,1%, respectivamente). En relación con las y los adolescentes entre 16 y 17 años, la actividad productiva alcanza el 31,9%, también con mayor incidencia en las áreas rurales (43,5%)

La EANNA diferencia tres categorías dentro de las actividades:

**Actividades productivas para el mercado:** son las que pueden asimilarse al concepto de trabajo adulto. Las realizan el 3,8% de las niñas y los niños de 5 a 15 años del país. En el área urbana la proporción alcanza al 3,3% y en el ámbito rural este porcentaje asciende al 7,0%.

En esta modalidad, los varones trabajan en mayor proporción que las mujeres, brecha que se profundiza en las zonas rurales donde la participación de los primeros alcanza el 71,1% a diferencia del 62,8% en el ámbito urbano.

**Actividades productivas para el autoconsumo:** (ayuda en la construcción o arreglos en el propio hogar, cuidado de la huerta o de animales, entre otros) Las realizan el 3,0% de las niñas y los niños de 5 a 15 años del país. Son actividades que predominan en el ámbito rural, (9,8% de las niñas y los niños) con incidencia significativamente menor en las zonas urbanas (1,9%).

1. [https://www.ilo.org/buenosaires/noticias/WCMS\\_747831/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/buenosaires/noticias/WCMS_747831/lang--es/index.htm) consultado el 31 de agosto 2020

También en estas actividades predominan los varones. En las zonas urbanas trabajan el 82,6% de los varones y el 17,4% de las mujeres; en las urbanas el 66,8% de los varones y el 33,2% de las mujeres.

**Actividades domésticas intensas:** (dedicación en tareas de cuidado de hermanos u otros miembros del hogar, cocina, tareas de limpieza y arreglos en el propio hogar). Las realizan el 4,8% de las niñas y los niños de 5 a 15 años del país. En las áreas rurales es más alta la incidencia de estas actividades (8,0%) que en las zonas urbanas (4,3%). Cerca del 60% de la dedicación en estas actividades corresponde a las mujeres, tanto en el ámbito urbano como rural.

El previsible aumento del fenómeno se vincula a diferentes factores. Por un lado, el impacto negativo de la pandemia -y la imprescindible cuarentena- en la economía de los hogares con menores ingresos o con inserción laboral precaria, lleva a las familias afectadas a diversificar estrategias de supervivencia y ampliar la participación de sus integrantes, niñas y niños incluidos. Por otro, las políticas sociales destinadas a fortalecer el trabajo productivo (tales como créditos o subsidios para adquirir insumos y/o bienes de capital) pueden generar, como efecto no deseado, que la oportunidad de incrementar la producción de empresas familiares requiera sumar brazos adicionales, entre ellos los infantiles. Vale la pena recordar que, según diversas investigaciones (EANNA, 2004; EANNA, 2018) la mayoría de las chicas y los chicos que trabajan lo hacen con la propia familia.

Un tercer factor que hace prever el aumento del trabajo infantil se vincula a la educación y a las modalidades a distancia implementadas. Pese al enorme esfuerzo que llevan adelante docentes y responsables del sector, el alcance tiene un efecto desigual. Ello se debe a la mayor necesidad de acompañamiento de las figuras parentales cuyo nivel educativo y/o disponibilidad (dadas las exigencias laborales que en muchos casos impone el trabajo a distancia) va a incidir en la mayor o menor eficacia de ese acompañamiento. Se agrega a ello que las posibilidades diferenciales de conectividad según el área geográfica de residencia o la capacidad económica familiar, dejan fuera del sistema a una importante cantidad de niñas y niños lo cual, sumado a la falta de contacto presencial con educadores y pares, puede tener un importante efecto de

desaliento. Se combinan entonces la necesidad de cubrir necesidades básicas y/o de aprovechar oportunidades productivas por parte de las familias con el debilitamiento de la relación entre la población infantil y la escuela para configurar un escenario propicio al trabajo prematuro.

¿Cuáles son las posibilidades de acción? Según publica la OIT Argentina, Gustavo Ponce, funcionario de esa organización<sup>2</sup>, refiere que el país cuenta con buenas herramientas para abordar el problema: un marco normativo sólido, un plan nacional, instituciones con trayectoria y funcionarios bien capacitados, además de la asistencia técnica de las Naciones Unidas. Cabe agregar que se han realizado las mediciones mencionadas anteriormente que permitieron ampliar y actualizar el conocimiento sobre la extensión, los factores condicionantes y los efectos de la problemática.

Ampliaremos, en primer término, los avances que reconoce la OIT para luego adentrarnos en la complejidad de la coyuntura actual y las posibilidades de abordaje por parte de la política pública.

El marco normativo, lo constituyen las leyes siguientes:

Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989), ratificada por la Ley N° 23.849 (1990).

Convenio N° 138 de la OIT (1973), ratificado por la Ley N° 24.650 (1996).

Convenio N° 182 de la OIT (1999), ratificado por la Ley N° 25.255 (2000).

Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2005).

Ley 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (2008) que modifica la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo.

Ley 26.727. Régimen de Trabajo Agrario (2011).

Ley 26.844. Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. (2013)

Ley 26.847. Incorpora el artículo 148 bis al Código Penal (2013)

Decreto 1117/2016 que determina los tipos de trabajo peligroso para menores de edad.

En términos generales, con las leyes sancionadas se logró tipificar el trabajo infantil y adolescente (Ley 26.390, art. 2)<sup>3</sup>, establecer con claridad excepciones en el ámbito

2. [https://www.ilo.org/buenosaires/noticias/WCMS\\_747831/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/buenosaires/noticias/WCMS_747831/lang-es/index.htm) consultado el 23 de julio 2020.

3. ARTICULO 2º - La presente ley alcanzará el trabajo de las personas menores de dieciocho (18) años en todas sus formas. Se eleva la edad mínima de admisión al empleo a dieciséis (16) años en los términos de la presente. Queda prohibido el trabajo de las personas menores de dieciséis (16) años en todas sus formas, exista o no relación de empleo contractual, y sea éste remunerado o no. Toda ley, convenio colectivo o cualquier otra fuente normativa que establezca una edad mínima de admisión al empleo distinta a la fijada en el segundo párrafo, se considerará a ese solo efecto modificada por esta norma. La inspección del trabajo deberá ejercer las funciones conducentes al cumplimiento de dicha prohibición.

familiar (Ley 26.390, art. 8)<sup>4</sup>, abarcar distintas modalidades no incluidas en la Ley de Contrato de Trabajo (casas particulares, Ley 26.844 y agrícola, Ley 26.727), evidenciar la cadena de valor y considerar la posible presencia del trabajo infantil en los distintos eslabones de esa cadena (Ley 26.390, art. 8) y aplicar sanción penal a quienes se aprovechen de la mano de obra infantil, sanción que no se aplica a madres, padres, tutores o guardadores. (Varela, 2019)

En cuanto al marco institucional, en 1996 se firmó con la OIT un Memorandum de Entendimiento mediante el cual la Argentina se comprometió a llevar adelante una política nacional destinada a erradicar el trabajo infantil, propósito que fue ratificado por las provincias en el Pacto Federal del Trabajo en 1999. Ello dio lugar a la creación de áreas institucionales específicas. En el año 2000 se constituyó la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), de carácter multiministerial e intersectorial y paulatinamente las distintas provincias crearon Comisiones Provinciales (COPRETIS) de similares características, presididas por el área laboral de la respectiva jurisdicción. El marco institucional se completa con la Inspección del Trabajo, tanto a nivel nacional como provincial, que tiene el poder de policía para detectar el problema e impulsar las sanciones legales y administrativas que correspondan.

El marco normativo y el entramado institucional son condiciones necesarias, pero no suficientes para abordar el problema. Se requiere una sostenida articulación intersectorial entre las áreas laborales, educativas y de protección de derechos de la niñez a nivel nacional y local para lograr que el circuito de detección del trabajo infantil, sanción y restitución de derechos se cumpla eficazmente.

## Desafíos en relación con el trabajo infantil

Un rápido repaso a los factores condicionantes del trabajo infantil incluyen los ingresos insuficientes para el sostén familiar; la falta de trabajo adulto y/o las condiciones de informalidad en que éste se lleva a cabo; un bajo nivel educativo de las figuras parentales, en especial cuando se trata de la madre; la escasez o insuficiencia de alternativas institucionales para el cuidado de la primera infancia; la inadecuación de los horarios escolares en relación con los horarios laborales de los adultos; patrones culturales que legitiman o justifican el trabajo infantil y la invisibilidad de ese trabajo por realizarse de manera informal o en los pliegues menos evidentes de la cadena de valor de distintos productos.

En relación con la política social prevista para la pos pandemia, según declaraciones del Ministro de Desarrollo Social, Daniel Arroyo, se llevará adelante a partir de tres ejes: trabajo, ingreso universal, urbanización de villas<sup>5</sup>. El objetivo a mediano plazo es ir reduciendo el presupuesto destinado a cubrir necesidades alimentarias e incrementar lo destinado a promover el trabajo.

Tanto un ingreso universal, en la medida en que aseguraría un piso de ingresos para los grupos familiares, como la generación de puestos de trabajo para mayores de edad, son políticas que "prima facie" favorecen la disminución del trabajo infantil. No obstante, debe considerarse que los sectores en los que se va a enfocar el apoyo público son la construcción, la producción de alimentos, el textil, el reciclado y el cuidado de personas<sup>6</sup>. Los cuatro primeros implican actividades proclives a la participación familiar y por lo tanto, sensibles al trabajo infantil. El cuidado de personas, en cambio, puede favorecer su disminución, tema que retomaremos.

4. ARTICULO 8º - Incorporase como artículo 189 bis a la Ley 20.744, el siguiente: Artículo 189 bis: Empresa de la familia. Excepción. Las personas mayores de catorce (14) y menores a la edad indicada en el artículo anterior podrán ser ocupados en empresas cuyo titular sea su padre, madre o tutor, en jornadas que no podrán superar las tres (3) horas diarias, y las quince (15) horas semanales, siempre que no se trate de tareas penosas, peligrosas y/o insalubres, y que cumplan con la asistencia escolar. La empresa de la familia del trabajador menor que pretenda acogerse a esta excepción a la edad mínima de admisión al empleo, deberá obtener autorización de la autoridad administrativa laboral de cada jurisdicción. Cuando, por cualquier vínculo o acto, o mediante cualquiera de las formas de descentralización productiva, la empresa del padre, la madre o del tutor se encuentre subordinada económicamente o fuere contratista o proveedora de otra empresa, no podrá obtener la autorización establecida en esta norma.

5. <https://www.cronista.com/economiapolitica/Los-tres-ejes-del-plan-de-recuperacion-que-preve-Arroyo-para-la-pospandemia-20200628-0008.html> consultado el 28 de julio de 2020.

6. <https://www.cronica.com.ar/politica/Arroyo-en-Cronica-HD-Subio-mucho-la-gente-que-asiste-a-comedores-20200719-0068.html> consultado el 27 de julio 2020.

En relación con los primeros sectores mencionados, importa tomar en cuenta no solo cada actividad en sí sino también el circuito que conforma la cadena de valor. En la construcción, cuando se realiza en condiciones de informalidad, puede haber participación de niños - en menor medida de niñas- y de adolescentes, al igual que en la fabricación de ladrillos, actividad con la que se relaciona. Lo mismo ocurre con la producción de alimentos, si su elaboración se realiza en el mismo hogar y su comercialización se hace mediante venta callejera o entregas en domicilios.

El caso de la industria textil es una modalidad que merece ser considerada con más detalle. Según describe la publicación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, OIT, UNICEF (2015), se trata de una industria constituida por una multiplicidad de segmentos diferenciados entre sí, que se distribuyen tanto en el sector formal de la economía como en el informal. Cuando la confección de prendas se realiza en talleres y en hogares particulares y la comercialización tiene lugar en ferias, es decir que todo el proceso se realiza de manera informal, “es donde estas actividades adquieren características difíciles de abordar por su imbricado entramado, y por la convivencia de una gran variedad de problemáticas vinculadas a [esa] informalidad” (p. 240) Pero si consideramos el proceso completo de producción y comercialización textil que abarca desde la fabricación de tejidos e hilados, la confección de prendas -por lo general en pequeños y medianos talleres clandestinos con uso intensivo de mano de obra- y el diseño de productos y marcas, con un alto grado de legalidad y visibilidad, vemos que allí formalidad e informalidad se combinan. “En este contexto, la presencia de niños, niñas y adolescentes -más allá de las necesidades de reproducción de cada familia- queda facilitada por la complejidad y la poca visibilidad (...) de este circuito de actividades económicas informales, que conforman la producción de prendas y su comercialización”. (p. 245)

En cuanto al reciclado de residuos, enfocado específicamente en residuos urbanos, el ciclo habitual, con algunas variantes, implica la recolección, descarga en un predio específico, separación, clasificación, reciclaje y venta. Labrunée (2018) da cuenta de la presencia de niñas, niños y adolescentes en el predio de disposición final de residuos en el municipio de General Pueyrredón, Provincia de Buenos Aires. Ello tiene lugar a pesar de la intervención estatal en dicho proceso que a la vez sumó a una cooperativa de recicladores, lo que dota a sus integrantes de cierto grado de protección social. No obs-

tante, la posibilidad casi irrestricta de acceso al predio, en un escenario de agudas necesidades sociales, facilita que acudan personas de cualquier edad, lo que llevó a poner en marcha un programa específico para ofrecer alternativas a niñas, niños y adolescentes que concurrían frecuentemente. Problemas similares se reproducen en diferentes provincias cuando está facilitado el acceso a los desechos. Debe tenerse en cuenta que el trabajo en basurales se enmarca en las peores formas de trabajo infantil previstas en el decreto 1117/16.

Lo expuesto hasta aquí da cuenta de la necesidad de un enfoque integral al implementar políticas que fomenten el trabajo adulto en las ramas de actividad mencionadas, de manera de prevenir la incorporación de niñas, niños y adolescentes (en este último caso si no se dan las condiciones de protección que establece la Ley 26.390)

Una de las dimensiones de ese enfoque integral consiste en desfamiliarizar el cuidado, es decir, incorporar el cuidado a la política pública, tal como lo prevé el apoyo gubernamental anunciado.

Cuando hablamos de cuidado lo entendemos como “todos aquellos bienes, servicios, valores y afectos involucrados en la atención de la población con algún nivel de dependencia (niños, adultos mayores y personas con discapacidades)” (OIT, UNICEF, PNUD, CIPPEC, 2018. P. 9)

Reconocer por parte del sistema público esas actividades tradicionalmente desempeñadas por mujeres en condiciones de informalidad y cuya contribución al sistema económico ha sido tradicionalmente invisibilizado, implica un giro en las percepciones y en la orientación de las políticas. Se trata de un avance impulsado por las corrientes feministas que apunta a superar la desigualdad de género descomprimiendo las tensiones entre las obligaciones productivas y reproductivas, tensiones que en mayor medida afectan a las mujeres. Suponen también un aporte potencial a la reducción del trabajo infantil, aporte que entendemos no ha sido suficientemente valorado, ya que las políticas de cuidado lo previenen en dos sentidos. Por un lado, evita que sean niñas, con mayor frecuencia, o niños quienes asuman responsabilidades de atención de personas de edad avanzada dentro del grupo familiar o de hermanas y hermanos menores mientras las madres y/o los padres trabajan. Por otro, dado que uno de los factores condicionantes para la emergencia del trabajo infantil es la escasez o insuficiencia de dispositivos institucionales

de atención de niñas y niños, lo que obliga a madres y padres a incorporarlos a su trabajo, el hecho de crear, fortalecer o ampliar dichos dispositivos también generaría alternativas virtuosas (MTEySS, CONAETI, Red de empresas contra el trabajo infantil, 2005). Nos referimos a espacios de atención de la primera infancia y a establecimientos escolares con posibilidad de ampliar sus actividades, acorde a los horarios laborales de los adultos.

De lo expuesto hasta aquí se pueden desprender las siguientes conclusiones:

La posibilidad de prevenir y erradicar el trabajo infantil tal como la Argentina se ha comprometido en diversos instrumentos normativos, requiere de políticas transversales que trasciendan las acciones específicas de las áreas laborales, tanto del nivel nacional como de cada jurisdicción.

La complejidad del fenómeno obliga a considerar los efectos de las políticas sociales en la franja de niñez y adolescencia. En este sentido, alertar sobre la probabilidad de incremento del trabajo infantil al fortalecer el

trabajo adulto, supone prever acciones para minimizar ese costo.

Esas acciones requieren una mirada individualizada del grupo familiar que permita conocer las estrategias familiares para el cuidado y educación de las niñas y niños y la atención de adultas y adultos mayores.

En base a ello, considerar alternativas institucionales que permitan desfamiliarizar los cuidados, fortalecer la inserción escolar, planificar actividades de educación no formal de acuerdo a la edad de las niñas y niños y compatibilizar los horarios de esas actividades con los de dedicación laboral de madres y padres, son posibles líneas de acción.

En relación con los procesos productivos de cada rama de actividad, se requiere una mirada integral que incluya los distintos eslabones de la cadena de valor de manera de identificar aquellos menos visibles donde puede intervenir la mano de obra infantil. Las organizaciones gremiales y empresariales vinculadas a sectores de la producción específicos podrían resultar socios estratégicos para actuar en esa dirección.

## Bibliografía

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) Ministerio de Producción y Trabajo (2018) Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2016-2017. [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/eanna\\_2018.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/eanna_2018.pdf) consultado el 3 de setiembre 2020.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) Ministerio de Producción y Trabajo (2018) Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2016-2017. [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/eanna\\_2018.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/eanna_2018.pdf) consultado el 3 de setiembre 2020.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, CONAETI, Red de Empresas contra el trabajo infantil. (2015) Manual de acciones contra el trabajo infantil. [http://www.trabajo.gob.ar/downloads/difusion/151211\\_manual\\_de\\_acciones\\_red.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/difusion/151211_manual_de_acciones_red.pdf) consultado el 31 de agosto 2020.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. OIT. UNICEF. (2015) Trabajo infantil en la Argentina: políticas públicas y desarrollo de experiencias sectoriales y locales. (Documentos de Trabajo). Buenos Aires. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/--ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_490312.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/--ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_490312.pdf) consultado el 7 de agosto 2020.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Ministerio de Salud. OIT. (2015). Trabajo infantil y su impacto sobre la salud. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_432318.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_432318.pdf) consultado el 25 de agosto 2020.
- OIT, UNICEF, PNUD, CIPPEC (2018) Las políticas de cuidado en la Argentina: avances y desafíos. [https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/09/wcms\\_635285.pdf](https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/09/wcms_635285.pdf) consultado el 31 de agosto 2020.
- Varela, M.del R. (2019) Trabajo infantil y Agenda Pública. La construcción del trabajo infantil como problema social y su inclusión en la agenda pública argentina. (Tesis de maestría no publicada) Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

