

Una Aproximación al tratamiento del trabajo infantil, adolescente y juvenil en los acuerdos Internacionales y compromisos asumidos por Argentina.

Julieta Mendive.

Cita:

Julieta Mendive (2017). *Una Aproximación al tratamiento del trabajo infantil, adolescente y juvenil en los acuerdos Internacionales y compromisos asumidos por Argentina*. XIV Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Santa Fe.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/xivjornadasaepa/64>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/e7Qs/hX2>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

XIV Jornadas Argentinas de Estudios de Población -

I Congreso Internacional de Población del Cono Sur, Santa Fe 20-22 de septiembre de 2017

Una aproximación al tratamiento del trabajo infantil, adolescente y juvenil en los acuerdos internacionales y compromisos asumidos por Argentina

Julieta Mendive¹

Los niños, niñas, adolescentes y jóvenes han sido objeto de estudios desde una pluralidad de disciplinas y miradas tanto internacionalmente como en nuestro país. El cumplimiento de los derechos de estas poblaciones de manera relativa al trabajo, se ha identificado como un desafío importante y su tratamiento desde organismos y acuerdos internacionales difiere para cada grupo de edad. La ponencia se enfoca en hacer una aproximación al tratamiento del trabajo infantil, adolescente y juvenil en los acuerdos internacionales y compromisos asumidos por Argentina. Específicamente, interesa resumir los acuerdos internacionales, teniendo presente la diferencia de tratamiento de los diferentes grupos desde una perspectiva de derechos, destacar las políticas de aplicación de dichos acuerdos en nuestro país, indagar acerca de las recomendaciones internacionales para la medición sus realidades y la manera en la que se aplicaron en las estadísticas oficiales de nuestro país.

Introducción

Los niños, niñas, adolescentes y jóvenes han sido objeto de estudios desde una pluralidad de disciplinas y miradas tanto internacionalmente como en nuestro país. Desde una perspectiva de derechos humanos, se han identificado como poblaciones de interés en lo que respecta a tratados internacionales tanto de desarrollo de políticas públicas, como de legislaciones y recolección de datos sobre su situación (OIT, 2015a). Para el presente año 2017, se puede estimar que un 41% de la población tiene hasta 24 años según las proyecciones poblacionales elaboradas por el INDEC en base a datos del Censo Nacional de Población y Viviendas del 2010 (INDEC, 2013), lo cual implicaría un aumento de 493.445 personas respecto al último censo. El cumplimiento de

¹ Socióloga egresada de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y alumna de la Maestría en Demografía Social de la Universidad Nacional de Luján (UNLu), avances de tesis.
E-mail: juliimendive@hotmail.com

los derechos de estos grupos poblaciones de manera relativa al trabajo, se ha identificado como un desafío importante y su tratamiento desde organismos y acuerdos internacionales difiere para cada uno de estos grupos de edad.

En lo que respecta al trabajo de niños, niñas y adolescentes, según el Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (MANNyA), en 2012 un 3% de los niños entre 5 y 15 años trabajaba en una actividad productiva generando bienes o servicios con valor económico en el mercado, mientras que entre los 16 y 17 años, lo hacía un 16% (OTIA, 2014). Aunque según los datos disponibles, dichas proporciones son menores a aquellas arrojadas por la Encuesta de Actividades de Niños y Niñas y Adolescentes (EANNA) desarrollada entre los años 2004/2005, continúa siendo una preocupación a nivel internacional. Cabe destacar que pese a que existe cierto consenso a nivel internacional en torno a la necesidad de erradicación del trabajo infantil, se han manifestado posiciones encontradas, siendo la postura de Evo Morales al legalizar el trabajo infantil a partir de los 10 años en situaciones “excepcionales”² en el 2014 uno de los ejemplos más paradigmáticos³. Como Estado, Argentina ha asumido una posición a favor de la erradicación del trabajo infantil, formalizada en acuerdos internacionales y políticas concretas, focalizando en la eliminación de sus peores formas.

Por otra parte, el empleo juvenil también se ha convertido en un tema de preocupación mundial. Según organismos como la OIT, atraviesa una situación de crisis sin precedentes, expresada en menores tasas de actividad, mayores tasas de desocupación y un retraso en el ingreso de los jóvenes al mercado laboral (OIT, 2012). A su vez, dentro de los jóvenes ocupados, se destaca la precaridad laboral en los empleos a los que acceden (Cappelletti, Byk, 2008) y una mayor preponderancia de informalidad. En el último tiempo se ha profundizado el estancamiento del nivel educativo y el empeoramiento de las condiciones de empleo (Hopenhayn, 2015). En este marco, surge el concepto de los llamados “ni-ni”, jóvenes que no trabajan ni estudian, de la mano de la noción de que se debe mejorar su “empleabilidad” (OIT, 2014). Esta visión parece estar por detrás y guiar el diseño de programas que tienen como objetivo mejorar la situación del empleo juvenil en América Latina. El tema toma relevancia ya que se estima que la población de jóvenes en América Latina y el Caribe seguirá en aumento hasta 2020, aunque debe tenerse en cuenta que

² El Código Niño, Niña y Adolescente se promulgó el 17 de julio de 2014, permitiendo que sean los mismos niños entre 10 y 12 años los que decidan si quieren trabajar, que aquellos entre los 12 y 14 años deban ser autorizados por sus padres, mientras que se legaliza el trabajo de mayores de 14 años mientras se cumplan los derechos laborales.

³ En nuestro país, por ejemplo, el entonces senador nacional argentino del PRO De Angeli hizo declaraciones a favor de legalizar el trabajo infantil en épocas de cosecha. Lo expresó en mayo de 2014 durante la presentación en el Congreso, del proyecto para combatir el trabajo en negro.

la tendencia mundial implica que haya una desaceleración en el crecimiento de la cohorte de jóvenes dada la etapa de la transición demográfica y el proceso de envejecimiento que se transita.

Perspectivas teóricas y definiciones consideradas

Puede pensarse, y es la mirada que guía este trabajo, que detrás de las discusiones y los acuerdos internacionales, existen concepciones específicas de la niñez, adolescencia y juventud, es decir de sujetos desde una perspectiva Foucaultiana. A su vez, encierran ciertas grillas de gobierno de sujetos -“gubernamentalidad”- en tanto a una determinada racionalidad que guía las prácticas. Es decir, procesos específicos de construcción de sujetos y de conducir la conducta de las personas. Los organismos internacionales, siguiendo dicho marco teórico, podrán ser abordados en clave de mecanismos que constituyen el ejercicio de la soberanía, diferenciándose así de la acción simplemente estatal (Foucault, 2007). Otro insumo a utilizar será la metodología arqueológica propuesta por Foucault, es decir la estrategia de tomar series de documentos, tales como las convenciones y compromisos adoptados, para rastrear las lógicas de gobierno que presentan. Se parte de esta mirada, y de que las nociones de niñez, adolescencia y juventud presentes en discusiones internacionales, derivan en políticas y estrategias de medición de los fenómenos, sirviéndose de las mismas y fomentando el estudio de ciertos fenómenos.

En cuanto a la definición del trabajo infantil, pese a que se encuentra presente en el sentido común como fenómeno unívoco, su traducción en un concepto legal y operacional encierra cierta complejidad. En un intento por clarificar su definición, al acudir al Glosario del *Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2006-2010)* (Conaeti, 2006: 41) y el *Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente (2010-2015)* (Conaeti, 2011:75) se establece que el trabajo infantil es “toda actividad económica y/o estrategia de supervivencia, remunerada o no, realizada por niñas y niños, por debajo de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, o que no han finalizado la escolaridad obligatoria o que no han cumplido los 18 años si se trata de trabajo peligroso”, siendo la edad mínima 14 años en nuestro país hasta 2008 y de 16 desde la Ley 26.390. Se diferencia de éste el trabajo de adolescentes entre los 16 y 17 años, que presenta una situación normativa específica de legalidad bajo ciertos parámetros de protección, incluyendo, entre otros factores, el trabajo nocturno y peligroso. A su vez, establece que el “trabajo peligroso” es aquel que constituye un peligro a la moralidad, seguridad o salud de los niños, estando éste prohibido para

todos los menores de 18 años, aunque no se define exactamente una operacionalización de dicho concepto. Por otro lado, se definen las “peores formas de trabajo infantil”, aplicables a todos los menores de 18 años, y basadas en el Convenio 182 de la OIT. Éstas comprenden la esclavitud o trabajo forzoso, las actividades ilícitas o relacionadas con la pornografía, y el trabajo que puede dañar la salud, seguridad, o moralidad.

En el presente trabajo se retomará el concepto de “trabajo infanto-adolescente” presentado por Macri y Uhart (2012) a modo de problematizar la distinción entre las actividades de niños y niñas y el de adolescentes. Así, se desecha la idea de que el fenómeno afecta sólo a los niños y las niñas, abarcando a los menores de edad de manera homogénea y así igualando las actividades desarrolladas por los niños y adolescentes. Siguiendo sus postulados, se pretende tomar una definición del trabajo infanto adolescente como un fenómeno que incluye la convivencia de realidades heterogéneas (de los niños entre 5 y 13 años por un lado, y los adolescentes entre 14 y 17 por otro). De igual manera, se retomará la noción de que el trabajo infanto adolescente constituye un indicador de la situación de la población en general, siendo un parámetro de las condiciones de los adultos a la vez que de los niños, ya que desde fines del siglo XX se evidenció que el trabajo infantil en Argentina, “si bien afectaba principalmente a los niños en situación de pobreza, los trascendía y constituía un indicador de malestar social” (Macri y Uhart, 2012: 9).

Debe tenerse presente que como categoría conceptual, su estudio y los aspectos que interesan del trabajo infantil y adolescente han ido cambiando con el tiempo. En el pasado, se consideraba como trabajo peligroso o nocivo aquel realizado en la calle, a diferencia del realizado en el mercado económico como talleres o fábricas, concebido como un mecanismo de socialización e integración (Halperin, 2012). Luego, comenzó a surgir el interés por recopilar distinciones del trabajo rural y el urbano, los grupos de edad a los que afecta, las condiciones de trabajo que involucra, entre otros temas. El carácter cultural del fenómeno se evidencia además por el hecho de que a menudo se deja de lado la consideración del trabajo infantil de niños deportistas o artistas (Halperin, 2012).

Desde un punto de vista teórico de las poblaciones a analizar, se pretende discutir con ciertos desarrollos planteados desde la Sociología, que conciben a la infancia como una población que recibe, de manera pasiva, la influencia de la sociedad. Igualmente, se retomará de Durkheim (1975) su consideración acerca de la niñez y su relación con la socialización primaria, etapa en la cual interiorizamos concepciones e ideas que derivan de una organización social, y la noción de

que la infancia es “un terreno casi virgen donde se debe construir partiendo de la nada y poner en ese lugar una vida moral y social” (Durkheim, 1975: 54). De igual manera, se retomará la idea de que la adolescencia presenta particularidades en tanto etapa de la vida, incluyendo la progresiva adquisición de responsabilidades a la vez que la exposición a riesgos (Unicef, 2011). En esta instancia, se considerará a los niños y adolescentes como sujetos que tienen cierta autonomía de agencia personal, aunque teniendo presente que las capacidades de decisión de niños y adolescentes difieren de los adultos y de los jóvenes.

A diferencia del trabajo infantil y adolescente, etapas en las cuales se considera al trabajo como teniendo efectos de perpetuación de desigualdades sociales y de exclusión, entre los jóvenes se percibe como un posible mecanismo de integración social. Otra diferencia que se presenta al analizar el trabajo entre los grupos poblacionales propuestos es que entre niños y adolescentes se suele considerar dentro del trabajo las actividades de autoconsumo y domésticas intensivas, a su vez que las económicas, mientras que entre jóvenes, sólo las últimas.

Se tomará como definición de juventud el grupo etario entre los 18 y 24 años, pudiendo extenderse hasta los 29. Su definición conceptual se ha visto modificada por los cambios en la situación de los jóvenes, ya que desde una pluralidad de miradas se la considera como el grupo que finaliza con el logro de la emancipación familiar, y como la misma ha tendido a prolongarse cada vez más en el tiempo, su definición se ha ido extendiendo a edades más avanzadas (Miranda et al., 2005). Suelen considerarse como un grupo social cuya integración social dependerá de su incorporación en el mercado del trabajo e incluso existen teorías que rastrean el nacimiento mismo del concepto de “juventud” a la etapa de la vida en la que se adquirirán los saberes para el trabajo (Jacinto, 2004). Sin embargo, existe cierto consenso en el ámbito de la investigación social y de las políticas, tanto a nivel internacional como nacional, sobre la precariedad de su inserción laboral actual.

Cabe destacar a su vez, que se toma en consideración la distinción planteada por Jacinto (2004) entre la juventud, como etapa de vida, y los y las jóvenes en tanto a actores concretos y un grupo en torno al cual existen preconceptos y estigmatización. De igual manera, interesa tener en cuenta que las trayectorias educativas y laborales de los jóvenes se ven afectadas por itinerarios laborales segmentados, que condicionan el tránsito entre la escuela y el trabajo (Jacinto, 2004; Miranda, 2007). Además, que ha habido una ruptura en la linealidad entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo, implicando un condicionamiento a las motivaciones de los y

las jóvenes respecto a su futuro (Jacinto, 2011). De ahí, que desde la mirada de organismos internacionales como la OIT, la escuela secundaria se conciba como “un espacio importante en donde los jóvenes pueden adquirir competencias que mejoren sus posibilidades de conseguir buenos empleos” (5: 2015, OIT). Se llega a plantear la recomendación de que los empleadores puedan influir sobre las currículas de contenidos dictados desde las escuelas y que se desarrollen capacidades de autoempleo, focalizando en el mejoramiento de la empleabilidad de los jóvenes en tanto a demandantes de empleo. Sin embargo, debe tenerse presente que en nuestro país, se han identificado dificultades desde el punto de vista de la oferta de trabajo, es decir a una falta de puestos de trabajo en relación a la población que puede ser activa económicamente (CITRADIS, 2014).

Al analizar la situación de niños, niñas y adolescentes, interesará su vínculo con la educación y el trabajo en tanto a mecanismos sistémicos de integración social (Jacinto, 2011) o produciendo el efecto contrario ya que constituyen, siguiendo a Castel (1997), zonas de cohesión social y/o exclusión o desafiliación. En el abordaje de dichas poblaciones debe considerarse que es desde fines del siglo XX, que las dinámicas y tensiones de la inclusión/exclusión adquieren cada vez más relevancia, poniendo en discusión qué asegura el carácter inclusivo de las políticas o de las instituciones, ya que el mismo no se ve asegurado por un crecimiento económico (Alzugaray et al, 2012), ni se coincide directamente con la estratificación social (Castel, 1997), sino que se pone en juego en el devenir cotidiano.

Objetivos planteados

Se plantea como objetivo general hacer una aproximación al tratamiento del trabajo infantil, adolescente y juvenil en los acuerdos internacionales y compromisos asumidos por Argentina. Específicamente, interesa resumir los acuerdos internacionales respecto al trabajo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, teniendo presente la diferencia de tratamiento de los diferentes grupos desde una perspectiva de derechos, destacar las políticas de aplicación de dichos acuerdos en nuestro país, indagar acerca de las recomendaciones internacionales para la medición sus realidades, por ejemplo la selección de una edad límite inferior para los indicadores relativos al mercado laboral de un país, y la manera en la que se aplicaron en las estadísticas oficiales de nuestro país. Se busca lograr obtener un análisis de los compromisos asumidos por nuestro país, la traducción (o no) en políticas concretas, y la inclusión de menores de edad en el cálculo de los

indicadores principales del mercado de trabajo en estadísticas nacionales oficiales. Se podrán utilizar como fuentes de información los documentos de convenciones y leyes, las recomendaciones sobre la medición.

Acuerdos internacionales respecto al trabajo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y su materialización en políticas concretas

Tal como fue desarrollado anteriormente, la niñez, adolescencia y juventud presentan complejidades que se plasman en los acuerdos respecto a políticas a seguir. En la actualidad, habiéndose dado discusiones tanto a nivel internacional como nacional, se ha llegado a cierto consenso respecto a las recomendaciones generales de acción. En el caso de niños y niñas, existe una mirada mayoritariamente abolicionista del trabajo infantil, coincidiendo sobre la necesidad de su erradicación ya que constituye una vulneración a los derechos de educación, ocio y juego, y salud (Conaeti, 2006/2011). El trabajo de adolescentes, sin embargo, se considera aceptable bajo ciertas condiciones, protegido por ley a modo de evitar la explotación, horarios extensos o condiciones insalubres (Conaeti, 2006: 2). Finalmente, en lo que respecta a los jóvenes, su trabajo se plantea como buscando ser fomentado y la situación de desempleo constituye una crisis internacional (OIT, 2012). Es decir, cada uno de estos grupos poblaciones implica diferencias en el tratamiento sobre el trabajo, de manera relacionada a los derechos ligados a cada etapa. A su vez, las recomendaciones internacionales se materializan a nivel nacional en la adopción de compromisos y en medidas concretas que afectan a niños, niñas, adolescentes y jóvenes que transitan el mundo de la escuela, el trabajo y el ocio de manera compleja.

En cuanto a las políticas llevadas adelante, en términos generales, se puede resumir que hasta aproximadamente el año 2000 las acciones se orientan en mayor medida en dirección a la firma de convenios internacionales en torno a la protección de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y a partir de ese momento, a la adopción de políticas concretas para la erradicación del trabajo infantil. Argentina ha ratificado y ha ido incorporando a su marco legal y políticas los compromisos asumidos internacionalmente.

Uno de los primeros antecedentes en términos de políticas ligadas al fenómeno del trabajo infantil en Argentina es en 1907 cuando se aprueba la Ley (5.291) que reglamenta el trabajo de tanto mujeres como niños, incluyendo la no prohibición del trabajo de niños y niñas en el marco de una explotación familiar (Novick y Campos, 2007). Desde 1919, en su primer reunión, la OIT

estableció la necesidad de establecimiento de una edad mínima de admisión al empleo, identificando los 14 años como umbral para el trabajo industrial. Hacia fines del siglo, el organismo se consolidará como uno de los referentes en la promoción de la erradicación contra el trabajo infantil. Dicho proceso se consolida en 1973, con la formalización mediante un Convenio (N° 138), de la recomendación (146) de que se desarrollen normativas que definan la edad mínima de admisión al empleo, con un umbral de 12 años de edad sugerido para países en vías de desarrollo (MTEySS, OIT, Unicef, 2015). Respecto a la difusión de la importancia del respeto de los derechos de los jóvenes, se destaca en 1985 la promulgación por parte de las Naciones Unidas sobre el Año Internacional de la Juventud. El año siguiente se funda el Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU) (D'Alessandre et al, 2015).

Un avance paradigmático que evidencia la preocupación internacional por el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, es la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989), ratificada en Argentina en 1990 e incorporada a la Constitución Nacional en 1994 (art. 75 inc. 22). La misma establece, entre otros puntos, el derecho de los niños y niñas a estar protegidos de la explotación económica y de los trabajos que puedan vulnerar su derecho a la educación, ser peligrosos, nocivos para su salud, o para su desarrollo mental, físico, moral o social (art. 32). De esta forma, se adopta desde nuestro país el umbral de hasta 18 años para los y las niños y niñas, como se establece en su primer artículo. A su vez, se da lugar a un paradigma de tensión entre los derechos que deben ser protegidos y el reconocimiento del derecho a gozar de autonomía de decisión, según su edad y las condiciones a las que se encuentren sujetos (Unicef, 2016).

Se avanza también en el plano internacional con la creación de programas especializados desde 1992 con el lanzamiento del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) por parte de la OIT. En Argentina, comenzará a funcionar con el establecimiento del Memorandum de Entendimiento entre el gobierno y el organismo en el año 1996, cuando se ratifica el Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo (n° 138), estableciendo como límite los 16 años. Respecto al estudio del fenómeno, en 1998 se materializa el apoyo financiero de la OIT orientado a la medición del fenómeno a nivel internacional, con la creación el Programa de Información Estadística y Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC). En 1999 se formaliza el Convenio 182 de la OIT respecto a las peores formas de trabajo infantil, estableciendo una definición del trabajo infantil y especificando acciones a tomar. A nivel regional, en ese mismo año se da desde el MERCOSUR la Declaración Sociolaboral,

explicitando un compromiso por abolir el trabajo infantil. En 1996 también se aprueba el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes, incluyendo el empleo como área prioritaria y en 1999 las Naciones Unidas establecen el 12 de Agosto como el día de la juventud (D'Alessandre et al, 2015).

Con el año 2000, se marca un hito en términos internacionales con la fijación de los Objetivos del Milenio y la OIT se orienta hacia la promoción del “trabajo decente” como estrategia de acción, con la Declaración del Milenio firmada por 189 países. Dentro de esta línea de acción se incluyen metas relacionadas al trabajo adulto, tal como la disminución del desempleo, empleo no registrado, la proporción de trabajadores con salarios menores a la canasta básica, y el aumento de la cobertura de protección social, además de la erradicación de aquellas relativas a niños, niñas y adolescentes (UNFPA, 2009). Se identifican como metas la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil y para el 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas, a la vez que lograr el empleo pleno y productivo y reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados, no cursan estudios ni reciben formación para el año 2020 y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluyendo a los jóvenes como población objetivo por su vulneración para el 2030 (OIT, 2015b). En el mismo año, se realiza la firma de un convenio de acción conjunta (Memorando de Entendimiento y Cooperación) entre OIT, UNICEF, PNUD y el MTEySS para facilitar su acción conjunta en Argentina y se constituye la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) mediante el Decreto N° 719/00. Las Comisiones Provinciales (COPRETI) se irán creando en cada jurisdicción en diferentes momentos. El MERCOSUR avanzará en el mismo sentido con la Declaración de los Presidentes sobre la Erradicación del Trabajo Infantil (2002), formalizando el pacto de aplicación de políticas que avancen en la misma línea y poniendo de manifiesto un interés compartido en la región.

A modo de jerarquizar el área dedicada a la producción de conocimiento y análisis sobre el mundo laboral, en el 2003 se crea la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SPTyEL) y en su marco, nace el Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA). A nivel legislativo, se llevan a cabo una serie de reformas como la Ley de Reforma Laboral N° 25.877 (2004), la cual incluye el diseño de capacitaciones de inspectores en materia de trabajo infantil en todo el país. Al año siguiente, se promulga la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas efectivizando a nivel nacional la Convención, instituyendo una serie de

obligaciones por parte del Estado con respecto a dicha población, reconociendo a los niños y las niñas como sujetos de derechos y al trabajo infantil como parte de las vulneraciones para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes. En el año 2006 se elabora el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de Trabajo Infantil para el período 2006-2010, involucrando a los planes operativos de los ministerios de trabajo, educación y salud, que integran la CONAETI e incluyendo el fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo infantil. Respecto a la situación de los jóvenes, la Resolución de la CIT de 2005 constituye un hito, elaborando un plan de acción e identificando las normas internacionales del trabajo pertinentes para la cuestión de su empleo, aclarando que los convenios colectivos adoptados para el trabajo adulto deben extenderse a los jóvenes. A su vez, desde el 2008 materializa la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.

En el mismo año, se da la 18ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, la cual implica la socialización de recomendaciones sobre definiciones del trabajo infantil y estrategias de operacionalización para su medición estadística (MTEySS, OIT, Unicef, 2015). Además, se sanciona la Ley 26.364 sobre la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus víctimas, protegiendo a los menores de 18 años de la trata con fines de explotación y la Ley nacional 26.390, de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del trabajo Adolescente, la cual eleva la edad mínima de admisión al empleo a los 16 años e introduce la protección del trabajo adolescente. En la misma línea, en el 2013 el Código Penal sufre modificaciones que incluyen mayores penas de prisión para aquellos beneficiados económicamente del trabajo infantil, aprobándose por unanimidad el proyecto de ley que tipifica el trabajo infantil como delito penal en el Senado Nacional

Respecto a los jóvenes, en el año 2010 se lanza el proyecto Work4Youth, una alianza público privada la Fundación MasterCard y la OIT para mejorar la recopilación de datos y conocimientos sobre el empleo juvenil en 36 países. A raíz de una Conferencia Internacional de Trabajo (CIT) de la OIT del 2012, se adoptó un “Llamado a la acción” para promover el empleo juvenil (OIT, 2015a), haciendo operativa la resolución mencionada del año 2005. En esta misma línea, en una Asamblea General de las Naciones Unidas se aprueba una resolución sobre las políticas y programas relativos a la Juventud que establece que su situación de empleo debe ser una prioridad de acción mundial. En nuestro país, el lanzamiento del plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2008) y progresar (2014) implicaron la concreción de políticas que incluyeron cursos de

formación profesional y de introducción al empleo, entrenamientos y programas de inserción laboral. A su vez, la Ley de Empleo Joven presentada en el año 2016 evidencia la preocupación de nuestro Estado por dicha situación y busca hacer más atractivo el empleo de jóvenes entre 18 y 24 años a modo de reducir el trabajo informal, acompañada por el programa Empleo Joven, una asistencia económica para capacitarse o generar un emprendimiento propio. A modo general, cabe destacar que también se llevaron a cabo políticas que también han impactado sobre niños, niñas, adolescentes y jóvenes a la vez que sobre sus entornos, como: el Decreto N° 357 de creación del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2002), el “Seguro de Capacitación y Empleo”, el Plan Nacer/SUMAR (2005), la Ley de Educación Nacional (26.206) del 2006, la Asignación Universal por Hijo (2009), la Asignación Universal por Embarazo (2011), la Ley 26.774 de “Voto Joven” a partir de los 16 años, la Ley N° 26.844 de Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (2013), el Plan Nacional de Acción por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2012-2015).

Recomendaciones internacionales sobre la medición del trabajo infantil, adolescente y juvenil

De manera relacionada a los compromisos y las políticas llevadas a cabo, junto con las definiciones tanto conceptuales como operacionales relativas a diferentes aspectos del mercado de trabajo, se han desarrollado recomendaciones tanto de acción como de medición de diversos fenómenos.

En el caso de los jóvenes, las recomendaciones de estudio de su situación se centran en el desempleo y calidad de los empleos a los que acceden. La medición del trabajo juvenil, se suele aplicar al rango de los 18 y 29 años, incluyendo dos subgrupos: de 18 a 24 y de 25 a 29 años. Entre las recomendaciones ligadas a la medición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio respecto al empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, las mujeres y los jóvenes se destacan como poblaciones de interés. Para abordarlas, se sugieren los siguientes indicadores: la tasa de crecimiento de la productividad laboral, la relación empleo-población, la proporción de la población ocupada que vive por debajo del umbral de pobreza y la proporción de la población que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar con respecto al empleo total (OIT, 2009). En cuanto al trabajo infante adolescente, la determinación de la edad mínima constituye una de las decisiones más relevantes al momento de materializar compromisos asumidos. De igual manera, las edades consideradas en el cálculo de indicadores también toman importancia.

Aunque el establecimiento de un umbral de edad parece ser simple, encierra la complejidad de resumir el cumplimiento de los derechos de determinado grupo, o su socavamiento (Unicef, 2016). La determinación de edades límite para ciertos fenómenos, y su traducción jurídica pone en evidencia aquello a lo que una sociedad determinada considera que los niños tienen derecho de hacer (Unicef, 2016). Para el objetivo de la presente investigación y sobre niños, niñas y adolescentes, interesará el establecimiento de la edad inferior respecto al trabajo, aunque también toma importancia frente a otros derechos tales como de contraer matrimonio, de consentimiento sexual/médico, de terminación de la enseñanza obligatoria, de responsabilidad penal, entre otros (Unicef, 2016). Además de las edades mínimas, se sugieren como parámetros el establecimiento de tipos de actividades y la duración del trabajo.

Se vuelve necesario la fijación de una edad límite inferior ya que es por debajo de cierto umbral que los niños y las niñas no se encuentran en condiciones o físicas o legales de trabajar, según la 13 CIET (OIT, 1993). Cabe destacar que la importancia del establecimientos de umbrales de edades tienen relevancia para el análisis de la situación de no sólo niños, niñas y adolescentes, sino para el estudio de las características económicas generales de la población y la relación de diferentes grupos con el trabajo ya que interesa la distinción entre la población económicamente activa (PEA) en tanto a una aproximación a la oferta de la fuerza de trabajo y la inactiva. Es decir, el volumen de PEA dependerá tanto del límite inferior como superior de edad establecido, especialmente en aquellos países donde el trabajo infantil y juvenil es significativo. Según las 13 (1982) y 16 CIET (1998) se establece que los menores están incluidos entre la Población No Económicamente Activa, junto con los Inactivos. En los indicadores referidos al mercado de trabajo, para la operacionalización de la Población en Edad de Trabajar (PET), se recomienda como edad mínima estándar los 15 años a modo de facilitar la comparabilidad internacional (OIT, 1993).

Entre las recomendaciones en el establecimiento de la PEA, se aclara que no es deseable necesariamente que todas las personas en edad de trabajar lo hagan, aunque uno de los objetivos del trabajo decente establezca la necesidad de acceso por parte de hombres y mujeres al empleo, sino que quieren quieran trabajar puedan hacerlo (OIT, 2008b). Por esta razón, desde la OIT (2008) se aclara que las tasas de actividad no deben interpretarse como indicador de trabajo decente una relación empleo-población del 100 por ciento y un aumento de dicho indicador como progresos en materia de trabajo decente. Debe tenerse presente que el grado de participación de

adultos mayores y niños, niñas y adolescentes en la economía suele asociarse a los niveles de desarrollo económico de un país. Respecto a la población entre 10 y 14 años, hay quienes plantean el desarrollo de indicadores específicos en el marco del trabajo decente y de su categorización como la Población que no ha llegado a la edad de trabajar, tal como su clasificación según si están escolarizados o no (Bescond, et al (2003).

A su vez, debe destacarse que las tasas de actividad, desocupación, subocupación, etc incluyen definiciones y convenciones de ejecución. Por ejemplo, para el cálculo de la tasa de dependencia demográfica, es decir de la participación de la menores y adultos mayores sobre el total de la población, se suele tomar como edad mínima los 15 años, como máxima los 60 o 65 años. Así, se toma la edad como indicación de los ingresos de la población. Como indicador, permite una aproximación a la transición demográfica y a cambios en la distribución por edad de una población, y en las proporciones de grupos poblacionales en “déficit de ciclo de vida”, es decir que poseen consumos elevados en relación a sus ingresos por su etapa de ciclo de vida, sobre aquellos que se presume que generan los ingresos, y dependerá de los umbrales seleccionados.

Más allá del establecimiento de la PET, cabe establecer distinciones dentro de los niños, niñas y adolescentes. Igualmente, dichas diferencias presentan una dificultad en su operacionalización ya que, como se ha dicho, según la Convención todos los menores de 18 años son considerados niños. A su vez, los conceptos son relativos ya que las percepciones sobre la niñez varían a través del tiempo, por lo que las edades bajas o altas para el respeto de ciertos derechos son difíciles de determinar (Unicef, 2016). El panorama se complejiza al tomar en consideración el marco legal y jurídico ya que en términos generales en la normativa internacional se establece que la edad mínima de admisión al empleo es de 18 años, aunque en los casos de empleo liviano, existen excepciones salvo en lo que respecta al trabajo considerado como peligroso. Debido a las diferencias en la aplicación de los principios generales, queda en manos de cada país su aplicación de manera adaptada a las realidades nacionales. La edad límite inferior no debe necesariamente coincidir con la legislación de admisión al empleo y podrán diferir según la actividad. Es decir, que el límite inferior de edad a tomar queda a criterio de cada país, en función de su contexto, tomando en consideración factores como la edad de escolaridad obligatoria, la edad mínima de admisión al empleo y la incidencia del trabajo infantil. De igual manera, se suele mencionar la necesidad de tomar en cuenta el grado de participación del empleo rural o actividades de agricultura sobre el total, ya que en casos en los que presenta una proporción

importante, la edad podrá ser menor (Naciones Unidas, 2010). En nuestra región, las edades mínimas de admisión al empleo van desde los 12 años en casos como Bolivia, hasta 16 años en otros países, teniendo como edad media los 14,5 años (Unicef, 2016).

Debiéndose tomar en consideración las realidades particulares, en términos generales, la recomendación es de que la edad mínima no sea menor a la de la escolaridad obligatoria y no menor a los 15 años (y de 14 años en países con falta de desarrollo económico y educativo), disminuyendo a los 13 años (y 12 respectivamente) para el trabajo ligero y aumentando a los 18 para el trabajo peligroso (y a los 16 bajo ciertas condiciones). A continuación se resumen:

Umbrales de edad de trabajo infantil aceptable según normas de la OIT

Trabajo excluido de la legislación relativa a la edad mínima general*	Sin límite de edad
Trabajo liviano	12 años
Trabajo sin riesgo**	15 años
Trabajo peligroso	18 años
Peores formas de trabajo infantil	18 años

*Incluye las tareas domésticas, el trabajo en empresas familiares y el trabajo que forma parte de la educación.

**Dependerá de la legislación nacional y se establece entre los 14, 15 y 16 años.

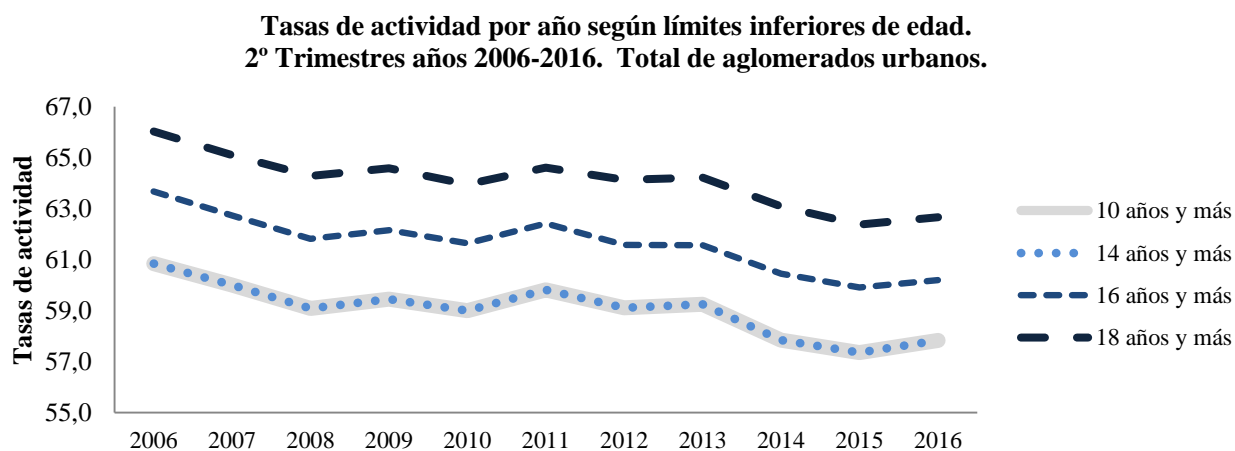
Fuente: OIT (2008a) *Los empleadores y el trabajo infantil. Guía I: Introducción al problema del trabajo infantil*. Ginebra.

Poblaciones incluidas en las fuentes y estadísticas de Argentina

En el caso de Argentina, la edad mínima límite desde el punto de vista legal es de 16 años, aunque las principales fuentes que miden el trabajo, incluyen edades inferiores. Respecto a la recolección de datos en nuestro país a través de censos de población, en el caso de 1970 se utilizó el umbral de 10 años para aplicar las preguntas sobre la situación laboral, y de 14 años a partir de 1980. Sin embargo, debe tenerse presente que no se considera la fuente de información más adecuada para la medición de dicho fenómeno. Por otra parte, las encuestas y específicamente en Argentina, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), constituyen la fuente por excelencia para la medición del trabajo en nuestro caso en zonas urbanas. En su versión puntual hasta el año 2002 la misma no establecía un límite mínimo de edad mientras que desde su reformulación en el año 2003, se utiliza el umbral de 10 años y más debido al reconocimiento de “la dificultad

metodológica de captar el trabajo de menores con el mismo instrumento utilizado para rescatar el trabajo adulto” (INDEC, 2003). De igual manera, en dicha reformulación se incluyen cambios destinados a una medición más adecuada a captar formas de empleo ocultas, incluyendo la de menores. Cabe aclarar que pese a que el cuestionario individual de la encuesta se aplica a la población de 10 años y más a partir de la modalidad continua, los indicadores más relevantes se calculan a la población de 14 años y más, como la tasa de actividad, de empleo, desocupación, subocupación. En lo que respecta a medir particularmente el trabajo de niños, niñas y adolescentes, se dieron encuestas específicas, como la Encuesta de Actividades de Niños y Niñas y Adolescentes⁴ (EANNA) del 2004/2005 y el Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes⁵ (MANNyA) del 2012, que toman a la población entre 5 y 17 años.

A modo de hacer una aproximación a reflexionar sobre lo dicho anteriormente, se presenta a continuación un ejercicio que evidencia los cambios en las tasas de actividad según diferentes límites inferiores de edad utilizando los segundos trimestres entre el año 2006 y 2016 de la EPH como fuente:



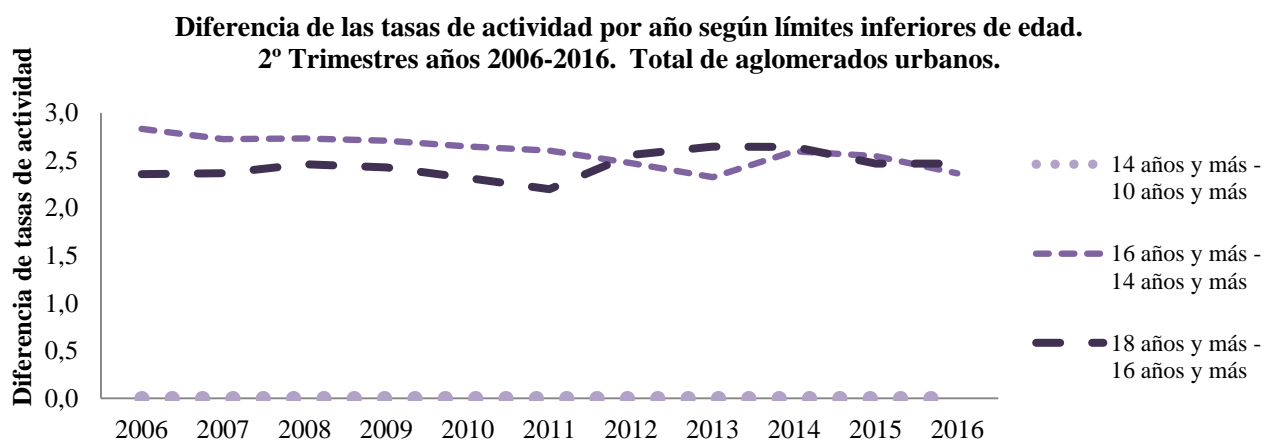
Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2006-2016.

Se puede observar la baja participación de la población entre 10 y 14 años de edad ya que las tasas se mantienen en los mismos niveles. A su vez, se corrobora que la estructura de las tasas se mantiene modificando los límites inferiores de edad, es decir que su evolución a través del tiempo pareciera mantenerse sin importar la introducción de ese cambio. Sin embargo, una

⁴ Realizada por la OIT, el INDEC y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Fue la primer encuesta diseñada específicamente para relevar datos acerca del trabajo infantil. Fue aplicada en tanto zonas urbanas como rurales y su cobertura incluyó las regiones de AMBA, Mendoza y las subregiones NEA y NOA.

⁵ Módulo aplicado durante la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) en el tercer trimestre de 2012. Tuvo cobertura nacional en zonas urbanas de localidades de al menos 2000 habitantes.

mirada de las diferencias porcentuales entre las tasas calculadas permite un análisis más acotado respecto a su evolución a través de los años. Como se puede ver en el siguiente gráfico, hasta aproximadamente el año 2011, la diferencia entre las tasas de 16 y 14 años era mayor a la de 18 a 16 años. Podría decirse que indica una participación más similar entre adolescentes de 16 y 18 años que entre aquellos de 16 y 14 años, mientras que desde el año 2012, las diferencias comienzan a ser más similares entre todos los menores de edad pudiéndose concluir la menor participación generalizada de todos los menores de edad.



Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2006-2016.

Consideraciones finales

Es evidente la importancia de estudiar el trabajo infantil, adolescente y juvenil ya que toma relevancia desde una perspectiva simbólica y de derechos humanos. A su vez, el hecho de poder analizarlo de manera comparada teniendo presente las diferencias conceptuales y en términos de derechos, puede contribuir a una mirada más integral de las trayectorias de vida de los mismos y de su estudio.

De igual manera, la consideración de las recomendaciones internacionales respecto a las poblaciones y los compromisos asumidos por los Estados junto con su aplicación en tanto políticas concretas como en la medición de fenómenos tales como el trabajo, resulta interesante, especialmente al analizar su concreción en la recolección de datos y el cálculo de indicadores. Así, se pudo comenzar a abordar la complejidad del proceso que antecede los valores que arrojan las tasas calculadas para la población general o para niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y así

reparar sobre las decisiones a tomar en su construcción e interpretación. Más allá de las recomendaciones generales esbozadas por diferentes organismos y de la tradición de medición y publicación de resultados, se puede pensar que se abren posibilidades de decisiones que escapen a las mismas, según los diferentes objetivos de investigación que se planteen o al menos una reflexión que tome en cuenta los factores que fueron analizados.

Queda pendiente, luego del ejercicio presentado, el cálculo de otros indicadores relativos al mercado de trabajo utilizando las diferencias en los límites inferiores de edad. Además, surge como una relación a abordar la disminución del trabajo infantil y adolescente enmarcada en la crisis del empleo en general y del juvenil en particular. De igual manera, se abre la posibilidad de explorar la tensión que se presenta entre las libertades y derechos de los niños, niñas y adolescentes frente a la visión de erradicación del trabajo infantil y adolescente.

Referencias bibliográficas

- Alzugaray, S., Mederos, L. and Sutz, J. (2012) “Building Bridges. Social inclusion problems as research and innovation issues”, *Review of Policy Research*, Vol. 29, Issue 6, pp.776, 796.
- Bescond, D., Chataignier, A. y Mehran F. (2003) *Siete indicadores para medir el trabajo decente. Comparación internacional*. Revista Internacional del Trabajo, vol. 122, núm. 2.
- Capelletti, B. y Byk, E. (2008) “Juventud y trabajo en la Argentina: diagnóstico y visión de los actores” en *Revista de trabajo* año 4, número 6, Agosto-Diciembre. Pp 173-184.
- Castel, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Paidós, Buenos Aires.
- CITRADIS (2014) Informe Junio 2014 Observatorio de Protección Social.
- CONAETI (2006) *Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- CONAETI (2011) *Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente 2011-2015*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- D’Alessandre, V., Mattioli, M. y Sanclemente, L. (2015) “La juventud en el foco del Estado. Una aproximación a las estrategias nacionales para la juventud de siete países latinoamericanos” en Cuaderno 23 SITEAL ISSN 1999-6179 / Diciembre 2015.
- Durkheim, É. (1975) *Educación y sociología*, Península, Barcelona.
- Foucault, M. (2007) *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France. (1978-1979)*. (Madrid: FCE).
- Halperin, V. (2012) “Trabajo infantil e infancia: un estado del arte de la investigación en Argentina (2009-2011)” en Macri, M. y Uhart C. (comp.), *Trabajos infantiles e infancias. Investigaciones en territorio. (Argentina, 2005-2010)*. 1ª ed., Buenos Aires, Ed. Stella y La Crujía.
- Hopenhayn M. (2004). "El nuevo mundo del trabajo y los jóvenes" en *Revista JOVENes*, Año 8, N° 20.
- INDEC (2003) *La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina*.
- INDEC (2013) *Estimaciones y proyecciones de población 2010-2040. : total del país*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Jacinto, C. (2011) “Trayectorias laborales de jóvenes e incidencias de las instituciones de formación profesional: algunas reflexiones para la escuela secundaria”. Jornada "Trayectorias de jóvenes, judicialización, estigmatización y estrategias biográficas", en las Primeras Jornadas Internacionales. Sociedades contemporáneas, subjetividades y escuela. Imágenes y discursos sobre los jóvenes. Buenos Aires.
- Jacinto, C. (2004) “Ante la polarización de oportunidades laborales para los jóvenes en América Latina. Un análisis de algunas propuestas recientes en la formación para el trabajo”. En: Jacinto, Claudia (coord.) *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, Buenos Aires: RedEtis (IPE-IDES), MECyT, MTEySS, La Crujía, p. 187-200.
- Macri, M. y C. Uhart (2012) *Trabajos infantiles e infancias. Investigaciones en territorio. (Argentina, 2005-2010)*. 1ª ed., Buenos Aires, Ed. Stella y La Crujía.
- Miranda, A. (2007) *La nueva condición joven: educación, desigualdad y empleo*. Fundación Octubre. Buenos Aires.
- Miranda, A. Otero, A. y Zelarayan, J. (2005) “Distribución de la educación y desigualdad en el empleo: los jóvenes en la Argentina contemporánea”, aset 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, del 10 al 12 de agosto de 2005, Buenos Aires.
- MTEySS, OIT, UNICEF (2015) *Trabajo infantil en la Argentina: políticas públicas y desarrollo de experiencias sectoriales y locales*. Buenos Aires.
- Naciones Unidas (2010) *Principios Y Recomendaciones Para Los Censos de Poblacion Y Habitacion. Revisión 2*. Informes Estadísticos, Serie M No. 67/Rev.2. Nueva York.
- Novick, M. y Campos, M. (2007), “El trabajo infantil en perspectiva. Sus factores determinantes y los desafíos para una política orientada a su erradicación”, en OIT-MTEySS (2007), *El trabajo infantil en perspectiva*, OIT-MTEySS, Bs. As.
- OTIA (2014) *Situación del trabajo infantil en el total urbano nacional Informe de resultados del Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes*. OTIA, Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.
- OIT (1993) *Población, fuerza de trabajo y empleo: conceptos, tendencias y aspectos de política*. 1 ed, Ginebra.
- -- (2008a) *Los empleadores y el trabajo infantil. Guía I: Introducción al problema del trabajo infantil*. Ginebra.

- -- (2008b) *Medición del trabajo decente*. Documento de debate para la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente. Ginebra, 8-10 de septiembre de 2008.
- -- (2009) *Guía sobre los nuevos Indicadores de Empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: incluido el conjunto completo de Indicadores de Trabajo Decente*. Ginebra.
- -- (2011) *Manual sobre vínculos entre educación y trabajo infantil*.
- -- (2012) “La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción. Resolución y conclusiones de la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo”. primera edición.
- -- (2014) *Panorama Laboral 2014 América Latina y el Caribe*, disponible en
- -- (2015a) *Mejorar la empleabilidad de los jóvenes: la importancia de las competencias claves. Competencias para el empleo. Orientaciones de política*.
- -- (2015b) *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2015: promover la inversión en empleos decentes para los jóvenes*. Ginebra.
- UNICEF (2011) *Estado Mundial de la Infancia: Adolescencia, una edad de oportunidades*
- UNICEF (2016) *Las edades mínimas legales y la realización de los derechos de los y las adolescentes. Una revisión de la situación en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panamá.
- UNFPA (2009) *Situación de la población en Argentina*. Coordinado por Edith Pantelides y Martín J. Moreno. - 1a ed. - Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.