

TRABAJO INFANTIL, TRABAJO FORZOSO Y EMPLEO JOVEN DE CALIDAD EN ARGENTINA

APORTES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS
2000-2017



Copyright © OIT, UNICEF, PNUD, OIM, Banco Mundial, FAO, ONU Mujeres, CEPAL, ACNUR, 2017

Primera edición 2017

Las publicaciones de las Naciones Unidas gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Trabajo infantil, trabajo forzoso y empleo joven de calidad en Argentina: aportes del Sistema de las Naciones Unidas 2000-2017

Edición en español

ISBN: 978-92-2-331056-1 (print)

978-92-2-331057-8 (web pdf)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas no implican juicio alguno por parte de las Agencias y Programas sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que las Naciones Unidas las avalen.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por las Naciones Unidas, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de las agencias de las Naciones Unidas en Argentina visite el sitio web: <http://www.onu.org.ar/contacto/contacto-general/>

Corrección de estilo: Cecilia Pozzo

Diseño: Ingrid Recchia

Impreso en Argentina

ÍNDICE

Resumen ejecutivo	7
Presentación	13
1. Introducción	15
El trabajo decente en el marco de la agenda internacional.....	17
El SNUA y su apoyo a la adaptación de la Agenda 2030. El Marco de Cooperación de las Naciones Unidas con el país.....	19
2. El trabajo infantil en Argentina: diagnóstico, políticas públicas y el rol del Sistema de las Naciones Unidas en Argentina	23
2.1. Tendencias mundiales y regionales en trabajo infantil.....	23
2.2. El trabajo infantil en Argentina.....	24
2.3. El recorrido de las políticas públicas de abordaje del trabajo infantil en el país.....	33
Convenios internacionales vinculantes y normativas nacionales.....	33
El proceso de construcción de institucionalidad.....	35
La construcción de conocimiento específico.....	37
La inspección laboral.....	38
La Red de empresas contra el trabajo infantil.....	39
Los dispositivos de cuidado infantil en el medio rural.....	40
3. El trabajo forzoso en Argentina	43
3.1 Análisis de situación.....	43
3.2 Las políticas de abordaje del trabajo forzoso.....	50
4. Empleo joven de calidad en Argentina	53
4.1 El empleo juvenil en el marco de las transiciones de los jóvenes hacia la vida adulta.....	53
4.2 Los jóvenes y el mercado laboral.....	54
Condicionantes del trabajo decente entre los jóvenes.....	57
4.3. Las políticas de empleo joven.....	63
Intervenciones que promueven el empleo joven.....	63
La trayectoria de las políticas de empleo para jóvenes en Argentina.....	64
La terminalidad educativa como andamiaje para las políticas de empleo: Programas PROGRESAR y FINES.....	67
Las intervenciones del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.....	69
4.4 El rol de la cooperación internacional en la generación de empleo joven de calidad.....	70
5. Desafíos y recomendaciones	73
Referencias	78
Anexo	81

Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
AUH	Asignación Universal por Hijo
BM	Banco Mundial
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CFP	Centros de formación profesional
CINU	Centro de Información de las Naciones Unidas
CONAETI	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
COODITIA	Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente
COPRETI	Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil
EAHU	Encuesta Anual de Hogares Urbanos
EANNA	Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IPEC-SIMPOC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil Programa de Información Estadística y Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil
MANNyA	Módulo de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes
MECNUD	Marco Estratégico de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo
MPF	Ministerio Público Fiscal
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

NEA	Nordeste Argentino
NOA	Noroeste Argentino
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONUDI	Oficina Regional de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OTIA	Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente
PGN	Procuración General de la Nación
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIL	Programa de Inserción Laboral
PJMyMT	Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo
PPS	Piso de Protección Social
PREJAL	Proyecto Regional de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina
PROTEX	Procuraduría de Trata y Explotación de Personas
RENATEA	Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios
REPSAL	Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales
SENAF	Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
SNUA	Sistema de las Naciones Unidas en Argentina
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Resumen ejecutivo

Los temas tratados por esta IV Conferencia Mundial sobre la Erradicación Sostenida del Trabajo Infantil han incluido problemáticas asociadas y pendientes de abordaje en la agenda pública, como el trabajo forzoso y la generación de empleo joven de calidad. La **Agenda 2030** para el Desarrollo Sostenible da énfasis a la integralidad e indivisibilidad de las estrategias de desarrollo que deben brindar respuestas a las necesidades sociales, económicas y ambientales. La Declaración adoptada por los países en septiembre de 2015 dio lugar a 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y a 169 metas conexas que representan enormes desafíos para las realidades nacionales de todos los estados miembros, en tanto se propone no dejar a nadie atrás, es decir, continuar con las políticas de erradicación de la pobreza y profundizar el pleno cumplimiento de los derechos humanos.

El presente documento ha sido producido en el marco de un trabajo mancomunado del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en el país, como un aporte que facilite la reflexión sobre los desafíos que enfrenta Argentina en cada uno de los temas que abordará la IV Conferencia, contribuya al mejoramiento de las políticas que se vienen desarrollando, promueva el diseño de nuevas intervenciones, y vislumbre áreas de intervención para lograr una cooperación fructífera de las agencias, los fondos y los programas que actúan en el país.

TRABAJO INFANTIL

Argentina ha realizado dos relevamientos específicos sobre trabajo infantil: la Encuesta de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes (EANNA) en 2004-2006¹ y el Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (MANNyA).² Argentina actualmente se encuentra realizando la Segunda EANNA en los estratos urbano y rural.³

En Argentina el trabajo infantil prohibido por la legislación vigente alcanzaba en el tercer trimestre de 2012 al 3% de los niños y niñas entre 5 y 15 años, y se estimaba una caída en la incidencia del 56% entre 2004 y 2012 y una tasa de trabajo infantil que pasó del 7,8% al 3,4%. Si se observa esta información, entre los más pequeños (5 a 13 años), el trabajo infantil en actividades económicas se redujo de 6,4% a 2,2%; de 7,5% a 1,9% en las actividades para el autoconsumo del hogar y del 8% al 2,9% en las tareas domésticas intensas (MTEySS - OTIA, 2014).

Entre los dos relevamientos analizados, Argentina recorrió un camino de compromisos y de resolución de aspectos clave, tanto legislativos como institucionales, entre los que se destacan la Ley N° 26.390 de prohibición del trabajo infantil, la elevación de la edad mínima de admisión al empleo a 16 años y la protección del trabajo adolescente para el grupo de 16 y 17 años.

¹ La EANNA fue realizada en forma conjunta entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), con asistencia técnico-financiera de OIT/IPEC y SIMPOC.

² Fue elaborado de manera conjunta por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), a través de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) y del Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA), y el Ministerio de Desarrollo Social, mediante la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF). El MANNyA ha recogido información de los aglomerados urbanos que integran la muestra de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) para el tercer trimestre de 2012, constituyéndose en el primer operativo sobre trabajo infantil incorporado al Sistema Estadístico Nacional.

³ En una labor conjunta entre el MTEySS y el INDEC, con contribución de UNICEF.

En términos de institucionalidad para abordar el fenómeno, en 2000 se crearon la **Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI)** y, posteriormente, el **Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA)**, ambos en el ámbito del MTEySS y con el apoyo de la OIT. El proceso de instalación de la problemática en las políticas públicas estuvo acompañado por la creación de otra serie de instituciones dirigidas a la atención del trabajo infantil prohibido y la protección del trabajo adolescente permitido: la **Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (COODITIA)** y el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA).⁴

La CONAETI es un organismo tripartito integrado por diferentes áreas del Gobierno nacional, el sector empresarial y el sector sindical, presidido por el MTEySS y en el cual OIT y UNICEF se integran como asesores. El eje de su agenda de trabajo ha versado sobre la **construcción de planes nacionales** para prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger el trabajo adolescente permitido, brindando un marco institucional, tripartito y consensuado para la puesta en marcha de políticas. Estos planes nacionales fueron diseñados con objetivos y metas cada cuatro años. **Desde su creación hasta 2015, la CONAETI ha liderado el diseño y ejecución de dos planes, encontrándose actualmente en elaboración el tercero, con la asistencia técnico-financiera de la OIT y Unicef** (con base en la evaluación externa de los planes nacionales anteriores que elaboró la OIT).

Los Planes Nacionales han impulsado la instalación del tema en la agenda pública con campañas de concientización y actividades de sensibilización –fundamentalmente apoyadas por la asistencia de la OIT–, y han avanzado en la construcción de institucionalidad y de políticas públicas sobre las bases de la promoción del diálogo social y el alcance de consensos para sus implementaciones. **En el marco del Primer Plan Nacional, se replicó en las provincias la generación de institucionalidad para la prevención del trabajo infantil mediante la creación de Comisiones Provinciales para la Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI).** El grado de institucionalidad y fortaleza es muy heterogéneo entre las provincias, razón por la cual también las políticas que se ejecutan a nivel territorial muestran un alcance diverso. Actualmente, **se está elaborando el tercer Plan Nacional** que contemplará una serie de objetivos específicos con acciones concretas para su cumplimiento.

El organismo rector competente para regularizar los aspectos laborales de los planes nacionales es la **Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (COODITIA)**. Colabora con fortalecer los sistemas de inspección del trabajo y promover la figura del inspector de trabajo. La fiscalización, la capacitación y la formación del cuerpo de inspectores del trabajo fueron pensadas como un instrumento clave para la detección y resolución de situaciones de trabajo adolescente irregular y de trabajo infantil prohibido y como puerta de entrada hacia el camino de restitución de los derechos vulnerados. La labor de COODITIA alcanza también a establecer vínculos con las empresas para emprender los caminos que garanticen la protección de niños, niñas y adolescentes.

Una experiencia que merece ser destacada es la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil, que involucra al sector empresarial en acciones con el Estado para la erradicación del trabajo infantil, compartiendo entre sus objetivos algunos de los planes nacionales. Es liderada por el Gobierno nacional y ha participado en actividades de concientización en sus establecimientos y cadenas de valor y en el aporte de recursos para la instalación de espacios de cuidado en el ámbito rural, como los Jardines de Cosecha impulsados por la Cámara del Tabaco de Salta.

El Primer Plan Nacional contempló **la creación de espacios de atención, recreación y cuidado en favor de la erradicación del trabajo infantil**, para que los niños y niñas fuera del horario o el ciclo escolar tuvieran un espacio que garantizara su bienestar y recreación sin tener que ser involucrados en el trabajo de sus padres o quedar solos en el hogar mientras ellos trabajan. Esto reviste particular importancia en las zonas rurales

⁴ Disuelto desde fines de 2015 al cambiar el Gobierno nacional.

o entre los empleados agropecuarios.⁵ Las experiencias relevantes de cuidado en el ámbito rural son varias y heterogéneas, dado que algunas son de gestión estatal, en articulación entre diferentes niveles del Estado, como el Programa Buena Cosecha, y otras expresan la alianza público-privado, como los Jardines de Cosecha iniciados en Salta por la Cámara del Tabaco, en el marco de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil. Con diferentes niveles de cobertura, actividades productivas involucradas, períodos de oferta del servicio, variedad de tareas (que muchas veces incluyen apoyo escolar además de actividades recreativas y deportivas) y diferencias en la sostenibilidad en el tiempo, se destacan las experiencias llevadas a cabo en Salta, Jujuy, Mendoza, Santa Fe y Misiones.

Las políticas públicas argentinas dirigidas a la prevención y la erradicación del trabajo infantil y a la protección del trabajo adolescente permitido han tenido como soporte a la voluntad política del Gobierno argentino para enfrentar estos problemas y han contado con el aparato de instrumentos internacionales promovidos por el SNUA como facilitadores.

TRABAJO FORZOSO

En Argentina, poco es lo que se conoce sobre trabajo forzoso, en relación con otras problemáticas vinculadas con los mundos laborales mucho más abordadas y estudiadas. El trabajo forzoso suele ser identificado con la trata de personas con fines de explotación sexual (y en menor medida laboral) y con el tráfico ilícito de migrantes. Argentina parece hacer más énfasis en combatir el delito de trata con fines de explotación laboral y/o sexual que el trabajo forzoso en sí mismo, pero es importante señalar que el combate a la trata también impacta en la eliminación del trabajo forzoso.

Argentina es uno de los dos países en América Latina y el Caribe que ratificaron el Protocolo 2014 relativo al Convenio sobre Trabajo Forzoso,⁶ 1930, que entrará en vigor en noviembre de 2017. Dentro de las disposiciones principales del protocolo se incluyen medidas de prevención, protección, acceso a la justicia y lucha contra la trata de personas. En el marco de la entrada en vigor del Protocolo y de la meta 8.7 de la Agenda 2030 (eliminación del trabajo forzoso), la OIT está apoyando a sus mandantes tripartitos en el país en sus esfuerzos para prevenir y eliminar el trabajo forzoso. Argentina ha desarrollado un andamiaje legislativo acorde con la suscripción de los diversos convenios internacionales sobre la abolición del trabajo forzoso en todas sus formas.

Entre las actividades económicas más propensas a la utilización del trabajo forzoso como recurso suelen ser mencionadas las producciones extractivas e intensivas, tanto agrícolas, mineras como industrias derivadas y producciones textiles. A la vez, **los diversos documentos de las agencias del SNUA señalan que la población más propensa a padecer situaciones de trabajo forzoso es la compuesta por aquella que reviste condiciones previas de vulnerabilidad social**, migrantes, refugiados, indígenas. En esos grupos, las mujeres adolescentes y jóvenes son mayormente objeto de trabajos forzosos y trata de personas. Las agencias más involucradas en la temática son la OIT, OIM y UNICEF.

EMPLEO JOVEN DE CALIDAD

Es importante que la situación del empleo joven se considere en el marco de las transiciones que ellos experimentan hacia la vida adulta: la terminalidad educativa, la tenencia del primer hijo y la inserción en el

⁵ Este aspecto también fue introducido en la Ley N° 26.727 Régimen de Trabajo Agrario –conocida como Nuevo Estatuto del Peón Rural– en 2011.

⁶ El otro país de la región que ratificó el Protocolo 2014 es Panamá.

trabajo, ya que el modo y la secuencia en que se transiten estos hitos posibilitarán trayectorias de inclusión social para los jóvenes.

Los jóvenes enfrentan mayores obstáculos que la población adulta para el ingreso al mercado laboral en condiciones de trabajo decente. La vinculación de los jóvenes con el mercado laboral se caracteriza por trayectorias signadas por un mayor desempleo y precariedad, mayor sensibilidad a los ciclos económicos y una alta inestabilidad.

Entre los varones, la incidencia del desempleo sobre los jóvenes de 18 a 24 años es 5,4 veces la de los adultos entre 30 y 64 años, respectivamente. Entre las mujeres, la incidencia del desempleo sobre las jóvenes de 18 a 24 años es 5,3 veces la de las adultas.

Las brechas en la calidad del empleo entre población adulta y jóvenes han sido persistentes, teniendo en cuenta tanto la mayor incidencia del trabajo no registrado entre los jóvenes, como la inestabilidad en el empleo (Bertranou y Casanova, 2015). La tasa de empleo no registrado por edad muestra una diferencia de 24 puntos porcentuales entre el grupo de jóvenes hasta 24 años y el grupo de 25 a 34 años. En cuanto a la **inestabilidad laboral**, la evidencia indica que la mayor barrera que enfrentan los jóvenes no es la obtención de un empleo, sino la dificultad para mantenerlo.

La trayectoria laboral comienza mucho antes de la instancia de búsqueda de empleo. La finalización de la educación formal es un ámbito clave para la adquisición de ciertas competencias básicas que comienzan a construirse a partir de la primera infancia. Existe un 41% de jóvenes entre 18 y 24 años que no finalizó la escuela media (EPH, 2016). Asimismo, el acceso a mayores niveles educativos también genera mayores posibilidades de contar con un empleo formal.

El nivel de ingresos como indicador de pobreza de los hogares es una variable clave que condiciona las oportunidades de trabajo decente para los jóvenes y que está íntimamente asociada al nivel educativo. Entre los jóvenes de 18 a 24 años la diferencia entre la proporción de jóvenes en empleos no registrados del primer quintil de ingreso con aquellos del quinto quintil es de **55 puntos porcentuales**.

Las responsabilidades de cuidado constituyen un obstáculo para la inserción educativa y laboral de los jóvenes, sobre todo de las mujeres. El ejercicio de esta función tiene consecuencias en las posibilidades de inclusión educativa y laboral de los jóvenes. Las mujeres jóvenes que desarrollan tareas de cuidado representan el 67% de los jóvenes que no estudian, no trabajan y no buscan trabajo.

En términos de políticas públicas, Argentina ha implementado dispositivos que forman parte del repertorio de intervenciones puestas en marcha en otros países de la Región e integran las estrategias comúnmente recomendadas. **El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (“Empleo Joven”)**, creado en 2008, constituye una estrategia integral que contempla, desde su diseño, todos los componentes que las buenas prácticas recomiendan.

El Programa está destinado a jóvenes entre 18 y 24 años, desocupados y con nivel educativo máximo de hasta secundario incompleto. Ofrece un conjunto integrado de prestaciones que incluye: i) acciones de orientación laboral, ii) formación profesional, iii) apoyo a la finalización de estudios formales, iv) apoyo para la generación de emprendimientos, v) entrenamiento en el trabajo y vi) inserción laboral en el empleo privado o público u oportunidades de autoempleo. Además, prevé un estipendio económico no remunerativo.

La estructura federal del país impone un desafío importante a la gestión de políticas que dependen de efectores territoriales. En este sentido, la **Red de Servicios Públicos de Empleo** es clave pues constituye la institución que vincula a los jóvenes con los programas de empleo y desarrollo de la empleabilidad. Por otra parte, la **Red de Formación Continua** se propuso construir un sistema nacional de formación continua que actúe como matriz ordenadora de los servicios de formación profesional. Las capacidades de estas redes son muy heterogéneas a nivel local .

La actual gestión de Gobierno ha priorizado el fortalecimiento de las prestaciones con mayor potencialidad para vincular a los jóvenes con ofertas de trabajo genuinas, como el Entrenamiento para el Trabajo en el sector privado y el Programa de Inserción Laboral (PIL) que constituyen, por otra parte, las opciones que cuentan con una menor participación relativa de jóvenes.

El Sistema de las Naciones Unidas ha apoyado sistemáticamente las acciones que despliega el MTEySS en favor del empleo joven, trabajando de manera coordinada y apoyando al Gobierno a través de la acción de tres agencias: la OIT, el PNUD y el Banco Mundial.

DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES

Sobre prevención y erradicación del trabajo infantil

- a. Proteger las trayectorias educativas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
- b. Asegurar líneas presupuestarias específicas y sostenibles para el desarrollo de las políticas de erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente permitido.
- c. Asegurar a las familias acceso a un flujo constantes, protegido y suficiente de ingresos.
- d. Dirigir esfuerzos hacia la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.
- e. Promover acciones de concientización para visibilizar y desnaturalizar el trabajo infantil.

Sobre prevención y erradicación del trabajo forzoso

- a. Instalar el tema en la agenda pública.
- b. Avanzar en la construcción de información específica y centralizada que permita dimensionar la problemática y dirigir los esfuerzos hacia las cuestiones o los sectores críticos.
- c. Reparar las situaciones de vulnerabilidad social para prevenir y eliminar todas las formas de trabajo forzoso.

Sobre generación de empleo joven de calidad

- a. Fortalecer las trayectorias educativas de los jóvenes.
- b. Expandir y mejorar la oferta y la infraestructura pública de cuidados y formación profesional de forma estratégica y actualizada, a partir del análisis de la información que brindan las bases de datos de las Oficinas de empleo, mejorando su focalización y los criterios de localización, para así garantizar la concurrencia efectiva de los jóvenes con responsabilidades familiares.
- c. Profundizar las políticas que fomentan el empleo joven, prestando atención a los nudos críticos de su implementación en la coordinación sectorial a nivel nacional y entre niveles de gobierno.
- d. Mejorar el conocimiento de las políticas a través de la evidencia. Fortalecer los sistemas de información, sistematización, monitoreo y evaluación de resultados.

La actuación del Sistema de las Naciones Unidas ha sido vital, en estos años, para el logro de objetivos en torno a la construcción de institucionalidad y conocimiento en los temas que convoca la IV Conferencia. En materia de trabajo infantil, el rol de las agencias ha contribuido a visibilizar el problema, a generar información específica y a construir institucionalidad para la generación de políticas. Sobre empleo joven, el SNUA ha sido un actor clave en el apoyo técnico y sostenido para la implementación de las políticas centrales que promueven el trabajo joven de calidad.

La Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, por su integralidad y ambición, brinda una oportunidad única para el sostenimiento de los logros del país en términos de desarrollo y para adoptar nuevos desafíos que consoliden y expandan su alcance. La lucha contra el trabajo infantil y el trabajo forzoso y el crecimiento del empleo para los jóvenes conforman un lugar destacado en la agenda del trabajo decente y encuentran en el objetivo 8 una vía efectiva para su priorización. EL SNUA podrá acompañar al país en el camino que emprenda para su logro.

Presentación

En noviembre de 2017 en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, tendrá lugar la IV Conferencia Mundial sobre la Erradicación Sostenida del Trabajo Infantil. Su objetivo principal es contribuir a consolidar el compromiso mundial de esforzarse por acelerar la eliminación del trabajo infantil hacia lograr su erradicación completa, desde el presente hasta 2025.

Esta Conferencia buscará capitalizar los avances y construir sobre los esfuerzos y las estrategias para la erradicación del trabajo infantil, ya consensuados en las Conferencias celebradas anteriormente en Oslo (1997), La Haya (2010) y Brasilia (2013).

Por primera vez, la Conferencia se enmarca en la Agenda Mundial para el Desarrollo Sostenible 2030. Se trata de una oportunidad única para establecer las bases de una acción concertada en torno al objetivo 8 de la Agenda, en consonancia con lo comprometido en su meta 8.7: "Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas".

En este contexto, se incluirán en la Conferencia problemáticas asociadas y pendientes de abordaje público, como el trabajo forzoso y la generación de empleo joven de calidad.

La infancia constituye un momento clave para incorporar habilidades y destrezas que serán vitales durante el posterior desarrollo de las personas. El trabajo infantil daña severamente las posibilidades de los niños y las niñas de desarrollar plenamente sus capacidades y potencialidades y tendrá efectos sobre su futura inserción, como jóvenes, en la sociedad. Los niños y las niñas expuestos al trabajo tendrán mayores probabilidades de tener trabajos precarios durante la juventud. Por otra parte, el trabajo infantil constituye el efecto de los bajos niveles educativos y de los déficits de trabajo decente experimentados por las familias.

Prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger el trabajo adolescente permitido constituyen prioridades para las agencias, los fondos y los programas que conforman el Sistema de las Naciones Unidas en Argentina. La Convención sobre los Derechos del Niño llama la atención sobre la responsabilidad de los Estados en garantizar a niños, niñas y a sus familias un estándar de vida adecuado y el acceso a servicios esenciales para su desarrollo físico, mental, moral y social. Mediante el respeto de los principios y derechos fundamentales de la OIT, específicamente aquellos que se refieren a la erradicación del trabajo infantil (Convenios núm. 29, núm. 138 y núm. 182), y en el marco del diálogo social, se ha delineado un importante camino contra la ocurrencia de estos fenómenos.

Los tres temas a ser abordados por la Conferencia constituyen prioridades que requieren de un Estado atento a diseñar políticas que promuevan la erradicación del trabajo infantil y forzoso, y que generen mejores condiciones para una inserción de calidad en el caso de los jóvenes. Sin duda, los esfuerzos deben encaminarse hacia una calidad de vida justa, humana y digna que busque garantizar una adultez con trabajo decente.

Este documento ha sido producido a partir del trabajo mancomunado del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en el país, como un aporte que facilite la reflexión sobre los desafíos que Argentina enfrenta respecto de cada tema que abordará la IV Conferencia. Su intención es contribuir al mejoramiento de las políticas que se vienen desarrollando y promover el diseño de nuevas intervenciones, procurando identificar áreas de intervención para una cooperación fructífera de las agencias, los fondos y los programas que actúan en el país.



René Mauricio Valdés

Coordinador Residente de Naciones Unidas Argentina
y Representante Residente PNUD



Pedro Américo Furtado de Oliveira

Director OIT Argentina
Agencia líder del área cooperación inter-agencial
de Desarrollo económico inclusivo y sostenible

1. Introducción

Argentina se constituyó, en América Latina, como un país pionero en el campo de la seguridad social. Se caracterizó por tener un sistema de protección social apoyado fuertemente en la inserción formal en el mercado de trabajo. Esto permitió que fuera considerado, en el contexto latinoamericano, en el grupo de países con sistemas “exhaustivos o completos” (Ocampo, 2016), por gozar de una cobertura relativamente universal, por la vigencia del criterio de solidaridad en el financiamiento de los beneficios sociales y por tener un nivel relativamente alto de gasto social.

Sin embargo, la protección provista básicamente a partir del establecimiento de seguros sociales implicaría una cobertura denominada “universalismo estratificado” (Filgueira, 2015), que generó un acceso universal a la salud en el subsistema público y la educación, pero beneficios diferenciales respecto del acceso a las prestaciones de la seguridad social, según cuál fuera el vínculo de las personas con el mercado de trabajo.

El cambio de siglo trajo aparejadas nuevas visiones en materia de política social, que se dieron en toda la región latinoamericana y Argentina no fue la excepción. Estas nuevas perspectivas se caracterizaron por el regreso del Estado a desempeñar un papel central en materia social, por la emergencia del enfoque de derechos y de la noción de ciudadanía plena como marco normativo y programático de la protección social (Cechini, Filgueira, Martínez, Rossel, 2015).

Así aparecieron nuevos riesgos y problemas que se incorporaron a la agenda como cuestiones “atendibles” por el Estado. La universalidad se presentó como criterio para el diseño e implementación de dispositivos de política social, y aparejó la ampliación de los programas no contributivos y de los criterios de elegibilidad.

La necesidad de universalizar la cobertura de las políticas se reflejó en la agenda internacional. En 2008 y frente al advenimiento de la crisis financiera internacional, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa insistió en la necesidad de desplegar acciones para lograr la seguridad social para todas las personas y, en 2009, el Sistema de las Naciones Unidas adoptó la iniciativa del Piso de Protección Social (PPS), que fue aprobada como Resolución núm. 202 en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, en 2012 (OIT, 2015). Esta iniciativa plantea la necesidad de que todas las personas cuenten con dos tipos de garantías: la seguridad económica básica según su ciclo de vida (asignaciones familiares, prestaciones por desempleo, pensiones y jubilaciones) y el acceso universal a los servicios sociales básicos en las áreas de salud, educación, empleo y agua y saneamiento.

Estas nuevas visiones sobre la política social fueron acompañadas por un ciclo de fuerte crecimiento económico en el país que siguió a la profunda crisis económica, social y política del período 2001-2002. Este crecimiento estuvo asociado con un contexto externo favorable, caracterizado por el aumento de la demanda externa y un alto precio internacional de los *commodities*, que impactó en un crecimiento anual que llegó al 9%, durante 2004 y 2005. La industria creció notablemente con un efecto sobre la tasa de crecimiento del empleo del 6% anual, basado en los sectores intensivos en utilización de mano de obra (PNUD, 2010).

Esta expansión económica se vio acompañada, en el plano de **la protección social**, por la implementación de ciertas innovaciones en los programas de transferencias condicionadas de ingresos y en un aumento considerable de la cobertura de los programas de tipo no contributivo (Ocampo, 2016; Filgueira 2015). En efecto, tanto la ampliación de la cobertura del sistema de pensiones (2006-2007) como la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2009 significaron un aumento importante de la cobertura para una población que estructuralmente se encontraba fuera del sistema de la protección social. En el primer caso, ello significó

contar con el 90% de la población adulta mayor con un ingreso por jubilación o pensión (OIT, 2015), mientras en el caso de la AUH implicó la cobertura de cerca de 3.700.855 niños y niñas en 2015 (ANSES, 2015).

La implementación de la AUH tuvo un efecto importante sobre la pobreza, particularmente sobre la indigencia, dado que el 75% de las personas menores de 18 años cubiertas por esta medida, en 2014, pertenecían al primero y segundo quintil de ingresos (OIT, 2015). Esta tendencia se mantiene actualmente, tal como lo establece un estudio realizado recientemente (UBA, CEDLAS, ANSES y UNICEF, 2017), que muestra que la AUH tiene un impacto mayor en la reducción de la pobreza extrema (30,8%) y más moderado sobre la pobreza general (5,6%).

En el terreno de **las políticas de mercado de trabajo**, a partir de 2003, se implementó un conjunto de medidas que impulsó el crecimiento del empleo. El empleo se convirtió en eje de la inclusión social, dentro de un marco de principios fundamentales desde los que se encaró el funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo: la instalación de un patrón de crecimiento orientado a la producción nacional y el empleo; políticas de ingresos y de promoción de la negociación colectiva para incrementar el salario real; el restablecimiento del Consejo del Salario Mínimo; políticas activas de empleo (formación de trabajadores, intermediación laboral); políticas de regularización laboral, inspección del trabajo no registrado, formalización del empleo doméstico y ampliación del alcance y cobertura del Sistema de Protección Social.

En esta línea se dictaron varias leyes que brindaron un marco jurídico a las iniciativas adoptadas en materia de políticas de trabajo y empleo.

Según consta en OIT (2015), en 2004 se sancionó la Ley N° 25.877 de Ordenamiento Laboral que estableció nuevas condiciones sobre la legislación de protección al empleo, vinculadas con el período de prueba e indemnización. También se estableció una mayor injerencia del MTEySS en las inspecciones laborales. En 2011 y 2013, se sancionaron dos nuevos regímenes laborales destinados a los trabajadores rurales y al personal de casas particulares que efectivizan derechos para esos dos grupos de trabajadores. En 2012, se reformaron algunos aspectos del sistema de riesgos del trabajo (Ley N° 26.773). Y, en 2009, se establece el Régimen del Empleo Registrado y la Ley de Promoción del Empleo Registrado (Ley N° 26.940).

En materia de **prevención y erradicación del trabajo infantil y empleo joven** se dieron cambios que posicionaron estos temas en la agenda institucional del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En torno al trabajo infantil, en 2000, se creó la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) y, en 2006, se elaboró el primer Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, desde donde se desplegó un proceso de institucionalización de la Comisión, junto con la expansión de las Comisiones provinciales, y se llevaron a cabo dos relevamientos nacionales sobre el tema.

Durante este período, se brindó un fuerte impulso al empleo joven. En 2008, se crea el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, que prevé un conjunto de servicios destinados al fortalecimiento de la empleabilidad de los jóvenes, contemplando una transferencia económica para sostener su participación en las actividades propuestas. En paralelo, se crea el Sistema de Formación Continua para mejorar la estructura y la calidad de la formación profesional en general, con un componente destinado a los jóvenes, y se expande y consolida la Red de Servicios Públicos de Empleo, ámbito institucional clave para la vinculación de los jóvenes con los programas de empleo y oportunidades de trabajo.

A fines de 2015, el nuevo Gobierno que asume reorganiza, en materia de trabajo infantil, áreas internas en el Ministerio y elabora un Tercer Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, al que incorpora una línea de base e indicadores para medir sus resultados. Se establece además una estrategia de fortalecimiento institucional de los organismos encargados de coordinar acciones para abordar los desafíos pendientes respecto tanto de la erradicación del trabajo infantil como de su prevención y la protección del trabajo adolescente. Asimismo, en un esfuerzo por continuar actualizando la información que existe en el país, se emprende el tercer relevamiento sobre trabajo infantil.

En materia de empleo joven se sostienen las principales iniciativas y se le brinda un énfasis particular a las prestaciones que vinculan a los jóvenes con fuentes genuinas de empleo, como son el entrenamiento laboral y las experiencias de empleo transitorio en el sector formal.

EL TRABAJO DECENTE EN EL MARCO DE LA AGENDA INTERNACIONAL

El país encontró sintonía en la agenda internacional, para expandir sus políticas sociales, con el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2000 y la impronta de ampliación y universalización de derechos. En 2003, el Gobierno nacional sumó a los ocho objetivos acordados internacionalmente un objetivo más vinculado con el empleo: “Promover el trabajo decente”. Este compromiso fue ratificado por el Congreso de la Nación con la sanción de la Ley N° 25.877 de 2004, que otorgó al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social la responsabilidad de promover la inclusión del concepto de *trabajo decente* en las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales.

Respecto del nuevo objetivo, el país fijó metas para cumplir en 2015, vinculadas con la reducción del desempleo, la reducción de la tasa de empleo no registrado, el incremento de la protección social, la disminución de la proporción de trabajadores que perciben un salario inferior a la canasta básica total y la erradicación del trabajo infantil. Argentina tuvo un avance en el cumplimiento de estas metas, con algunas disparidades y desafíos.

En 2015, se había logrado avanzar en algunos indicadores, mientras en otros los niveles continuaban elevados. Para ese año, la tasa de desempleo se ubicaba conforme lo proyectado, en un valor del 7,3%, mientras la informalidad seguía un rasgo característico del mercado laboral del país, ubicándose en el 33,1%. En términos de trabajo infantil, la última medición (MANyNA 2012) arrojaba un valor del 2,2%, habiendo disminuido respecto de la medición de 2004 en 4 p.p. (MTEySS, 2015), si bien esta comparación vale solo para los casos urbanos y debe manejarse con cautela, dada la diferencia metodológica de los dos relevamientos.

La **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** fijada en 2015 profundiza la agenda marcada por los ODM pero tiene un cometido más ambicioso, propone no dejar a nadie atrás, es decir, seguir con las políticas de erradicación de la pobreza y profundizar el pleno cumplimiento de los derechos humanos. Da énfasis a la integralidad e indivisibilidad de las estrategias de desarrollo que deben brindar respuesta a las necesidades sociales, económicas y ambientales. La Declaración adoptada por los países en septiembre de ese año dio lugar a 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) y a 169 metas conexas que representan enormes desafíos para las realidades nacionales.

Los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** colocan la dignidad, la no discriminación y la igualdad de las personas en el centro, sin “dejar a nadie atrás” y, dada su ambición, constituyen una **oportunidad para promover compromisos que permitan hacer frente al desfavorable escenario económico** que vive la región, lo que representa una amenaza para el **sostenimiento de los logros alcanzados en materia de empleo y protección social** (CEPAL, 2017). Ellos pueden significar una instancia para “retomar la construcción del Estado de bienestar y proteger el mundo del trabajo” (CEPAL, 2017). El trabajo decente está en el centro de la Agenda 2030 y así lo expresa el objetivo 8, cuya finalidad es:

“Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en el marco de lo propuesto en sus tres objetivos específicos:

- **8.5:** Para 2030, lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.
- **8.6:** Para 2020, reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.
- **8.7:** Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzado, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”.

La importancia de este último objetivo dio lugar a la Alianza 8.7,⁷ una coalición internacional incluyente y participativa liderada por la OIT, que cuenta con la participación activa de instituciones, organismos y organizaciones de los diferentes sectores, tanto públicos como privados y de la sociedad civil, cuyo fin es asistir a los Estados miembros de las Naciones Unidas en su empeño por acelerar e intensificar las medidas encaminadas a erradicar el trabajo forzado, las formas modernas de esclavitud, la trata de personas y el trabajo infantil en todas sus formas para alcanzar, de este modo, la meta 8.7 de los ODS.

Otros dos objetivos tienen vinculación directa con los temas que convoca la Conferencia: el ODS 4 (garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos) pone el acento en generar condiciones para fortalecer el capital humano de las personas, aspecto clave para una inserción laboral ventajosa, y **el ODS 5** (lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas) llama la atención sobre las fuertes desigualdades de género y la posición subordinada de las mujeres y niñas. Asimismo, al referirse a grupos de población que sufren desventajas particulares, la Agenda 2030 reconoce la contribución positiva de las personas migrantes y su papel fundamental en el desarrollo sostenible. En Argentina, el Gobierno ha demostrado un fuerte compromiso con la Agenda 2030, al colocar a la erradicación de la pobreza como prioridad máxima en las líneas estratégicas de la gestión. En particular, y bajo la coordinación del **Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS)**, dependiente de Presidencia de la Nación, se ha iniciado un proceso de promoción, adaptación e implementación de los ODS con la participación de diferentes ministerios, gobiernos provinciales y actores relevantes. El SNUA brinda su apoyo y acompañamiento para la adaptación e implementación de la Agenda, tanto a nivel nacional como subnacional.

Desde este marco, se han previsto los siguientes pasos (CNCPS, 2017): a) priorización de metas; b) definición de metas nacionales y sus indicadores; c) armonización de metas e indicadores y revisión transversal por organismo; y d) consolidación del conjunto de metas nacionales e indicadores.

Por otra parte, **las 100 prioridades fijadas por el Gobierno para 2016-2019 han posicionado el tema del empleo en primer lugar.** La prioridad N° 14 del Plan de gobierno expresa: “Impulsamos mejorar la productividad del empleo por medio de la formalización y la generación de experiencia y prácticas laborales. Estamos revisando los elementos no salariales que encarecen el costo del empleo, con el objetivo de mejorar la productividad laboral y fomentar la creación de empleos de calidad”. La prioridad N° 49 se refiere al fortalecimiento familiar vinculado con las situaciones de trabajo infantil: “Las familias son el núcleo central para el desarrollo de cualquier persona. Estamos trabajando para fortalecer su rol en la vida de las personas a través del acompañamiento personalizado de aquellas familias que estén inmersas en la pobreza. Este proyecto también implica estar junto a los niños que no tengan hogar para que puedan crecer sanos y en familia”.

⁷ Véase <http://www.alliance87.org/>

EL SNUA Y SU APOYO A LA ADAPTACIÓN DE LA AGENDA 2030. EL MARCO DE COOPERACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CON EL PAÍS

El Sistema de las Naciones Unidas en Argentina (SNUA) está integrado por 13 agencias residentes: ACNUR, Banco Mundial, CEPAL, CINU, FAO, OIM, OIT, ONUSIDA, OPS/OMS, PNUD, UNFPA, UNICEF Y UNOPS y por 9 agencias, fondos y programas no residentes: ACNUDH, OACI, OIEA, ONUDI, ONU Mujeres, ONU Ambiente, UNESCO, UNODC y ONU Habitat.



En el Anexo 1 de este documento se describe sucintamente el rol de cada una. Las agencias adhieren –a través de sus mandatos específicos– a una estrategia común de acción y cooperación para contribuir al bienestar, la equidad, el desarrollo y la promoción de los derechos humanos.

Algunas acciones de **apoyo del SNU** a la implementación de la Agenda 2030 incluyen **actividades de abogacía y difusión**, tanto a nivel nacional como a nivel provincial y municipal, frente a **públicos diversos** entre los que se incluyen: organizaciones de la sociedad civil, sector académico, sector privado, sindicatos, diálogos interreligiosos, jóvenes, defensorías del pueblo, legisladores, con el fin de establecer nuevas **alianzas estratégicas**.

Es importante destacar que las principales contribuciones del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en el logro de los ODS se ven reflejadas en el **Marco Estratégico de Cooperación** (MECNUD 2016-2020), a través de las cinco áreas de cooperación definidas:

1. *Desarrollo económico inclusivo y sostenible;*
2. *Protección y acceso universal a servicios esenciales;*
3. *Ciudadanía y promoción de derechos humanos;*
4. *Medio ambiente;*
5. *Cooperación para el desarrollo sostenible.*



Las áreas estratégicas del MECNUD están en línea con las prioridades del Gobierno y apoyan la implementación de la Agenda 2030 en Argentina con un enfoque de derechos humanos. Contribuyen a fortalecer las capacidades institucionales para el logro de un modelo de crecimiento equilibrado e inclusivo, que incorpore la perspectiva de género y de derechos humanos. Asimismo, definen de qué manera la ONU contribuirá, a través de una acción colectiva e integrada, con dichas prioridades en alianza con el Gobierno y otros actores.

Es importante señalar que el Gobierno ha mostrado un claro entendimiento de que la Agenda 2030 va más allá de las cuestiones sociales y, por lo tanto, ha comprendido la necesidad de reforzar el papel del Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales y la articulación con el Gabinete Económico, el Ministerio de Ambiente y otras agencias gubernamentales relevantes, como el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), entre otros.

Los resultados vinculados con los temas de este documento se encuentran en el **área de cooperación 1 (Desarrollo económico inclusivo y sostenible)**. Allí se propone para 2020 que el país haya:

- “Articulado políticas de empleo, educación y formación para el empleo decente, particularmente entre los jóvenes para el aumento del empleo y de su calidad, promoviendo además el desarrollo de recursos humanos consistentes con las necesidades del desarrollo productivo.
- Implementado estrategias que fomenten la reducción de la economía informal y de todas las formas de discriminación, promoviendo especialmente la igualdad de género y la erradicación del trabajo infantil y del trabajo forzoso”.

Respecto de **la promoción del empleo y el trabajo decente**, se expresa el compromiso para propiciar marcos regulatorios que mejoren la formalización laboral y marcos de protección a los trabajadores y trabajadoras, especialmente para los informales y la población desempleada. También se propone apoyar la implementación de políticas activas de empleo que intermedien entre la oferta y la demanda de trabajo, y políticas de desarrollo de competencias profesionales congruentes con las necesidades del desarrollo productivo. Explícitamente, se menciona la intención de superar las desigualdades de género, mejorando la situación de las mujeres en el mercado de trabajo, así como los patrones de división sexual del trabajo.

El SNU da un **énfasis particular a priorizar y orientar acciones para la reducción de las asimetrías regionales**, reconociendo que ello es prioridad para alcanzar mayor equidad en el desarrollo. También se impulsan ciertos ejes transversales que guían sus acciones: **el enfoque de derechos, de igualdad de género y la sostenibilidad ambiental**, y el trabajo con dos áreas transversales referidas al: **fortalecimiento institucional y la gestión basada en resultados**.

Para alcanzar tales efectos durante el período establecido, agencias, fondos y programas se proponen colaborar con el Gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial y los sindicatos, realizando asesorías técnicas, facilitando instancias de diálogo, construyendo conocimiento, brindando apoyo en la gestión de proyectos e identificando buenas prácticas en la región. De manera complementaria, el SNUA apoyará el desarrollo de una estrategia orientada hacia acciones de cooperación técnica triangular.

Así, el MECNUD sienta las bases para una cooperación efectiva del SNU con el país, mediante la acción pertinente de las agencias, los fondos y los programas que lo componen, en función de sus propios mandatos, así como de la acción mancomunada que se establezca entre los proyectos específicos que se generen.

2. El trabajo infantil en Argentina: diagnóstico, políticas públicas y el rol del Sistema de las Naciones Unidas en Argentina

A continuación, se propone una síntesis de la situación del trabajo infantil y adolescente en Argentina, mediante una sistematización de la información disponible, con el objetivo de brindar herramientas para profundizar el abordaje de la problemática en el país. Se brinda un breve panorama contextual de las tendencias mundiales y regionales sobre trabajo infantil, se introduce el marco conceptual operativo de referencia y la información más relevante disponible en Argentina sobre el recorrido del trabajo infantil y adolescente a partir de los relevamientos oficiales existentes (EANNA, 2004; MANNyA, 2012). La propuesta ofrece tanto una aproximación sobre su evolución general para el período 2004-2012, como sobre las iniciativas de construcción de información actualizada para 2016-2017. Se presentan las caracterizaciones particulares de acuerdo con los estratos urbano y rural, siempre que la disponibilidad de datos secundarios lo permita. Finalmente, se propone una síntesis del recorrido de las políticas públicas y las acciones específicas para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente junto a la participación de las agencias del SNUA, en un trayecto de construcción caracterizado por una fuerte cooperación con el Gobierno argentino.

2.1. TENDENCIAS MUNDIALES Y REGIONALES EN TRABAJO INFANTIL

El informe “Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil - Estimaciones y tendencias mundiales entre 2000 y 2012” publicado por la OIT en 2013 señala que para 2012 el 16,7% de los niños y niñas del mundo de entre 5 y 17 años se encontraban ocupados en actividades económicas. En 2008, una cantidad de 264 millones descendió a 222 millones, en 2012 (es decir, un 22% de reducción en cuatro años), en tanto se sostuvo una mayor participación de niños que de niñas (18,1% y 15,2% respectivamente).⁸ En cuanto a la distribución regional mundial de niños y niñas, en términos absolutos, América Latina y el Caribe registraban a 12,5 millones (con una incidencia de 1 niño ocupado cada 12), ubicándose en el tercer lugar del análisis para la región. Con respecto a los niños y niñas involucrados en trabajos peligrosos, América Latina y el Caribe se encuentran en el tercer lugar con 9,6 millones.

⁸ Respecto del trabajo infantil prohibido en los diferentes países –según los Convenios núm. 138 y núm. 182 de la OIT–, el total mundial revelaba que en 2012 la cifra había descendido al 10,6%, respecto del 13,6% que se daba en 2008. Luego, sobre el trabajo peligroso realizado por niños y niñas, se informa que entre 2008 y 2012 la reducción implicó que 30 millones de niños y niñas ya no estuvieran involucrados. Se trata de un dato relevante, dado que la situación de niños, niñas y adolescentes en trabajos peligrosos involucraba a más de la mitad de la infancia trabajadora.

Para más información, consúltese el Informe completo en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipecc/documents/publication/wcms_221514.pdf

Los sectores donde se identifica mayor presencia de trabajo infantil son la agricultura, la industria y los servicios. El 58,6% de los niños de 5 a 17 años en situación de trabajo infantil en todo el mundo trabajan en el sector agrícola, el 7,2% en la industria y el 32,3% en los servicios (de los cuales, el 6,9% se desempeña en el trabajo doméstico). Esta distribución no presentó diferencias sustantivas en los dos períodos comparados. Lo mismo sucedió con la situación de trabajo, al mantenerse la distribución entre 2008 y 2012 (68,4% de niños y niñas como trabajadores familiares auxiliares, 22,5% con empleos remunerados y 8,1% en tareas por cuenta propia).

2.2. EL TRABAJO INFANTIL EN ARGENTINA

El primer relevamiento específico sobre la situación del trabajo infantil en Argentina es la **Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA)**, realizada entre 2004 y 2006 en las regiones del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Cuyo, Noroeste Argentino (NOA) y Nordeste Argentino (NEA),⁹ a partir de la información provista por niños, niñas y adolescentes, en el marco del Programa Encuesta y Observatorio de Trabajo Infantil.¹⁰

En el siguiente cuadro, se resumen los elementos que constituyen el marco de realización de los relevamientos nacionales: definiciones, conceptos operativos, especificaciones y grupos de edad involucrados en el trabajo infantil.

CUADRO 1.
CONCEPTUALIZACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

Definición	Toda actividad económica y/o estrategia de supervivencia remunerada o no, realizada por niñas y niños, por debajo de la edad mínima de admisión en el empleo o trabajo, o que no han finalizado la escolaridad obligatoria o que no han cumplido 18 años si se trata de trabajo peligroso.
Actividades involucradas	Actividad económica para el mercado Actividad económica orientada al mercado que genera bienes o servicios, al menos 1 hora en la semana de referencia.
	Actividad productiva para autoconsumo Producción de bienes primarios que se realizan en el hogar con fines de uso y consumo.
	Actividad doméstica intensa Tareas de limpieza, cocina y/o arreglos de la propia casa, cuidado de hermanos o alguna persona que vive en el hogar y que, según su intensidad y carga inadecuada, interfieren en el desarrollo adecuado de los niños, niñas y adolescentes, obstaculizando el proceso educativo, el juego y el descanso. Criterio: cantidad de horas semanales: <ul style="list-style-type: none"> • 5 a 13 años: 10 horas o más; • mayores de 13 años: 15 horas o más.
Grupos de población	Alcanza a varones y a mujeres. Trabajo infantil prohibido: hasta los 15 años. Trabajo adolescente protegido: 16 y 17 años. La toma de datos en los relevamientos específicos se realiza desde los 5 años.

Fuente: elaboración propia sobre la base del MTEySS, 2015.

⁹ En estas regiones habita la mitad de la población del país (OIT, 2006).

¹⁰ La EANNA fue realizada en forma conjunta entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), con asistencia técnico-financiera de la OIT/IPEC y SIMPOC.

Según los datos de la EANNA, en 2004-2006 el trabajo infantil afectaba al 6,5% de los niños y niñas de 5 a 13 años y al 20,1% de los adolescentes en actividades orientadas al mercado. En términos generales, se registró una mayor participación de varones que de mujeres. Los varones se desempeñaban mayormente en actividades de construcción, negocios, fincas y talleres, mientras que las mujeres tenían una presencia más preponderante en las actividades domésticas intensas y en aquellas vinculadas con el cuidado y el servicio doméstico para terceros. Algunas de estas tareas integran el núcleo de las peores formas de trabajo infantil. Entre los adolescentes (14 a 17 años),¹¹ la incidencia de participación en actividades económicas evidenciaba marcadas diferencias según el sexo: en la semana de referencia, 1 de cada 4 varones y 1 de cada 8 mujeres habían trabajado.

En 2012 se llevó a cabo el segundo relevamiento específico sobre trabajo infantil y adolescente, el **Módulo de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes (MANNyA)**,¹² que ha recogido información de los aglomerados urbanos¹³ que integran la muestra de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) para el tercer trimestre de 2012.¹⁴ Se trata del primer operativo sobre trabajo infantil incorporado al Sistema Estadístico Nacional. Como en la EANNA, en este relevamiento se buscó obtener la información directamente de los niños, niñas y adolescentes de los hogares encuestados.

Entre un estudio y otro, Argentina ha recorrido un camino de compromisos y de resolución de aspectos claves en busca de erradicar el trabajo infantil, tanto legislativos como institucionales, entre los que se destacan la Ley N° 26.390, la elevación de la edad mínima de admisión al empleo a 16 años y la protección del trabajo adolescente para el grupo de 16 y 17 años.¹⁵

La tendencia general detectada por el informe del MANNyA sobre la evolución de la situación del trabajo infantil en Argentina, expresando la comparabilidad¹⁶ con los resultados generales de la EANNA,¹⁶ expone que **el trabajo infantil prohibido** por la legislación vigente alcanzaba en el tercer trimestre de 2012 al 3% de los **niños y niñas de 5 a 15 años**, estimando una caída en la incidencia del 56% entre 2004 y 2012 y **una tasa de trabajo infantil que**

¹¹ Al momento de realización de la EANNA, la edad mínima de admisión al empleo era, en Argentina, de 14 años. Actualmente, alcanza a los 16 años.

¹² Fue elaborado de manera conjunta por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) a través de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) y del Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA), y el Ministerio de Desarrollo Social mediante la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF).

¹³ En Argentina se considera "localidades urbanas" a los aglomerados con 2000 o más habitantes.

¹⁴ La meta de este relevamiento consistió en brindar información social y económica complementaria a la EAHU respecto de la población de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años. Con este fin, se relevó información sobre: uso del tiempo libre, acceso a tecnologías de la información, participación en las tareas domésticas. A la vez, ello fue registrado tanto para las producciones enmarcadas en las actividades de autoconsumo del hogar como en las consideradas para el mercado. Este módulo fue diseñado teniendo en cuenta los antecedentes que aportaba la EANNA realizada en 2004-2006 y consideró tanto las conceptualizaciones operativas derivadas de la legislación nacional como las recomendaciones internacionales para la medición del trabajo infantil realizadas por la OIT a través del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil - Programa de Información Estadística y Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (IPEC-SIMPOC).

¹⁵ Ello explica la diferencia en los grupos de edad involucrados en el análisis.

¹⁶ Si bien ambos operativos de encuesta se relevaron con muestras y coberturas diferentes, el INDEC ha realizado las armonizaciones necesarias entre las bases de datos para obtener algún dato estimable de comparabilidad de la situación del trabajo infantil en Argentina en el período 2004-2012. En este documento se presentan los datos referidos al último relevamiento que brinda información sobre los aglomerados urbanos y se presentan los datos correspondientes a los mundos agrarios recogidos por la EANNA. Aunque el MANNyA incluyó preguntas relativas a actividades agropecuarias y se considera frecuente la residencia de trabajadores agrícolas en aglomeraciones urbanas, no se ha captado información sustantiva sobre el trabajo infantil en actividades agropecuarias como sí ha ocurrido con otras ramas de actividad. Probablemente se deba a que el Módulo fue tomado en octubre y con período de referencia en la semana anterior, por lo cual muchas de las actividades agropecuarias no son pasibles de ser registradas dado que se concentran en el período estival, con excepciones como la ganadería y algunas producciones frutícolas de exportación.

pasó del 7,8% al 3,4%. Si se observa esta información entre los más pequeños (**5 a 13 años**), **el trabajo infantil en actividades económicas se redujo del 6,4% al 2,2%**, del 7,5% al 1,9% en las actividades para autoconsumo del hogar y del 8% al 2,9% en las tareas domésticas intensas (MTEySS - OTIA, 2014).

Esta reducción, de acuerdo con el informe del MANNyA, encuentra fundamentos tanto en el mejoramiento ocurrido para el período en la estructura ocupacional como en el hecho de haberse incrementado fuertemente el alcance del sistema de protección social que incorporó ingresos a las familias y permitió que no se requiriera de la participación de niños, niñas y adolescentes en los ingresos de los hogares. En este sentido, es importante destacar que a comienzos de 2003 el desempleo alcanzó su máximo histórico (24,3%) y que para el tercer trimestre de 2012 se había reducido al 7,6%. Asimismo, el crecimiento del empleo en el sector privado facilitó el acceso de más familias a los beneficios de la seguridad social: para 2012, el sistema contributivo de asignaciones familiares alcanzaba un 48% más de niños, niñas y adolescentes que en 2002. La incorporación en 2009 de la Asignación Universal por Hijo fue determinante en el mejoramiento de la cobertura de protección social, ya que en los primeros tiempos de su implementación alcanzó a 3,4 millones de niños, niñas y adolescentes.

Actualmente, Argentina se encuentra realizando la **Segunda EANNA** en los estratos urbano y rural, en una labor conjunta entre el MTEySS y el INDEC, con la colaboración de **UNICEF**.¹⁷ Tanto para las dos EANNA como para el MANNyA, los actores locales han tomado en cuenta los aportes realizados por la **OIT**, especialmente en aquellos aspectos que permitieran unificar las formas de medición promoviendo la comparabilidad de datos a nivel global. Las Oficinas de la **CEPAL** y de la **OIT** en Argentina están brindando apoyo al MTEySS en la implementación del **modelo predictor del riesgo de trabajo infantil georreferenciado**, desarrollado por la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil,¹⁸ con sede en la Oficina de la OIT para las Américas y sede central de la CEPAL.

Utilizando como base el análisis conjunto de algunos indicadores, el modelo predictor permitirá identificar las zonas con mayor vulnerabilidad al trabajo infantil. Contar con los datos de la **Segunda EANNA** y con los resultados del **modelo predictor** favorecerá el diseño de políticas públicas dirigidas a atender los condicionantes del trabajo infantil para prevenirlo y erradicarlo y para fortalecer la protección del trabajo adolescente permitido.

Principales características del trabajo infantil y adolescente en el estrato urbano

A partir del análisis del MANNyA,¹⁹ se presenta una síntesis de información relativa al trabajo infantil y adolescente en los aglomerados urbanos para el tercer trimestre de 2012.²⁰ La participación de niños, niñas y adolescentes en actividades económicas y no económicas presenta, a nivel total del país, una incidencia más significativa a medida que aumenta la edad, es decir que se incrementa entre la infancia y la adolescencia. Así,

¹⁷ Aún no se cuenta con datos preliminares de este relevamiento, puesto que a la fecha de elaboración de este documento el operativo se encuentra en desarrollo.

¹⁸ Véase: <http://www.iniciativa2025alc.org/es/ir/conocenos>

¹⁹ La información ha sido analizada por subgrupos de edad, atendiendo a las diferencias propias del desarrollo de las personas que transitan de la infancia a la adolescencia y a la escolarización alcanzada en cada caso. De esta manera, se buscó acceder a una caracterización de las actividades económicas y no económicas que cada grupo etario expone. Esta propuesta de análisis de la información permitiría diseñar instrumentos de intervención direccionados a las problemáticas que se revelen como particulares de un grupo etario y diferenciarlas de las políticas más generales que deben hacerse, en pos de un sistema de intervención integral.

²⁰ Para conocer mayores niveles de desagregación de la información, consúltese OTIA. 2014. "Situación del trabajo infantil en el total urbano nacional. Informe de resultados del Módulo de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes". Buenos Aires, MTEySS y OIT. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/DocumentosSUBWEB/area1/documentos/Situacion_trabajo_infantil_urbano_nacional_MANNyA_2012.pdf

el grupo de niños y niñas de menor edad participa en las actividades en proporciones similares (inferiores al 3% en cada una de ellas), mientras que el grupo de 14 y 15 años prácticamente triplica la participación. Entre los adolescentes, los porcentajes de participación en actividades para el mercado y actividades domésticas intensas duplican a los de 14 y 15 años, mientras que las actividades de autoconsumo tienen un porcentaje de participación apenas por encima de estos últimos. Sin embargo, queda en evidencia la evolución en la participación de actividades de los niños, niñas y adolescentes, a medida que se incrementa la edad.

CUADRO 2.

DISTRIBUCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE TRABAJAN POR TIPO DE ACTIVIDAD. TOTAL PAÍS, 2012 (EN PORCENTAJES)

	5-13 años	14-15 años	16-17 años
Actividad económica para el mercado	2,0%	7,5%	17%
Actividad productiva para autoconsumo	2,1%	6,4%	8,5%
Actividad doméstica intensa	2,6%	6,5%	11,3%

Fuente: MANNyA, tercer trimestre de 2012.

Cuando se analiza la distribución de las actividades entre niños, niñas y adolescentes que trabajan por cada grupo de edad, se observa que la participación en actividades domésticas intensas y en actividades productivas para autoconsumo disminuye al incrementarse la edad. Esto significa que los más pequeños realizan esas actividades con mayor frecuencia que los mayores. Mientras ocurre lo opuesto con la actividad económica para el mercado, donde a mayor edad se verifica un incremento en los porcentajes de participación.

CUADRO 3.

DISTRIBUCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE TRABAJAN POR TIPO DE ACTIVIDAD EN CADA SUBGRUPO DE EDAD. TOTAL PAÍS, 2012 (EN PORCENTAJES)

	5-13 años	14-15 años	16-17 años
Actividad económica para el mercado	33	44	55
Actividad productiva para autoconsumo	29	26	18
Actividad doméstica intensa	38	30	27
Total	100	100	100

Fuente: MANNyA, tercer trimestre de 2012.

Conocer las experiencias diferenciadas entre varones y mujeres permite una caracterización más específica para identificar la potencial reproducción de los roles tradicionalmente femeninos y masculinos. Así es posible analizar si esos roles condicionan la inserción laboral de los niños, niñas y adolescentes a futuro.

Los datos del MANNyA muestran que en los tres grupos de edad son los varones quienes participan en mayor medida en las actividades consideradas económicas, en tanto el grupo de los más pequeños es el que menores diferencias presenta por sexo (2,2% varones, 1,7% mujeres). Luego se incrementa tanto la intensidad como los porcentajes de participación según el aumento en la edad de niños, niñas y adolescentes.

Los **varones** de 14 y 15 años prácticamente cuadruplican los porcentajes de participación respecto de los más pequeños (9%) y los adolescentes duplican la participación de los de 14 y 15 años (21%). En tanto, en el caso de las **mujeres**, aunque con menores niveles de participación en actividades laborales que los varones,

continúa la tendencia al incremento según la edad (1,7%, de 5 a 13 años; 5%, entre 14 y 15 años; 12%, entre las adolescentes). **Al analizar la brecha de género por grupos de edad, esta se profundiza: los varones casi duplican en participación en actividades laborales a las mujeres, a partir de los 14 años.**

En las actividades para autoconsumo, son los varones los que más participan y la brecha se agrava conforme se incrementa la edad. La participación de las **mujeres** se duplica de un grupo a otro, pero en ningún caso llega al 5%, mientras que los **varones** triplican su participación en el pasaje del primero al segundo grupo y la cuadruplican si se compara a los adolescentes con los más pequeños. Así, para el grupo de 5 a 13 años participa el 3% de los varones y el 1% de las mujeres; entre los de 14 y 15 años, el 10% y el 2%, respectivamente, quintuplicando los varones a las mujeres, y entre los adolescentes, el 13% y el 4%. **En las actividades para autoconsumo, la brecha de género se profundiza todavía más y se observa una distancia más marcada incluso entre varones y mujeres de los grupos más pequeños.**

En contraste con las actividades económicas y las de autoconsumo, **las actividades domésticas intensas tienen una presencia mayor de mujeres. Así, se profundiza la brecha con los varones según el grupo de edad en sentido ascendente. Entre los más pequeños, la diferencia en participación es mínima**, pero son más las niñas que los niños (2% varones, 3% mujeres). La participación de niñas en el grupo de 14 y 15 años se triplica respecto de las más pequeñas (9%) y se duplica la de niños (4%), pero la brecha entre varones y mujeres se acentúa. Finalmente, entre los adolescentes la brecha de género en la participación de actividades domésticas intensas continúa su profundización, contando al 6% de los varones frente al 17% de las mujeres (que duplican en participación a las del grupo de 14 y 15 años).

A partir de los datos analizados, resulta evidente que se sostienen las tendencias a la reproducción de actividades identificadas con roles masculinos y femeninos, las cuales se inician a temprana edad como "ayuda", se profundizan en el pasaje hacia la adolescencia y se consolidan en la última etapa como actividades laborales.

Resulta interesante completar la información con el **tipo de situación ocupacional**, es decir, si las tareas realizadas por niños, niñas y adolescentes se destinan a sus familiares, a un patrón o por cuenta propia. En este sentido, el informe del MANNyA deja en claro que este aspecto se transforma desde la "ayuda", como inicio temprano en el mundo del trabajo, hasta alcanzar actividades para un tercero o por cuenta propia durante la adolescencia. La ayuda a los padres o familiares se mantiene en el 57% para los grupos más pequeños, mientras que entre los adolescentes desciende al 37% y el trabajo para un patrón alcanza al 52% (duplicando la misma situación ocupacional de los grupos de niños y niñas más chicos).

En línea decreciente, ocurre para el trabajo por cuenta propia, que se presenta con mayor porcentaje de distribución en el grupo de 5 a 13 años (21%), descendiendo al 16% en el de 14 y 15 años, hasta obtener un 11% entre los adolescentes. **La brecha de género se ensancha entre los adolescentes, donde se registra un 44% de mujeres trabajando para un patrón y el 55% de los varones en igual situación (en los grupos más pequeños esta diferencia es mucho menor), en tanto se manifiesta una tendencia inversa para la situación de trabajo familiar o por cuenta propia, donde las mujeres son más numerosas** (41% de mujeres en trabajo familiar; 35% de hombres; 15% de mujeres trabajando por cuenta propia, 9% de varones).

5 A 13 AÑOS

84%
TRABAJA



14 Y 15 AÑOS

30%
TRABAJA

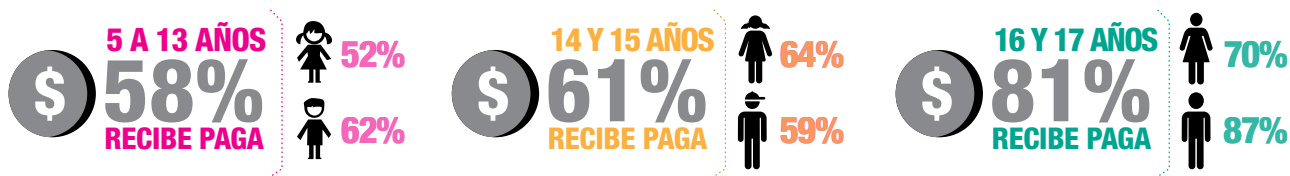


16 Y 17 AÑOS

56%
TRABAJA



EL 16% DECLARA QUE TRABAJA MÁS HORAS QUE LAS ESTABLECIDAS POR LEY PARA LOS ADOLESCENTES



Se suele considerar a los hogares con jefatura femenina como aquellos más vulnerables a la incorporación de niños, niñas y adolescentes al mundo del trabajo. Según los datos del MANNyA, esta situación se percibe en los grupos de menor edad (42% de los hogares para el grupo de 5 a 13 años y 44% con al menos un adolescente de 14 y 15 años), en tanto, no es un condicionante para la incorporación al mundo del trabajo en el caso de los adolescentes.

La formalidad de la ocupación del jefe/a de hogar constituye una variable que incide en la ocurrencia del trabajo infantil. Más del 60% de las familias con jefe con ocupación formal no registra actividad laboral de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, en los hogares cuyo jefe/a posee empleo informal, se registra un 47% de trabajo infantil en el grupo de 5 a 13 años; un 61% en el grupo de 14 y 15 años y un 49% entre los adolescentes. Finalmente, en las familias con menores ingresos (ingreso per cápita familiar), la proporción de trabajo infantil es mayor que en las de ingresos altos, si bien se registra en todos los quintiles de ingresos.

La asistencia a la escuela de los niños y niñas de 5 a 13 años, independientemente de su condición laboral, es cercana al 100%. Este dato se transforma a medida que crecen, en consonancia con las características que la educación media tiene en el país (desgranamiento de la matrícula, abandono, repitencia, rezago).



A pesar del alto nivel de asistencia de los más pequeños, existen otras dimensiones del perfil educativo (sobreedad, repitencia, ausentismo), que permiten percibir si un niño, niña o adolescente trabaja. Si bien el 11% de los más pequeños inicia la educación con mayor edad de la exigida, **el dato de sobreedad se duplica en los casos de los niños, niñas y adolescentes que trabajan**. Esta tendencia se profundiza avanzando en los trayectos de educación media, cuando alcanza al 30% de los casos de niños, niñas y adolescentes de 14 y 15 y de adolescentes que trabajan.²¹ Asimismo, **los hogares donde el Módulo detectó trabajo infantil son aquellos en los que los adultos presentan déficits educativos**. En efecto, se trata de una de las características del clima educativo del hogar que operaría como determinante del ingreso en el trabajo de los niños, niñas y adolescentes (es el caso del 80% de los hogares con trabajo infantil).

Principales características del trabajo infantil y adolescente en el ámbito rural

La EANNA (2004-2006)²² ha relevado información específica en espacios rurales. Es importante mencionar que algunas actividades económicas en las que se desempeñan niños, niñas y adolescentes pueden tener lugar tanto

²¹ En 2015, se modifica la Ley de Educación Nacional N° 26.606 y se establece un lapso de formación obligatoria de 14 años con la Ley N° 27.045.

²² Los datos sobre trabajo infantil en el mundo agropecuario argentino fueron analizados a partir de los registros aportados por la EANNA 2004-2006 y por los estudios rápidos con enfoque local de índole descriptiva exploratoria realizados en algunos municipios del país, con el apoyo de la OIT y de UNICEF. De acuerdo con la publicación de la EANNA (OIT, 2006; Aparicio, 2007), se presenta una caracterización sintética de la situación del trabajo infantil en el agro.

en el medio rural como en el urbano (tal es el caso de la ladrillería artesanal, la recolección de residuos sólidos, la construcción), así como también suele registrarse en estudios cualitativos el trabajo de residentes rurales en zonas urbanas.²³ El trabajo en producciones agropecuarias integra el listado de trabajos peligrosos, pues implica un riesgo físico importante asociado a las posibilidades de accidentes derivadas de la manipulación de herramientas, de la carga física que las labores demandan, de la exposición a agroquímicos y a las inclemencias climáticas y, en el caso de las familias campesinas no asalariadas, debido a la superposición de la unidad productiva con la unidad de residencia (situación en la que se involucra laboralmente a todo el grupo familiar).

La importancia del diseño de la EANNA en el caso de las actividades agropecuarias merece destacarse: en ella se ha previsto registrar varios períodos de referencia, incluyendo el último año y si se trabajó alguna vez en la vida –rangos mayores a los de los relevamientos tradicionales sobre trabajo–, lo cual favorece la captación de información en ciclos ocupacionales anuales, que revisten una alta temporalidad, según el ciclo biológico de las producciones agropecuarias, y permite detectar el inicio precoz en el mundo del trabajo. Además, la EANNA se dirige a las características particulares de las producciones de cada provincia y ha estado orientada a captar el trabajo “invisibilizado”, tanto por motivos culturales como debidos a infracciones laborales.

CUADRO 4.

SÍNTESIS DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE TRABAJO INFANTIL EN EL MEDIO RURAL POR GRANDES GRUPOS DE EDAD. ²⁴ EANNA 2004-2006²⁵ (EN PORCENTAJES)

		5-13 años	14-17 años
Actividades	Actividad laboral	8%	35,5%
	Actividad de autoconsumo	12,8%	17,2%
	Actividades domésticas intensivas	8,3%	6,9%
Tipo de tarea	Trabajó en negocio, oficina, taller o finca	47,3%	46%
	Cortó el pasto/podó árboles por dinero o propina	13%	6,7%
	Ordeñó y cuidó animales para venta de productos	11%	3,9%
	Cultivó/cosechó para venta	10,1%	25,2%
	Atendió hornos	5,8%	0%
	Ayudó en la construcción	3,2%	1,4%
Rama de actividad	Participación en rama de actividad agropecuaria	60,9%	65,5%
	Participación en rama comercial	15,4%	4,7%
Horas semanales trabajadas	Menos de 10 horas	54,4%	23,8%
	Más de 10 horas	39,7%	44%
Asistencia a la escuela	Asiste	90,3%	38%
	No asiste	9,7%	62%
Sobreedad escolar	Sin sobreedad	79,6%	55,4%
	Con sobreedad	20,4%	44,6%

Fuente: elaboración propia sobre la base de la OIT, 2006.

²³ En Aparicio (2007) se realiza un recorrido de estas problemáticas derivadas de las discusiones acerca de las dificultades que actualmente acarrearán categorías como “rural” y “urbano” y las ramas de actividad económica. También se expone que el trabajo familiar en el medio rural y el trabajo para un patrón no conforman similares condicionamientos y que difieren, a la vez, según el tamaño del establecimiento y el nivel de especialización productiva.

²⁴ En esta síntesis, los datos sobre trabajo toman la semana de referencia.

²⁵ El análisis general de la EANNA (OIT, 2006) organiza la información en dos grandes grupos. En función de ello, se presenta la información disponible más destacable que brinda un panorama de aproximación al estado de situación del trabajo infantil en el

Como se observa, en el medio rural, los niños, niñas y adolescentes que han realizado **labores económicas para el mercado** se concentran entre los adolescentes (35,5%), mientras que entre los más pequeños este dato apenas llega al 8% de los niños, niñas y adolescentes entrevistados. En las **actividades de autoconsumo** es donde más niños, niñas y adolescentes de 5 a 13 años participan (12,8%), lo que evidencia el inicio temprano en las actividades de reproducción cotidiana del hogar que desarrollan las familias rurales. Este aspecto también es importante entre los adolescentes, ya que el 17,2% de los que trabajan lo hace para autoconsumo. Finalmente, las **actividades domésticas intensivas** se presentan con una diferencia muy pequeña en puntos porcentuales entre ambos grupos de edad, siendo mayor entre los niños y niñas más chicos.

La preponderancia en el medio rural de la **participación en la rama de actividad agropecuaria** tiene en ambos grupos una importancia similar: los más chicos llegan casi al 61%, mientras que los adolescentes al 65,5%. Sin embargo, en las **actividades del rubro comercial**, los niños, niñas y adolescentes de 5 a 13 años triplican en participación a los adolescentes. Si bien los datos muestran que cuanto más pequeños, menos horas trabajan por semana, el porcentaje de participación en más de 10 horas semanales es alto en ambos grupos (39,7% para los más chicos, 44% para los más grandes), datos que manifiestan una **alta dedicación a actividades** que podrían interferir en el desarrollo integral de la infancia y la adolescencia.

Respecto de la escolaridad, el 62% de los adolescentes que trabaja no asiste a la escuela (lo que demuestra un enorme contraste con la asistencia escolar registrada por la EANNA para los adolescentes urbanos, entre quienes el 21% de los que trabajan no asiste a la escuela). Este dato manifiesta una desigualdad de oportunidades de desarrollo altamente diferenciada. **El mismo indicador alcanza entre los más pequeños al 9,7%**. Luego, entre los que asisten a la escuela, el 20,4% de los más chicos lo hace en un nivel inferior al esperado para su edad, algo que se profundiza entre los adolescentes, ya que el 44% de ellos no tiene la edad adecuada al año que cursa. Estas cifras muestran el efecto adverso del trabajo sobre la escolaridad. Pero, además, debe tomarse en cuenta como explicación la baja cobertura de servicios educativos en el sector rural, especialmente en educación secundaria, un hecho que se fortalece si se observan los datos de asistencia escolar sin tener en cuenta el factor trabajo. Por otra parte, en los contextos rurales reviste particular importancia el vínculo entre la falta de acceso a servicios educativos y de cuidado y el trabajo infantil, en especial, en el caso de los más pequeños (sobre todo cuando en tiempos de cosecha –generalmente durante el receso escolar– la familia no tiene dónde dejarlos y los lleva a las labores o quedan solos).

Para completar el análisis sobre el medio rural, es importante apreciar algunos datos subdivididos en tres grupos de edad, dado que entre las familias rurales el grado de madurez de los niños, niñas y adolescentes se evalúa de manera diferente respecto de lo que se considera en los estratos urbanos.

En este sentido, se destaca que en el grupo de los niños y niñas menores de 9 años los datos dan cuenta del inicio temprano en el trabajo y en las actividades de autoconsumo, de la percepción de ingresos, del trabajo fuera del hogar y de una intensidad laboral que ronda los 20 y más días por mes ya desde muy pequeños. Estas situaciones se profundizan conforme la edad avanza, y entre los adolescentes las actividades realizadas para un patrón aumentan en detrimento de la ayuda brindada a padres o familiares, lo que evidencia el precoz inicio en el trabajo extrapredial en el ámbito rural.

medio rural. Los informes no aportan datos por sexo desagregados por área de residencia (rural/ urbana), motivo por el cual no se presenta la brecha de género.

CUADRO 5.

SÍNTESIS DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL TRABAJO INFANTIL EN EL MEDIO RURAL POR SUBGRUPOS DE EDAD. EANNA 2004-2006 ²⁶
(EN PORCENTAJES)

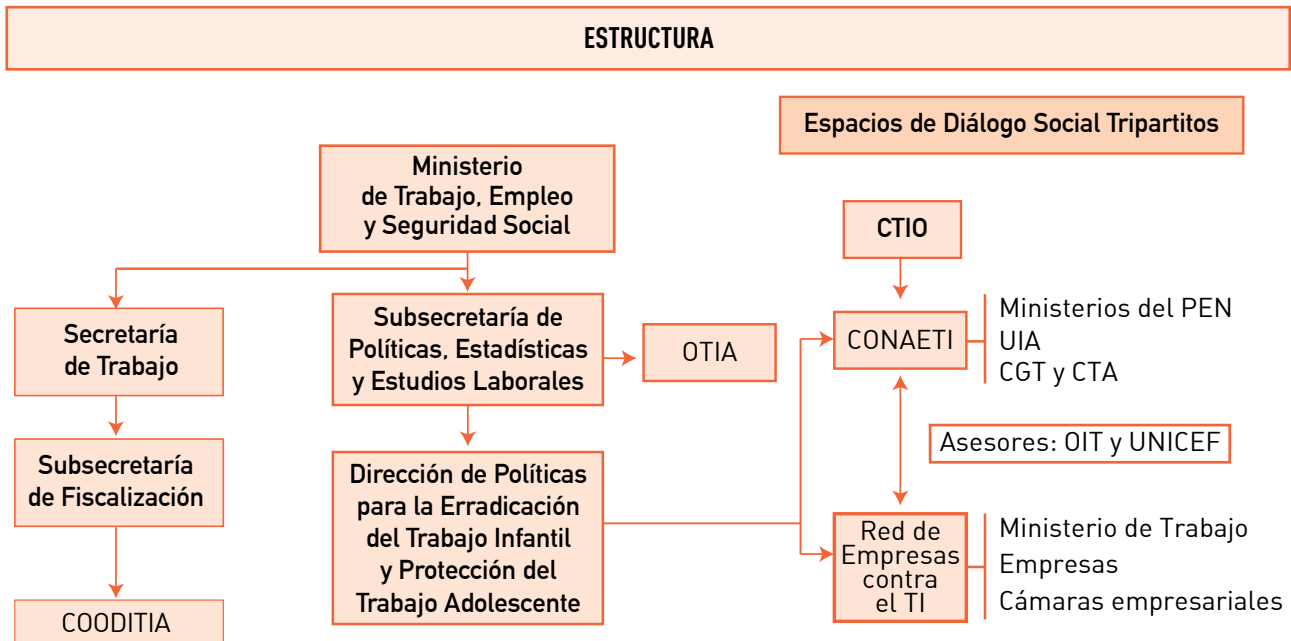
		5 a 9 años	10 a 13 años	14 a 17 años
Trabajó en algún momento del año		13,3%	29,6%	56,2%
Ganó dinero trabajando		41,3%	69,6%	74%
Actividades de autoconsumo familiar (huerta y animales)		20,1%	39,9%	65,4%
Inserción ocupacional	Trabajó ayudando a los padres o a un familiar	92%	75,5%	41,8%
	Trabajó por propia cuenta	2,5%	10,9%	17,7%
	Trabajó para un patrón	3,1%	11,2%	40,3%
Tipo de actividad	Trabajó en la calle o en medio de transporte	2,1%	3,6%	3,5%
	Trabajó en finca, negocio, taller o en otra casa	67,5%	59,8%	78,7%
	Trabajó en su propia casa	28,8%	36,5%	16,5%
Tiempo de trabajo	Trabajó más de 20 días en el último mes	17,8%	21,1%	42,3%

Fuente: elaboración propia sobre la base de Aparicio, 2007.

Es importante considerar que si bien en Argentina reside en zonas urbanas poco más del 90% de la población total del país, las dinámicas del mundo urbano no pueden extenderse a todo el territorio. A pesar de representar solo al 10% de la población, el espacio rural tiene dinámicas y prácticas particulares que hacen necesaria la construcción de un estado de situación específico sobre el trabajo infantil y el trabajo adolescente protegido. En este sentido, el Convenio núm. 182 de la OIT, de 1999, ratificado por Argentina en 2001, y la Recomendación núm. 190 establecen las particularidades de “las peores formas de trabajo infantil” y los trabajos peligrosos, entre los cuales se encuentran las labores en el medio rural y, específicamente, los trabajos agrícolas. Un avance importante es que en 2016 Argentina ha ratificado el listado de trabajos peligrosos. Dirigir los esfuerzos hacia la eliminación de estas formas de trabajo infantil implica brindar atención a este sector de la economía como destinatario de acciones prioritarias.

²⁶ La información resumida se presenta según tres grupos de edad, estos procesamientos fueron especialmente realizados para la publicación mencionada y no se especifican otros aspectos. La construcción de un grupo de edad intermedio se considera adecuado, pues en las labores agrarias el desarrollo físico condiciona el tipo de tareas que culturalmente se considera que un niño, niña o adolescente puede realizar.

2.3. EL RECORRIDO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ABORDAJE DEL TRABAJO INFANTIL EN EL PAÍS



Convenios internacionales vinculantes y normativas nacionales

Las políticas públicas argentinas dirigidas a la prevención y la erradicación del trabajo infantil y a la protección del trabajo adolescente permitido han tenido como soporte la voluntad política del Gobierno argentino para enfrentar estos problemas y han contado con el conjunto de instrumentos internacionales promovidos por el SNUA. Este frente conjunto posibilitó que el país fuera suscribiendo y/o ratificando los acuerdos internacionales, junto con el apoyo brindado por las agencias del SNUA para desarrollar instituciones, instrumentos jurídicos, la promoción del diálogo social y la construcción de conocimiento específico.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que ha sido ratificado por Argentina, establece la protección de niños y adolescentes contra la explotación económica y social.²⁷ Asimismo, el Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General N° 18 sobre derecho al trabajo, menciona la necesidad de proteger a los niños de la explotación económica y de todas las formas de trabajo que puedan perjudicar su desarrollo o su salud física o mental.

En materia de protección integral de la infancia, ha sido clave la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989. Este instrumento es el marco normativo más amplio en materia de protección de la infancia desde el enfoque de derechos humanos y desde la perspectiva de la protección integral. Al ratificar la Convención, los estados nacionales son responsables por velar que todas las políticas protejan el principio rector del paradigma de la protección integral: el interés superior del niño. En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño, en su último examen

²⁷ Artículo 10, PIDESC.

al Estado argentino en 2010, le ha recomendado al Estado redoblar los esfuerzos y estructuras para eliminar el trabajo infantil y sus peores formas, garantizando una vigilancia eficaz e imponiendo penas en caso de violación de las disposiciones relativas al trabajo infantil.²⁸

Respecto al trabajo infantil, los Convenios específicos han resultado clave para el desarrollo del andamiaje legislativo, institucional, de políticas y programas específicos, regulatorio y de control en Argentina, así como para dar protección al trabajo adolescente permitido. Este marco también se estableció respecto de la regulación y el control del empleo de los adultos, dado que las condiciones de trabajo de los adultos responsables de niños, niñas y adolescentes que trabajan se cuentan entre los determinantes del trabajo infantil. Se trata de instrumentos de carácter vinculante y que complementan la CDN. Entre los instrumentos destacados se cuentan el Convenio núm. 138, de 1973, y la Recomendación núm. 146 de la OIT. Este Convenio establece una edad mínima de admisión al empleo, que no sea inferior a la de culminación del ciclo escolar obligatorio y fue ratificado por Argentina en 1996.

En cuanto a la realización de trabajos peligrosos, el Convenio núm. 138 señala que, por su naturaleza y condiciones, la edad de las personas empleadas no deberá ser inferior a los 18 años. Por otra parte, el Convenio establece la implementación de una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo infantil y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo. Al respecto, el país ha diseñado e implementado dos planes nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y ha desarrollado una evaluación que se entiende ha servido de insumo para el diseño del tercero. Esto podría evidenciar el interés del país por la mejora continua de las políticas públicas y las decisiones basadas en evidencia.

También se cuenta con el Convenio núm. 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, de 1999 (ratificado por Argentina en 2001), y con la Recomendación núm. 190. En su artículo 3, este Convenio establece las particularidades respecto de “las peores formas de trabajo infantil”, como prioridades para direccionar las acciones hacia su erradicación.²⁹ En 2016, Argentina aprueba el listado de trabajos peligrosos,³⁰ que resulta de particular relevancia para diseñar políticas de protección del trabajo adolescente permitido, actividad que requiere de una fuerte coordinación con las acciones de fiscalización del trabajo.

En 2008 se sanciona la Ley N° 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, que eleva la edad mínima de admisión al empleo a los 16 años y establece las condiciones para proteger al trabajo adolescente permitido.

En 2013, se avanza hacia la penalización de la contratación de niños, niñas y adolescentes con la Ley N° 26.847 que determina multas económicas y sanciones penales a quienes contraten niños y niñas para realizar trabajos, y se establece la incorporación del artículo 148 bis sobre Trabajo infantil en el Código Penal.

²⁸ Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales 2010. Recomendaciones al Estado argentino. Rec. CRC. 2010. CRC/C/ARG/CO/3-4, § 74b; Rec. CRC. 2010. CRC/C/ARG/CO/3-4, § 74a.

²⁹ El texto se refiere a:

- “- Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes;
- El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños (trabajo infantil peligroso)”.

³⁰ Véase: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/trabajoinfantilno/Decreto_1117_listado_actividades_peligrosas.pdf

Ambas herramientas legislativas constituyen posibles determinantes de políticas públicas y recibieron el apoyo del SNUA, sin embargo, hay que destacar que existen dificultades en la aplicación de la Ley N° 26.847, tanto en su operatoria, como en el registro efectivo de denuncias y procesos judiciales con condenas efectivas.

En síntesis, el andamiaje legal sobre el que se erige la política de prevención y erradicación del trabajo infantil cuenta entre sus componentes tanto con normas legales que protegen específicamente a la infancia como con normativas laborales sectoriales que incluso tienen un capítulo sobre prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente permitido.³¹ Asimismo, han sido relevantes las Declaraciones regionales, que afianzaron el compromiso nacional con la problemática y marcaron un camino de construcción conjunta para enfrentar el problema en sintonía con los países de la región, especialmente en el marco del Mercosur.³²

Finalmente, en el plano de la ampliación de la protección social de niños, niñas y adolescentes, en octubre de 2009, como respuesta a la falta de cobertura del Sistema Contributivo de Asignaciones Familiares y debido a la gran informalidad laboral y desocupación, se crea la Asignación Universal por Hijo (AUH). Posteriormente, en 2011, esta se extiende a las mujeres embarazadas. La AUH incorpora al sistema de protección social, mediante la transferencia de ingresos a los hogares, a 3,4 millones de niños, niñas y adolescentes cuyos padres se encontraban en situación de vulnerabilidad laboral, eran monotributistas sociales o trabajadores domésticos. Esta iniciativa ha sido identificada como uno de los motores de la reducción del trabajo infantil en Argentina.

El proceso de construcción de institucionalidad

Como resultado del “**Memorando de entendimiento**” entre **la OIT y el MTEySS**, se crea, en 2000, la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) y, posteriormente, el Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA), ambos en el ámbito del MTEySS. El proceso de instalación de la problemática en la agenda de las políticas públicas fue acompañado por una serie de instituciones creadas desde el MTEySS y dirigidas a la atención del trabajo infantil prohibido y la protección del trabajo adolescente permitido. Así se sumaron a la tarea: la Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (COODITIA) y el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA), que fuera disuelto a fin de 2015 al cambiar el Gobierno nacional.

La **Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI)** es un organismo tripartito integrado por diferentes áreas del Gobierno nacional, el sector empresarial y el sector sindical, presidido por el MTEySS y en el cual la OIT y UNICEF funcionan como asesores. El eje de su agenda de trabajo trata la construcción de planes nacionales para prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger el trabajo adolescente permitido, brindando un marco institucional, consensuado, para la puesta en marcha de políticas, debates y acciones. Los planes nacionales son diseñados con objetivos y metas cada cuatro años. Desde su creación hasta 2015, la CONAETI ha liderado el diseño y ejecución de dos planes, y actualmente está elaborando el tercero con la asistencia técnico-financiera de la **OIT y UNICEF**.

³¹ Se incluyen: incorporación de la CDN a la Constitución de la Nación; la CDN, ratificada por Ley nacional N° 23.849; la Ley N° 26.206, Ley de Educación Nacional; la Ley N° 27.045 modificatoria de la Ley de Educación Nacional que incorpora la obligatoriedad de la educación secundaria y un ciclo educativo de 14 años iniciado a los 4 años de edad; la Ley N° 26.061; la Ley de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes; la Ley N° 20.744, Ley de Contrato de Trabajo; la Ley N° 25.212, Pacto Federal del Trabajo, Anexo IV; la Ley N° 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente; la Ley N° 26.727 de Trabajo agrario; la Ley N° 26.844, Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares; la Ley N° 26.847; y el Código Penal, con la incorporación del artículo N° 148 Bis, Decreto N° 1117/2016 Tipos de trabajo que constituyen trabajo peligroso para menores.

³² Se trata de la Declaración Sociolaboral del Mercosur; La Declaración de Presidentes del Mercosur sobre Erradicación del Trabajo Infantil, de 2002 y la Declaración de Presidentes del Mercosur sobre Erradicación del Trabajo Infantil, de 2012.

A partir de estos planes nacionales no solo se han diseñado acciones de instalación del tema en la agenda pública, con campañas de concientización y actividades de sensibilización, apoyadas por la asistencia de la **OIT**, sino que también se ha construido institucionalidad a partir de promocionar el diálogo social para alcanzar consenso sobre sus implementaciones. Los planes fueron debatidos y acordados con los representantes designados por cada una de las provincias argentinas –especialmente por cada una de las **Comisiones Provinciales para la Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI)**, que se fueron creando en cada territorio provincial, y por las Comisiones territoriales o las Áreas de Trabajo locales– y por los otros sectores integrantes de la CONAETI. Así se extendió la promoción del diálogo social y se federalizó la intervención en la problemática.

El **Primer Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil** se diseñó en 2006, mientras se avanza en construir institucionalidad para prevenirlo y erradicarlo a nivel nacional, con la creación de las COPRETI. Este camino de institucionalización presentó sus dificultades, vinculadas con las heterogéneas fortalezas y capacidades de incidencia y acción de las Comisiones locales, debido a la ausencia de normativas que sostuvieran y regularan sus funciones y estructuras y debido a la escasez de recursos humanos y económicos, y a claras dinámicas de funcionamiento (Cappelletti y Marx, 2015). En este sentido, cuando fueron posibles acciones positivas en el territorio y la construcción de información local, la clave estuvo en la asistencia técnica del equipo de la CONAETI, en las vinculaciones que algunas COPRETI establecieron con el OTIA y en la asistencia de la **OIT** y **UNICEF**.

La experiencia de construir y afianzar a las COPRETI constituye un proceso que todavía hoy requiere de esfuerzos técnicos y económicos, y de la construcción de prácticas de socialización de problemas, debido a que perdura la falta de certezas sobre sus abordajes y porque se trata de experiencias y resultados alcanzados por instituciones nuevas con anclaje territorial, que asisten a una gama heterogénea de manifestaciones del trabajo infantil, muchas veces asociado directamente con problemáticas locales.

Un espacio que ha servido como motor para la instalación de dinámicas constructivas en estas instituciones ha sido la realización dos veces por año de encuentros nacionales de las COPRETI promovidos por la CONAETI, que ya lleva desarrollados 20 encuentros en el período 2005-2014. También se destacan los acuerdos alcanzados sobre protocolos de actuación e intervención en casos de trabajo infantil, los debates sobre el proceso de aplicación del nuevo andamiaje legal, la discusión acerca de los inconvenientes en las formas de notificar las dificultades de la salud de niños, niñas y adolescentes como consecuencia de las actividades laborales, y el fomento de articulaciones regionales. Todas las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han instituido sus COPRETI, con excepción de Chubut.

Entre 2013 y 2015, en el marco del **Segundo Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (2012-2015)**, se inicia un camino cuya intención es potenciar las capacidades locales para la prevención y erradicación del trabajo infantil. Se trata de una estrategia para profundizar el proceso de federalización de la CONAETI pero también para sostener y hacer más efectiva la labor de las COPRETI. Así se crearon las Mesas Locales para prevenir y erradicar el trabajo infantil, replicando la estructura tripartita de la CONAETI y las COPRETI con los actores locales. Esta apuesta se inició en seis provincias y buscó potenciar capacidades locales para la elaboración de diagnósticos e intervenciones a nivel municipal, apoyándose tanto en recursos nacionales, como provinciales y del propio municipio, con la asistencia técnica y financiera de la **OIT** y **UNICEF**. El funcionamiento de estas Mesas fue dispar y comparten algunas debilidades en los procesos de construcción. En general, las acciones no han trascendido los intentos de instalación del problema en la agenda pública local y algunas campañas locales de difusión y concientización.

A partir de diciembre de 2015, las nuevas autoridades del Gobierno nacional están diseñando el **Tercer Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente (2017-2021)**, con apoyo técnico y financiero de la **OIT** y **UNICEF**, haciendo hincapié en la evaluación externa de los planes nacionales anteriores que elaboró la **OIT**. Según sus autoridades, se buscará el consenso de una

propuesta menos declarativa y más activa que los dos primeros planes nacionales, mediante la propuesta de metas y objetivos específicos, que sean realizables en un plazo de cuatro años.

Entre las iniciativas principales del Plan, actualmente en validación con vistas a su finalización hacia fines de 2017, se procura la construcción de planes de acción de cobertura nacional dirigidos tanto al fortalecimiento institucional de las capacidades instaladas en el nivel nacional como en el subnacional; al diseño consensuado de planes operativos en las jurisdicciones provinciales, que fortalezcan o construyan capacidades de acción e incidencia en la temática; a capacitaciones de efectores de políticas públicas de todos los niveles jurisdiccionales; a la realización sistemática de una encuesta nacional sobre trabajo infantil de cobertura nacional (con una periodicidad de relevamiento de 4 años); a la incorporación de la temática en la currícula de formación docente (acuerdo alcanzado recientemente entre los ministerios nacionales de Educación y de Trabajo); a la elaboración de una estrategia comunicacional para sostener y potenciar la concientización y sensibilización en torno al trabajo infantil y al trabajo adolescente; a la construcción de protocolos de instrucción para dar efectivo cumplimiento a las normas sobre trabajo adolescente permitido y protegido; al fortalecimiento de la participación del sector sindical; al crecimiento de la Red de Empresas contra el trabajo infantil; y a la construcción del Referencial de Gestión para la calidad ocupacional (SIGECO), que consistirá en una certificación de norma de calidad ocupacional (ISO 26800) en línea con los acuerdos internacionales.³³ Asimismo, la CONAETI ha incluido un relevamiento sobre trabajo en el próximo operativo de la Evaluación Nacional APRENDER (evaluación de conocimientos del sector Educación) que será completado por los alumnos participantes.

En síntesis, el Tercer Plan Nacional, propone dos eslabones de programa: la prevención con miras a desarticular la oferta y la demanda de trabajo infantil y la detección para la restitución de derechos. Ello exigirá un esfuerzo de diseño y acuerdo para la puesta en marcha de relaciones fluidas y coordinadas entre los diferentes niveles del Estado y los actores sociales involucrados. Estas dos instancias estarían atravesadas por tres ejes de acción: la sensibilización, la capacitación a efectores de políticas públicas y la construcción de un sistema de datos que permita decidir intervenciones específicas en localizaciones particulares. También se definirá una serie de objetivos específicos con acciones concretas para su cumplimiento.

El Modelo Predictor del Riesgo de Trabajo Infantil georreferenciado, que **la CEPAL y la OIT** están desarrollando junto con el MTEySS, será otra herramienta clave para avanzar en una política pública informada.

La construcción de conocimiento específico

El Observatorio del Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA) constituye una iniciativa relevante para la construcción de conocimiento específico sobre trabajo infantil y trabajo adolescente. En el marco del **Programa Conjunto de Apoyo al Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2008-2009, OIT, PNUD y UNICEF)**, se capacitó al equipo técnico del OTIA y a otros actores vinculados con la construcción de conocimiento específico sobre trabajo infantil en las metodologías de estudios rápidos y de construcción de líneas de base a partir de los casos de otros países de la región.

³³ Para los empleadores esta norma ISO será, en principio, voluntaria, y contará con un capítulo sobre trabajo infantil en la cadena de valor del producto comercializado y preverá un proceso para evaluar el riesgo de trabajo infantil en su cadena de valor, ya que la ausencia de trabajo infantil en el propio establecimiento es condición para la certificación. Si se detectase trabajo infantil, la norma incluiría un procedimiento para reparar la situación (esta propuesta la lleva adelante la CONAETI con el área de Responsabilidad Social del MTEySS).

A partir de 2004, sobre la base de algunos relevamientos previos que se aproximaron a la temática, el MTEySS y el INDEC, con apoyo de la **OIT**, realizaron la primera Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA), que permitió conocer la magnitud y las características del fenómeno en cuatro regiones argentinas. En 2012, se realizó el primer relevamiento incorporado a una encuesta nacional, el Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (MANNyA). Estas experiencias han demostrado que los procesos de construcción y sistematización de conocimiento específico son instancias ineludibles para la puesta en marcha de acciones concretas para la prevención y erradicación del trabajo infantil y el conocimiento de la situación del trabajo adolescente permitido. Sus resultados han devenido en líneas de base, sin embargo, aún no han sido aprovechados para el diseño de políticas y acciones específicas. Por otra parte, en 2016, se iniciaron los preparativos para la realización de la Segunda EANNA, con relevamiento rural y urbano, que actualmente está en desarrollo, con el apoyo de **UNICEF**.

Desde su creación, el OTIA ha apoyado la realización de estudios rápidos con enfoque local, a pedido de algunas COPRETI y también de municipios y sectores productivos. Los diagnósticos locales participativos han permitido, en algunos casos, la elaboración de planes de acción, como ha ocurrido en el caso de Perico, El Pongo, San Pedro y Libertador (Jujuy), en Las Heras (Mendoza), en los municipios de General Pueyrredón y Bahía Blanca (Buenos Aires). Los casos de Jujuy y Mendoza son estudios centrados en el trabajo infantil en basurales y en hornos de ladrillos y fueron publicados por el MTEySS, la **OIT** y **UNICEF**.

Otros diagnósticos han tenido lugar entre 2012 y 2013, especialmente durante el período de construcción de las Mesas Locales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Estas han sido las experiencias de Tupungato (Mendoza), para la modalidad de trabajo infantil agrícola; en Bahía Blanca, con un mapeo general de las modalidades de trabajo infantil en el municipio; en General Pueyrredón, para las modalidades de trabajo infantil en horticultura y en pesca (Buenos Aires); y en Machagai, para la modalidad de trabajo infantil agrícola (Chaco). Entre 2014 y 2015, se iniciaron diagnósticos locales en Cerrillos y Embarcación (Salta) y en Paraná y Concordia (Entre Ríos). El escenario político planteado por las elecciones generales de 2015 no resultó favorable a la culminación de estos trabajos, debido a ciertos obstáculos de las voluntades políticas locales. Por este motivo, se llegó a realizar la primera etapa (taller diagnóstico participativo) en las cuatro localidades pero se finalizó el estudio únicamente en Paraná. Estos estudios rápidos con enfoque local fueron apoyados por la **OIT** y **UNICEF**, pero han permanecido inéditos.

Actualmente, el OTIA está íntegramente abocado a las acciones concernientes a la Segunda EANNA.

La inspección laboral

Entre los espacios institucionales específicamente dedicados a la prevención y erradicación del trabajo infantil y a la protección del trabajo adolescente, también se cuenta en el ámbito del MTEySS con la Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (COODITIA). Su misión es brindar asistencia técnica a la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y la Seguridad Social de la Secretaría de Trabajo. El MTEySS realiza esta labor junto con el Consejo Federal del Trabajo y las áreas de trabajo provinciales. Esta instancia de articulación federal es de suma importancia, porque permitió la construcción de acuerdos para la implementación de inspecciones sobre la problemática del trabajo infantil, dado que la facultad de inspección laboral es potestad de los estados provinciales.

En sintonía con los objetivos de los planes nacionales para la prevención y erradicación del trabajo infantil, esta Coordinación colabora con dos grandes ejes de acción: por un lado, fortalecer los sistemas de inspección del trabajo y promover la figura del inspector del trabajo, constituyéndose en el organismo rector competente para regularizar los aspectos laborales de los planes nacionales. Por otro lado, fortalecer al personal inspectivo respecto de los fundamentos, estrategias y prácticas. La labor de COODITIA alcanza también a establecer vínculos con las empresas para emprender los caminos que garanticen la protección de niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, la fiscalización, la capacitación y la formación del cuerpo de inspectores del trabajo fue pensado como un instrumento clave para la detección y resolución de situaciones de trabajo adolescente irregular y de trabajo infantil prohibido, y como puerta de entrada hacia el camino de restitución de los derechos vulnerados. Tal como se informa en la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo infantil, este tipo de inspección se refiere específicamente a “la labor de fiscalización del cumplimiento de los dispositivos legales en la materia, en todas las actividades económicas y de supervivencia que involucren a esta población, para prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger el trabajo adolescente”.³⁴

Con la incorporación en el Código Penal del artículo 148 bis, que penaliza la contratación de trabajo infantil, se crea, en abril de 2013, el Registro de Denuncias Penales. Este organismo permitiría seguir el recorrido de los procedimientos penales y debería facilitar la intervención de los servicios sociales (nacionales, provinciales o municipales) en el proceso de restitución de derechos vulnerados. Las denuncias serían radicadas en las Delegaciones del MTEySS en las provincias.

Durante el período 2005-2012, COODITIA ha asistido a 15.889 niñas, niños y adolescentes y capacitado a 163 inspectores, trabajando de manera articulada con las 39 Delegaciones Regionales del MTEySS distribuidas por todo el territorio nacional.

Por otra parte, COODITIA ha editado diversos materiales y herramientas, el último es el “Material para la inspección del trabajo infantil y adolescente. Guía para colaborar con la restitución de derechos vulnerados a los niños, niñas y adolescentes desde la propia competencia”, que fue editado en febrero de 2017.³⁵

La Red de empresas contra el trabajo infantil

En 2006, se impulsó desde la CONAETI una serie de acciones que culminaron en la creación de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil,³⁶ con el fin de promover el tema en la agenda del sector empresarial. Este trabajo conjunto entre el sector público y el sector privado brindó evidencias acerca de la importancia que tiene el rol de las empresas, al insertarse en acciones sociales directamente vinculadas con las políticas públicas de prevención y erradicación del trabajo infantil prohibido y de protección del trabajo adolescente permitido, como parte de las acciones de la Responsabilidad Social Empresarial.

La Red es liderada por el Gobierno nacional, tiene un Comité Directivo y un Reglamento de Funcionamiento y se organiza en cuatro Comisiones de trabajo, Formación, Comunicación, Intervención comunitaria y Consolidación de la Red. Sus objetivos coinciden con algunos del Plan Nacional si bien su actividad se restringe al aporte de financiamiento para el desarrollo de alguna actividad particular. Las áreas de Responsabilidad Social Corporativa de las empresas participantes son las involucradas directamente en las acciones de la Red.

En cuanto a los aportes de la Red a la erradicación del trabajo infantil, se destacan las acciones realizadas por las empresas respecto de las relaciones laborales tanto en su interior como en la cadena de suministro, lo que incluye a proveedores y contratistas, a sus trabajadores e, incluso, alcanza a los actores involucrados en los sectores de logística, marketing y venta. De todos modos, no se conoce la cantidad de beneficiarios alcanzados por estas acciones y tampoco hay un sistema de seguimiento y monitoreo que permita conocer su alcance.

³⁴ Véase: <http://www.iniciativa2025alc.org/es/Inspecci%C3%B3nyTrabajoInfantilyAdolescente20160129134202>

³⁵ Véase: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/cooditia/cooditia_guia_2017.pdf

³⁶ Este Convenio fue suscrito en 2007 entre las empresas participantes, el MTEySS y la CONAETI. El objetivo consistió en generar, dar apoyo y asistencia técnica a programas, planes y proyectos tendientes a la prevención y erradicación del trabajo infantil.

Tanto la **OIT** como **UNICEF** acompañan en calidad de asesores la experiencia, que aún requiere fortalecerse, fomentando una participación más activa y constante de algunas de las empresas, las cuales para ser consideradas firmas activas deben realizar al menos una actividad al año. También se debe promocionar la incorporación de una mayor cantidad de empresas a la iniciativa, que potencien renovados compromisos para la erradicación del trabajo infantil.

Tanto el modelo adoptado como sus iniciativas han resultado innovadores en la región, invitando a otros países a iniciar acciones similares a las de este modelo de involucramiento y participación del sector privado empresarial en acciones de políticas públicas para erradicar el trabajo infantil.

En este sentido, no solo se ha creado en el territorio nacional una red constituida por 30 empresas de gran envergadura, sino que estas han desarrollado acciones de atención y cuidado de los niños, niñas y adolescentes, así como de concientización, destinando fondos y participando de encuentros y debates multisectoriales para abordar la delicada problemática del trabajo infantil en sus cadenas de valor. Como ejemplo, se puede mencionar la tarea iniciada por la Cámara del Tabaco de Salta con los Jardines de Cosecha que, en coordinación con el MTEySS, crean espacios de cuidado, en el ámbito rural, que permiten que hijos e hijas de trabajadores del tabaco se encuentren en un lugar de cuidado adecuado mientras sus padres están en las labores agrarias, especialmente durante las cosechas, alejándolos tanto de los peligros del trabajo como de los accidentes derivados de acompañar a sus padres.

Los dispositivos de cuidado infantil en el medio rural

En el marco del Paradigma de Protección Integral de la Infancia y en línea con la meta de erradicación del trabajo infantil, los espacios de cuidado son instrumentos para la acción directa y para abordar factores asociados con el trabajo infantil. Argentina ha tenido a nivel subnacional diversas experiencias en la instalación y puesta en marcha de estos dispositivos³⁷ y ha generado tempranamente leyes atinentes al cuidado durante la primera infancia, sin embargo, no existe regulación que especifique su financiamiento, especialmente para los centros de gestión social. En un escenario que se revela heterogéneo, la oferta y el acceso a estos servicios no siempre existe o es sostenible.

Ya desde el Primer Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil,³⁸ se contempló como objetivo la creación de espacios de atención, recreación y cuidado en favor de la erradicación del trabajo infantil, para que los niños y niñas tuvieran, fuera del ciclo escolar, un espacio que garantizara su bienestar y recreación sin tener que verse involucrados en el trabajo de sus padres o quedar solos en el hogar. Esto es muy importante en las zonas rurales o entre los empleados agropecuarios por varios motivos: la falta de hábito y de confianza para dejar a los hijos al cuidado de terceros, especialmente en el caso de los más pequeños; la ausencia de oferta de lugares de cuidado en el espacio rural; la necesidad de contar con mayor fuerza de trabajo en los casos de pago a destajo o por tanto; e incluso cuando existiesen esos espacios, las dificultades para llevar y retirar a los niños no son aspectos de poca importancia. Por ello, entre las iniciativas que han tenido lugar, se destacan tanto aquellas que han fomentado la apertura de espacios de cuidado en las zonas de residencia de la población, como en los predios de los establecimientos productivos donde se emplean los adultos.

³⁷ Para un acercamiento más detallado, puede consultarse Giacometti, 2013.

³⁸ Este aspecto también fue introducido en la Ley N° 26.727 de Régimen de Trabajo Agrario, conocida como Nuevo Estatuto del Peón Rural, en 2011.

Las experiencias de cuidado en el ámbito rural son varias y heterogéneas, dado que algunas son de gestión puramente estatal, entre los diferentes niveles del Estado, como el Programa Buena Cosecha, y otras expresan una alianza público-privado, como los Jardines de Cosecha iniciados en Salta por la Cámara del Tabaco, en el marco de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil. Con diferentes niveles de cobertura, actividades productivas involucradas, períodos de oferta del servicio, variedad de actividades (muchas veces incluyen apoyo escolar además de actividades recreativas y deportivas) y diferencias en la sostenibilidad en el tiempo, se destacan las experiencias llevadas a cabo en Salta, Jujuy, Mendoza, Santa Fe y Misiones.

3. El trabajo forzoso en Argentina

En esta unidad se presentan las conceptualizaciones e informaciones sobre la presencia del trabajo forzoso en Argentina, con menor nivel de especificidad que en los otros temas de este documento, debido a carecer de información suficiente. En primer lugar, se presentan elementos de análisis de situación, luego, en una segunda instancia, se describen algunos programas y políticas públicas que están siendo implementados y, en tercer término, se expone la participación de las agencias del SNUA sobre este tema en Argentina.

3.1 ANÁLISIS DE SITUACIÓN

En Argentina, es poco lo que se conoce sobre trabajo forzoso. Si se aplica una mirada retrospectiva, es posible apreciar la frecuente identificación del trabajo forzoso principalmente con la trata de personas con fines de explotación sexual –y, en menor medida, laboral– y con el tráfico ilícito de migrantes. Esto probablemente se deba a la relevancia que cobró la problemática a nivel internacional a partir del “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños”, conocido como Protocolo de Palermo, adoptado en 2000 como complemento a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.³⁹ Otro factor relevante podría consistir en el mayor espacio que la trata de personas ha ido ocupado en la agenda pública, a partir de casos resonantes que generaron una importante concientización sobre este delito. Al respecto, pareciera que en Argentina se da mayor énfasis a combatir el delito de la trata de personas con fines de explotación laboral y sexual que el trabajo forzoso en sí mismo, sin embargo, es importante señalar que el combate al delito de trata impacta directamente en la eliminación del trabajo forzoso. Finalmente, a nivel regional cabe mencionar los avances normativos que se registraron en el marco del MERCOSUR.⁴⁰

El trabajo forzoso constituye una violación de los derechos humanos y la dignidad de las personas sometidas al mismo, y se encuentra prohibido por la normativa internacional de protección de los derechos humanos.⁴¹ La Constitución de la Nación Argentina, a la vez, otorga jerarquía suprallegal a los tratados y convenciones sobre derechos humanos en virtud de su art. 75, inc. 22, y prohíbe expresamente el trabajo forzoso, la esclavitud y sus modalidades o prácticas análogas en distintas normativas, incluyendo la Constitución y el Código Penal.

En 1950, Argentina ratificó el Convenio de la OIT núm. 29, de 1930, que define el *trabajo forzoso* en el artículo 2, inc. 1, como **“todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”**. El Convenio núm. 29 ofrece una serie de excepciones a su campo de aplicación (que incluye el servicio militar obligatorio, las obligaciones cívicas normales, el trabajo penitenciario bajo ciertas condiciones, cualquier trabajo o servicio que se exija en casos de fuerza mayor, cierto trabajo comunitario), estipula límites y especificidades para esas situaciones y dispone que todo país miembro que ratifique el Convenio deberá erradicar todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio presentes en

³⁹ Este Protocolo fue adoptado en Italia y entró en vigor en diciembre de 2003.

⁴⁰ Los instrumentos vigentes en el Mercosur en materia de trata de personas se pueden consultar en: http://www.ipphd.mercosur.int/wp-content/uploads/2016/07/Instrumentos_Mercosur_trata_de_personas.pdf

⁴¹ Esta normativa abarca: el art. 4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el art. 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el art. 11 de la Convención sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, y el art. 27.2 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

su territorio, evitar la aparición de formas nuevas y diseñar dispositivos de penalización y seguimiento del cumplimiento. El Convenio núm. 29 ha sido ratificado por 178 países en todo el mundo, incluyendo a 34 países de la región de América Latina.

En 1959, entra en vigor en Argentina el Convenio núm. 105, de 1957, sobre la abolición del trabajo forzoso. Además de reiterar la necesidad de suprimir el trabajo forzoso u obligatorio en cualquiera de sus formas, enumera una serie de prácticas abusivas existentes al momento de su adopción y las prohíbe expresamente.⁴² El Convenio núm. 105 ha sido ratificado por 175 países, incluyendo a todos los países de la región.

Los debates que llevaron a la confección de los convenios internacionales referidos a la materia señalan a algunas actividades económicas como las más propensas a utilizar formas del trabajo forzoso como recurso que, no solo garantiza la producción y el rédito económico a los explotadores, sino que además implica suntuosas ganancias por la vía del fraude a la normativa laboral, además de violar todos los principios de dignidad y derechos humanos. Entre las actividades económicas más propensas a la utilización del trabajo forzoso suelen mencionarse las producciones extractivas e intensivas, tanto agrícolas y mineras con sus industrias derivadas, como las producciones textiles.

En 2014, durante la 103ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, se decidió dar un mayor impulso a la erradicación del trabajo forzoso y a tal fin se adoptó un Protocolo y una Recomendación para el Convenio núm. 29, con el propósito de brindar herramientas adicionales para la erradicación tanto de sus diferentes modalidades como de todas las formas modernas de esclavitud. Argentina ha ratificado el Protocolo de 2014 en noviembre de 2016, y este entrará en vigor en noviembre de 2017, sumándose así a la campaña *50 for freedom*⁴³ que lidera la OIT.

Entre las disposiciones principales del Protocolo se incluyen medidas de prevención, protección, acceso a la justicia y lucha contra la trata de personas. En el marco de la entrada en vigencia de este instrumento y de la meta 8.7 de la Agenda 2030 (Erradicar el trabajo forzoso y el trabajo infantil), la OIT está apoyando a sus mandantes tripartitos de Argentina para que redoblen esfuerzos en prevenir y eliminar el trabajo forzoso.

Complementan el soporte de acuerdos internacionales sobre la materia, esta vez haciendo foco en los niños, niñas y adolescentes, las Recomendaciones realizadas por UNICEF y los aportes de otros convenios de la OIT, por ejemplo el **Convenio núm. 182**, que define la trata de personas como una de las peores formas de trabajo infantil. En este caso, se establecen criterios de intervención y asistencia a las víctimas en el marco de acciones estatales con enfoque de derechos, perspectiva de género y en consonancia con el paradigma de la protección integral de la infancia, cuyo principio rector es el interés superior del niño.

El *delito de trata* también está definido internacionalmente (en el artículo 3 del Protocolo de Palermo)⁴⁴ y en la legislación nacional (Ley N° 26.364 de 2008 y su modificatoria Ley N° 26.842 de 2012). Mediante la Ley N° 26.842 se definieron los distintos supuestos de explotación que configuran la finalidad del delito de trata, se establecieron mayores penas para casos agravados por los medios comisivos utilizados (engaño, fraude,

⁴² En su artículo 1, se especifica: "todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio: (a) como medio de coerción o de educación políticas o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido; (b) como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico; (c) como medida de disciplina en el trabajo; (d) como castigo por haber participado en huelgas; (e) como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa".

⁴³ "50 for freedom" es la campaña de sensibilización de la opinión pública sobre la problemática del trabajo forzoso que lidera la OIT. En ella también participan la Confederación Sindical Internacional y la Organización Internacional de Empleadores. La finalidad de la campaña es promover hasta 2018 la ratificación del Protocolo 2014 en al menos 50 países. Consúltese: <http://50forfreedom.org>

⁴⁴ "Artículo 3. Definiciones. Para los fines del presente Protocolo: a) Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto,

violencia, amenaza o intimidación, abuso de autoridad, etc.), por la calidad de la víctima o del autor, y por la consumación de la explotación. También se determinó que el consentimiento de la víctima en ningún caso exime de responsabilidad al tratante. Constituye un delito que en general involucra una red criminal, a veces incluso transnacional. La Ley N° 26.842 estructura la definición del delito de trata de personas a partir de tres elementos básicos:

- **Las acciones:** son la captación, el transporte, el traslado, el ofrecimiento, la acogida o la recepción de personas. La trata de personas suele implicar traslado y movilidad de la víctima y otras formas de desarraigo (entre las que pueden contarse el aislamiento y la desvinculación con el lugar y el contexto social habitual sin traslado del lugar de origen). En los casos que existe movilidad de la víctima, se la identifica con tres momentos que involucran a las personas que los ejecutan (es decir, los tratantes): la captación de la víctima, su transporte (pues se la suele llevar a lugares alejados de donde son captadas) y la recepción de la víctima. Luego, la movilidad puede ser nacional o internacional y cada uno de esos momentos tiene responsables penales.⁴⁵
- **Los medios:** son el uso de la amenaza o de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño,⁴⁶ el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona.
- **Los fines:** la explotación de la víctima (esclavitud o servidumbre bajo cualquier modalidad, trabajo forzado, prostitución ajena, pornografía infantil, matrimonio forzado o extracción de órganos).

Las víctimas suelen ser personas cuyas condiciones de vulnerabilidad social y económica son previas a la captación, y la oferta engañosa se revela como la salida (aparente) de las mismas. Los estudios realizados por **UNICEF y OIM**⁴⁷ sobre trata de personas muestran que esa vulnerabilidad se ve reforzada, naturalizada y profundizada por la situación de trata. Por lo tanto, la trata de personas resume una doble vulneración de derechos: los derechos humanos y los derechos previamente vulnerados que generan desigualdades de clase, género, edad y nacionalidad.

Todo ello indica que el trabajo forzoso bajo cualquier modalidad (esclavitud, esclavitud moderna, formas análogas a la esclavitud, servidumbre, etc.) constituye un delito independiente del delito de trata. Paralelamente,

al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos; b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado; c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "trata de personas" incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo; d) Por "niño" se entenderá toda persona menor de 18 años".

⁴⁵ Estos hechos son difíciles de establecer en la mayoría de los casos. Así se expone en el informe "Trata laboral en Argentina. El tratamiento judicial de los casos en el fuero federal" del Ministerio Público Fiscal, PGN, PROTEX (2014), que compendia evidencia aportada por el estudio de los casos que han sido denunciados y judicializados en el país.

⁴⁶ Desde 2012, con la sanción de la Ley N° 26.842 se determinó que, aunque la víctima hubiese dado su consentimiento para ser explotada, esto en ningún caso exime de responsabilidad al tratante.

⁴⁷ Se hace referencia puntualmente a:

- Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, UNICEF, OIM. 2013. *La explotación sexual y laboral de la niñez y la adolescencia en Argentina. 33 historias. Experiencias en la asistencia*. Buenos Aires, SENAF, UNICEF, OIM.

- UNICEF, Subsecretaría de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. 2015. *Trata de personas y explotación en la Provincia de Buenos Aires. Aprendizajes y desafíos en la asistencia y acompañamiento desde la perspectiva de derechos*. Buenos Aires, UNICEF.

la mayor parte de los casos de trata de personas conduce al trabajo forzoso (exceptuando, de acuerdo con la Ley N° 26.842, aquellos que tienen como finalidad la extracción forzosa o ilegítima de órganos, fluidos o tejidos humanos, el matrimonio forzoso y la pornografía infantil).

No obstante la escasez de información específica sobre las diferentes situaciones de trabajo forzoso en Argentina, es posible realizar algunas aproximaciones al fenómeno a partir de los datos producidos por el Ministerio Público Fiscal, desde la unidad especializada Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX).

En su informe “Denuncias telefónicas sobre trata de personas. Análisis de las denuncias recibidas a través de la Línea 145. Actuación y colaboración de la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación”, de 2016, se indica que el 19% de las denuncias recibidas corresponde a situaciones de trata con fines de explotación laboral, mientras que el 45% se refiere a fines de explotación sexual.⁴⁸ Luego, ese 19% se compone de un 43% de denuncias vinculadas con talleres textiles,⁴⁹ el 31% a establecimientos comerciales y un 17% a situaciones de explotación en las zonas rurales. Sobre este último dato no se especifica si se refiere a actividades agropecuarias, sin embargo, queda en evidencia la diferencia entre las denuncias que se realizan en el ámbito urbano y en el ámbito rural, lo cual no significa que el fenómeno tenga mayor ocurrencia e incidencia en un espacio que en otro, sino dónde se lo denuncia más.⁵⁰

Los datos disponibles sobre trata de personas producidos por el Ministerio Público Fiscal - PROTEX acerca de casos con intervención judicial para el período 2008-2014 manifiestan importantes diferencias si se observa el fenómeno desde la perspectiva de género, ya que las mujeres representan el mayor número de víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual y laboral. Ellas son el 75% de los casos judicializados sobre trata de personas, habiéndose tomado 1746 casos de personas en el período 2008-2014, en tanto mayoritariamente ellas son de nacionalidad argentina (si bien también se registran casos de personas de origen boliviano, dominicano y paraguay). Para el mismo período, también se registra que el 12% de los casos involucra la trata de niños, niñas y adolescentes, siendo las mujeres las más afectadas. De estos, 59% sufrieron explotación sexual y 41%, explotación laboral.

Finalmente, en el informe “Trata laboral en Argentina. El tratamiento judicial de los casos en el fuero federal” (MPF, PGN, PROTEX, 2014), se aportan algunos datos de aproximación sobre diferentes ramas de actividad económica y se establecen algunos puntos conflictivos a nivel conceptual que son de importancia y que remiten a la gran confusión que existe respecto del trabajo forzoso, es decir, a la sutil distinción entre el trabajo en condiciones irregulares y abusivas, y el trabajo forzoso propiamente dicho.

Al respecto, el informe de MPF, PGN, PROTEX (2014) expresa: “Uno de los principales inconvenientes que presentan las investigaciones de trata y explotación laboral puede ser identificado como un problema de fronteras. Esto es, decidir –jurídicamente hablando– dónde termina lo que es un trabajo no registrado, irregular, o en condiciones abusivas (históricamente abordado por el derecho laboral o administrativo sancionatorio) y dónde empieza el delito de reducción a servidumbre o trabajo forzado que se da en el marco de una relación de trabajo. No todo trabajo en negro y mal pago es una situación de servidumbre o práctica análoga, aunque sí

⁴⁸ Se puede delinear una idea de cómo el colectivo social está leyendo a la trata sexual en asociación con la práctica prostibularia, con la existencia de prostíbulos -en sus distintas denominaciones- como centros de explotación sexual de mujeres. Consideramos que las personas ajenas a la explotación, y muchas veces denunciantes, tienden a percibir con mayor naturalidad que una mujer está siendo víctima de algún delito cuando toma conocimiento de la existencia de un prostíbulo (lo cual está muy bien). Sin embargo, no sucede lo mismo cuando toman nota de que en un campo o en un taller existen trabajadores en condiciones de ilegalidad, riesgo para su vida y regímenes laborales de facto de extremo abuso” (MPF, PROTEX, 2016: 9).

⁴⁹ Sobre este tema, puede consultarse el estudio de OIM, 2015. “Explotación laboral, trata y salud de los migrantes: hallazgos en diversos países sobre los riesgos y consecuencias para la salud de los trabajadores migrantes y las víctimas de trata”.

⁵⁰ Entre otras cuestiones, se debe al grado de conocimiento de la población sobre la existencia de la Línea 145, el acceso a comunicaciones y a una serie de aspectos de contexto que resulta definitoria a la hora de acceder a realizar una denuncia, tal como especifica el documento de PROTEX mencionado.

refleje una ilegalidad para las normas laborales. Y definir el límite entre ambos escenarios puede resultar tan difícil como imprescindible por las muy diferentes respuestas que estos dos escenarios conllevan. Infracción administrativa laboral *versus* cárcel.”

En 2011, la Procuración General de la Nación (PGN) confeccionó criterios rectores con fines de esclarecer este punto (Resolución PGN N° 46/11), estableciendo una serie de elementos a considerar objetivamente para diferenciar situaciones de infracciones administrativas a la ley laboral (u otras leyes como las impositivas) de hechos que constituyen un delito penal de explotación laboral o trata. Con este dispositivo de evaluación, la PGN intentó dar respuesta a una serie de problemas identificados en las investigaciones sobre explotación laboral desde 2011, donde casi no había denuncias realizadas y mucho menos condenas efectivas. A partir de ello, se logró caracterizar mejor las situaciones de explotación laboral, e incrementar el número de condenas.⁵¹ La OIT y PROTEX establecieron una alianza estratégica desde 2016 y, entre otras cosas, están colaborando en una revisión sustancial de esta guía para incorporar y actualizar elementos teóricos y prácticos.

El informe “Trata laboral en Argentina. El tratamiento judicial de los casos en el fuero federal” (MPF, PGN, PROTEX, 2014) analiza y aporta datos para el período 2009-2013, acerca de los 71 procesamientos dictados por el delito de trata de personas con finalidad de explotación laboral (reducción a servidumbre y trabajo forzoso), que involucraron a 156 imputados y 516 víctimas. Allí se identifica como principales fuentes de denuncias a las inspecciones realizadas por la AFIP, los ministerios de Trabajo (tanto locales como nacional), y el RENATEA⁵² para el caso específico de la explotación laboral en actividades agropecuarias, y denuncias anónimas. Los datos analizados corresponden exclusivamente a las denuncias procesadas como trata de personas, y dejan fuera los casos de explotación laboral sin delito de trata.

Los imputados que son explotadores directos presentan, de acuerdo con este informe, algunas características:

- la mayoría está procesada por explotar a connacionales;
- son adultos de 30 a 40 años;
- casi el 40% son mujeres;
- son responsables de una actividad comercial de baja o mediana envergadura;
- en general, se trata de beneficiarios directos de trabajo forzoso;
- en el 62,9% de los casos, la explotación logra ser identificada con una marca comercial. Este dato tiene correspondencia con las marcas comerciales para las cuales los talleres textiles denunciados producían recurriendo al trabajo forzoso;
- el 40% de los casos se corresponde con una empresa, donde se contabilizaron casos congruentes tanto con explotación laboral en el medio rural como con talleres textiles.

⁵¹ Aunque aún persisten deficiencias en el orden de la especificación de la cantidad de involucrados en una denuncia, detalles clave para la determinación de la comisión o no del delito o de una irregularidad laboral, datos de identificación de presuntas víctimas y perpetradores del delito incompletos, y diferencias en el registro de información según el momento en que ocurre la denuncia (es decir, captación, traslado, explotación o acogida, según corresponda).

⁵² Este organismo fue disuelto en 2015, durante el inicio de la gestión del actual Gobierno nacional.

Existe una relación importante entre la trata laboral y el trabajo migrante en los casos de las denuncias analizadas en el informe. Sin embargo, es importante resaltar que no todo trabajo migrante implica situaciones de trata de personas con fines de explotación laboral, si bien la movilización y el afincamiento temporario de los trabajadores en un espacio lejano al de su residencia habitual aporta mayores condiciones de vulnerabilidad, lo que puede facilitar situaciones de explotación o irregularidad en el orden laboral.

El informe también advierte que es frecuente hallar un registro general para un “conjunto de víctimas”, lo que limita las posibilidades de obtener información adecuada sobre cada persona. Esto sucede en los casos de trata laboral, ya que se suele encontrar en el sitio de explotación una mayor cantidad de personas que en situación de trata con fines de explotación sexual. También se subraya que, en las denuncias, es frecuente la ausencia de registro de datos básicos de las personas, como sexo, edad y nacionalidad. Los datos analizados en el informe proveen información de tipo cualitativa no generalizable, si bien funcionan como indicios de tendencias que podrían afianzarse con información más completa, relevada con un mayor grado de sistematización en los registros. No obstante, es posible realizar una síntesis acerca de las características de las víctimas de trata laboral, a partir de los procesamientos analizados en el informe. Casi la totalidad de las víctimas son trabajadores/as migrantes.

70%
SON
EXTRANJEROS

- Un 56% sin residencia ni permisos de trabajo;
- un 2% no contaba con documentación de sus países de origen;
- se registró la entrada al país del 45% de las víctimas extranjeras (un 74% ingresó por un paso habilitado y con control migratorio, un 26% ingresó de modo irregular);
- hay personas menores de 18 años que son víctimas: un 40% sin autorización de sus padres para trasladarse a trabajar; un 28% autorizados (en algunos casos los familiares señalaron haber sido sujetos de engaño para otorgar la autorización o bien desconocían las condiciones en que iban a trabajar sus hijos o hijas; en otros casos los familiares percibían dinero por el trabajo del adolescente explotado).

30%
SON ARGENTINOS

- Originarios de zonas diferentes a las de concreción de la explotación.
- 60% son hombres y el 40% mujeres;
- las actividades predominantes son talleres textiles y trabajo agrario. Le siguen el trabajo en casas particulares, en comercios (verdulerías y locales de ropa) y en fábricas de ladrillo y carbón.

**LOS
DESPLAZAMIENTOS
SON EN DIRECCIÓN
NORTE-SUR**

- Zonas de captación más frecuentes: Bolivia, Paraguay, Perú, China y provincias del norte argentino (Salta y Santiago del Estero);
- zonas de acogimiento y explotación laboral más frecuentes: Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires (espacios con la mayor concentración de actividades productivas en Argentina).

**LOS ENGAÑOS
Y EL
SOMETIMIENTO
TOMAN
LA FORMA DE:**

- Mentiras o falta de información sobre la extensión de la jornada, las condiciones de habitación, salubridad e higiene y las condiciones de pago (las víctimas suelen desconocer cuánto van a percibir);
- endeudamiento: una vez arribados al lugar de trabajo, el proceso se inicia con una deuda sobre el costo del traslado. A esto, suelen sumarse gastos de alimentación y alojamiento como descuentos al empleado. Cuando lo adeudado es mayor que el salario prometido, se inicia un sistema de “multas”, que se expresan como sanciones a la deuda. Este método también es parte de la cadena de engaños vinculados con la paga final, siendo descontados estos gastos sin registro alguno;
- retención del salario (ausencia de pago en tiempo y forma, o demora.
- Sobre esta modalidad se establecen diferentes tratos a:
 - » *trabajadores temporarios agrarios*: los empleadores les informan que les abonarán al finalizar la temporada y a su regreso (ese tiempo puede ser de hasta 3 meses),
 - » *trabajadores en talleres textiles*: excusa del ahorro o de la correcta custodia del dinero,
 - » *trabajo doméstico*: retención directa, sin trucos. Esto no es frecuente en otros rubros laborales,
 - » *giros de dinero a los familiares* de las víctimas que no se efectivizan.
- Restricciones de la libertad ambulatoria: expresadas en la no posesión de llaves del sitio de trabajo, salidas controladas y en compañía de un superior, aislamiento en espacios con ausencia de medios de transporte, etc.).
- El fuerte nivel de desconocimiento de los derechos laborales que poseían las víctimas facilita la relación engañosa, haciéndoles presuponer que los descuentos practicados son legales.
- La necesidad de obtener el dinero por el trabajo realizado funciona como factor de sometimiento privilegiado.

Por otra parte, y en tanto Argentina es parte de la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, es importante destacar la recomendación efectuada por el Comité de este tratado, que se refiere a que Argentina debe aumentar las inspecciones laborales y las multas y otras sanciones a aquellos empleadores que exploten a trabajadores migratorios o que los sometan a trabajo forzoso y abusos, especialmente en el ámbito de la economía informal.⁵³

⁵³ CMW. 2011. Observaciones finales 2011 del Comité sobre los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares. CMW/C/ARG/CO/1, § 22 a y d.

3.2 LAS POLÍTICAS DE ABORDAJE DEL TRABAJO FORZOSO

Argentina ha desarrollado un andamiaje legislativo acorde con la suscripción de los diversos convenios internacionales sobre la abolición del trabajo forzoso, si bien se ha trabajado mayormente en la configuración del delito de trata de personas con fines de explotación laboral o sexual. Esta tarea demandó articular con los organismos vinculados con la protección de derechos, en todos los casos en que se tratase de niños, niñas y adolescentes, directa o indirectamente involucrados, pues los diversos documentos de las agencias del SNUA señalan que la población más propensa a padecer situaciones de trabajo forzoso es la compuesta por quienes presentan condiciones previas de vulnerabilidad social, como migrantes, refugiados, indígenas e, incluso dentro de estos grupos, las mujeres adolescentes y las jóvenes.

La consolidación del marco normativo fue acompañada por la institucionalización de políticas que se tradujeron en importantes progresos acerca de la prevención y persecución del delito de la trata de personas y respecto de la asistencia a las víctimas. En este sentido, se subraya la creación de múltiples agencias y programas, tanto en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional como en distintos ministerios. Entre estos, hacia 2008 se creó la Oficina de rescate y acompañamiento a personas damnificadas por el delito de trata, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y el Área para la prevención de la explotación sexual infantil y trata de personas, dentro del Ministerio de Desarrollo Social. En 2012, la primera se transformó en un Programa Nacional, mientras que la segunda cambió su nombre por el de Área para la prevención de las peores formas de vulneración de derechos, y se convirtió en el punto focal a nivel nacional para articular con las autoridades provinciales abocadas a la temática.

A la vez, tanto el Programa como el Área integran el Comité Ejecutivo del Consejo Federal para la lucha contra la trata y explotación de personas y para la protección y asistencia a víctimas, que fueron creados a partir de la Ley N° 26.842.

Recientemente, el Consejo celebró su quinta reunión y está organizando su estructura interna y funcionamiento. En tanto, el Comité se constituyó en 2013 y se encuentra elaborando una estrategia y un plan de acción, que serán sometidos a la aprobación del Consejo Federal. Ambas instituciones constituyen instancias de acción y coordinación interinstitucional relevantes, que gozan de autonomía funcional en el ámbito de la Jefatura del Gabinete de Ministros. La OIT y la OIM son invitados especiales en el Consejo Federal, como así también otros representantes de organismos nacionales.

En síntesis, desde 2004 hasta la actualidad, se cuenta con un conjunto de leyes e instituciones relevantes para enfrentar la problemática del trabajo forzoso, que están orientadas directa o indirectamente a la prevención de situaciones que pudieran conducir al trabajo forzoso y colaboran con su erradicación, fortaleciendo el sistema nacional y los sistemas provinciales de protección de derechos.

NORMATIVA CLAVE

- Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo y sus modificaciones: establece el carácter voluntario del contrato laboral como uno de los criterios necesarios para identificar una relación de trabajo (artículo 22) (1976).
- Ley N° 25.871 Migraciones (2003, promulgada de hecho en enero de 2014). Política Migratoria Argentina.
- Ley N° 26.390 Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (2008).
- Ley N° 26.727 Ley de Contrato de Trabajo Agrario. Régimen de Trabajo Agrario (2011).
- Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA): un organismo tripartito de carácter normativo propio del Régimen Estatuario instaurado por la Ley N° 26.727 “Nuevo Estatuto del Peón Rural” (Título XIII, Capítulo I, artículo 84).
- Ley N° 26.364 (2008) Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas (2008).
- Ley N° 26.842 Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas (2012).
- Ley N° 26.844 Servicio Doméstico. Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (2013).
- Ley N° 26.940 Promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral (2014). Creación del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL).

CAMPAÑA “LA TRATA NO SE VE A SIMPLE VISTA”

En 2016, la Presidencia de la Nación lanzó la campaña nacional “La trata no se ve a simple vista”, dirigida a prevenir y denunciar la trata de personas. Mediante videos, información en Internet y promoción en la vía pública y en las redes sociales, la campaña brinda datos sobre la trata y sus mecanismos engañosos de ofrecimiento, captación, traslado, recepción y acogida de personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países. Asimismo, la campaña insta a la ciudadanía a advertir cualquier situación de posible trata a través de la denuncia telefónica al número 145.

Más información en: <https://www.argentina.gob.ar/denuncialatrata>

4. Empleo joven de calidad en Argentina

4.1 EL EMPLEO JUVENIL EN EL MARCO DE LAS TRANSICIONES DE LOS JÓVENES HACIA LA VIDA ADULTA

Los jóvenes de 15 a 29 años⁵⁴ representan casi un cuarto de la población de Argentina (INDEC, 2010) y constituyen un grupo etario de particular importancia para el desarrollo del país. La juventud es un período central en el desarrollo de las personas y de las sociedades, ya que es cuando se construyen las oportunidades de acumulación de recursos mediante el estudio o el trabajo, ámbitos centrales para la inclusión social (De León, 2017). En su tránsito hacia la vida adulta, los jóvenes experimentan desafíos específicos que requieren la presencia de un Estado que los acompañe con políticas que faciliten esa transición.

En este período de emancipación, los jóvenes atraviesan eventos decisivos que afectarán su bienestar presente y futuro e incidirán en sus posibilidades de inclusión en el tejido social. Al respecto, se identifican cuatro hitos fundamentales que se entrelazan para generar trayectorias diferenciales: la terminalidad educativa; la inserción en el primer empleo; la tenencia del primer hijo; y la conformación del hogar propio. La calidad, temporalidad y secuencia de estos eventos tiene un enorme impacto en la probabilidad de emprender trayectorias inclusivas por parte de los jóvenes en la sociedad (Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel, 2015).

Los patrones de **emancipación** se encuentran estratificados. Así, los sectores de menores ingresos tienen pautas de emancipación más temprana, en comparación con los sectores más educados, que postergan la asunción de roles adultos (Ullman, 2015 citado en Rossel y Filgueira, 2015). Asimismo, se dan secuencias paradigmáticas de exposición a la exclusión: por ejemplo, la procreación antes de finalizar la escolaridad obligatoria y sin estar inserto en el mercado de trabajo (De León, 2017), un patrón de comportamiento mucho más extendido entre los jóvenes de estratos socioeconómicos más bajos. Sin duda, este comportamiento los expone a situaciones de mayor vulnerabilidad (Filgueira y Rossel, 2015).

Respecto de la **trayectoria educativa**, se observa que los jóvenes pertenecientes a hogares de ingresos más altos permanecen por más tiempo en el sistema educativo respecto de aquellos del primer quintil. En Argentina, en 2013,⁵⁵ a los 18 años el 53,2% de los jóvenes del primer quintil estaba todavía inserto en el sistema educativo, mientras para los del quintil más alto este porcentaje se elevaba a 82,9%. A los 21 años, la permanencia en el sistema educativo había disminuido para ambos grupos, pero aún se mantenía una diferencia importante. Solo el 34,9% de los jóvenes del primer quintil estaba matriculado en el sistema educativo, mientras que un 60% de los jóvenes provenientes de los hogares del quinto quintil continuaba estudiando a esa edad (CAF, 2016).

⁵⁴ Las Naciones Unidas definen a *las personas jóvenes* como aquellas comprendidas entre los 15 y 24 años. Sin embargo, el sistema estadístico nacional toma el período comprendido entre 15 y 29 años. A los efectos de caracterizar la situación del empleo joven, en esta sección se toma el período entre los 18 y 24 años.

⁵⁵ Porcentaje de matriculación bruta para cada año de edad. Tomado de CAF. 2016. Reporte de Economía y Desarrollo 2016. Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral. Bogotá, CAF.

Por otra parte, la **edad de inserción laboral** y las condiciones en que esta tiene lugar también muestran un comportamiento estratificado. Hay evidencia de que, en algunos casos, el ingreso en el mercado laboral desde edades muy tempranas genera mayor probabilidad de precariedad (Rossel y Filgueira, 2015; OIT, 2015; OIT, 2017). En otros casos, el ingreso en el mercado laboral a edades tempranas permite la acumulación de experiencia, lo que se constituye en un aspecto fundamental para el recorrido laboral posterior.

Tal como ha enfatizado la OIT, un primer empleo de calidad es clave, ya que su ocurrencia mejora al menos en un 50% la trayectoria laboral futura (Dema *et al.*, 2015).

RECUADRO 1.

LOS JÓVENES SON PROTAGONISTAS DEL CAMBIO

El mundo del trabajo está cambiando a una velocidad sin precedentes, afectando profundamente la vida de los jóvenes. Estas transformaciones, tales como la revolución tecnológica o el empleo verde, impulsan necesariamente cambios en el mundo del trabajo.

Como lo expresa el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2015): “La revolución digital ha generado nuevas fronteras de trabajo, como, por ejemplo, la economía colaborativa, el *crowdworking*. Asimismo, ha revolucionado el trabajo creativo y empoderado a los pequeños productores y artesanos. Los avances tecnológicos no solo han transformado el trabajo; también son motores que impulsan nuevas formas de creatividad e innovación”.

La población más relacionada con este nuevo mundo laboral es la generación del milenio, que, a grandes rasgos, es la cohorte de edad nacida a partir de 1980. Este grupo ha alcanzado su mayoría de edad en una época en que las tecnologías digitales y las tecnologías avanzadas de la información y las comunicaciones han penetrado en todos los ámbitos de la vida.

El Informe reconoce que los jóvenes no son solo beneficiarios de los esfuerzos de desarrollo, sino que tienen el potencial para responder en forma positiva a los desafíos que presenta la vida y convertirse en agentes positivos de cambios transformadores. Reconoce su potencial para la innovación y para abrazar el cambio.

En este sentido, muchos jóvenes de esta generación buscan trabajo mirando más allá de la creación de rentabilidades y aspirando a resolver problemas ambientales y sociales como parte de su modo de vida. También asistimos al surgimiento de una nueva población activa constituida por empresarios sociales. Son personas motivadas por una noble causa y comprometidas con la resolución de problemas sociales, que crean empresas autosostenibles desde el punto de vista financiero y que a la vez maximizan los beneficios sociales. La juventud debe ser vista como uno de los principales protagonistas para alcanzar el desarrollo sostenible y para avanzar hacia una sociedad inclusiva, en la que nadie se quede atrás.

4.2 LOS JÓVENES Y EL MERCADO LABORAL

La particular desventaja que los jóvenes enfrentan en su acceso al mercado laboral para alcanzar condiciones de trabajo decente es un fenómeno que atraviesa latitudes y constituye un problema de nivel mundial. Las características propias del momento vital que atraviesan los jóvenes, vinculadas con una edad todavía insuficiente para acumular el capital humano que demanda el mercado, una falta de experiencia laboral que brinde garantías de un desempeño adecuado, aquello que comúnmente se denomina “síndrome del currículum vacío” (CAF, 2015), entre otros factores, hacen que sea más difícil para los jóvenes el ingreso y la

permanencia en el mercado laboral en condiciones de trabajo decente. Esto ha llevado a la afirmación acerca de que los jóvenes son “los últimos en llegar y los primeros en salir” (OIT, 2011).

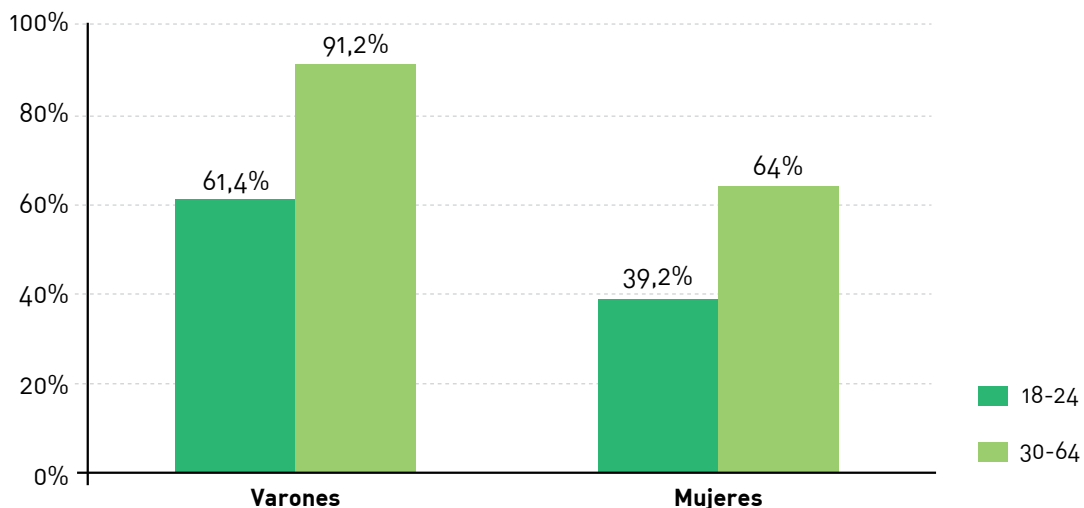
Siguiendo los estudios de la OIT (2011), la relación de los jóvenes con el mercado laboral se caracteriza por **trayectorias signadas por un mayor desempleo y precariedad, mayor sensibilidad a los ciclos económicos y una alta movilidad e intermitencia.**

Asimismo, existe una heterogeneidad importante en el interior del grupo de “jóvenes”, donde se presentan situaciones particularmente más desfavorables en el caso de ciertos subgrupos, como el de las mujeres y los jóvenes con bajo nivel educativo.

Una primera característica del mercado laboral de Argentina y del resto de América Latina es la existencia de una **diferencia en las tasas de actividad respecto de la población adulta**, a pesar de que los jóvenes son una población con propensión a estar económicamente activa (OIT, 2011). Asimismo, se registra una diferencia histórica en la participación económica entre los varones y las mujeres, siendo el conjunto de las mujeres trabajadoras considerablemente inferior (tendencia que también se da en el nivel global). Esto responde a varias cuestiones: la feminización de las tareas domésticas y de cuidado dentro del hogar y el ingreso tardío en términos históricos de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado (Gasparini y Marchionni, 2016). Como es posible apreciar en el Gráfico 1, existe una importante brecha de participación en el mercado de trabajo entre mujeres y varones, independientemente del rango etario que se considere.

GRÁFICO 1.

TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL SEGÚN SEXO. TOTAL 31 AGLOMERADOS URBANOS. IV TRIMESTRE DE 2016

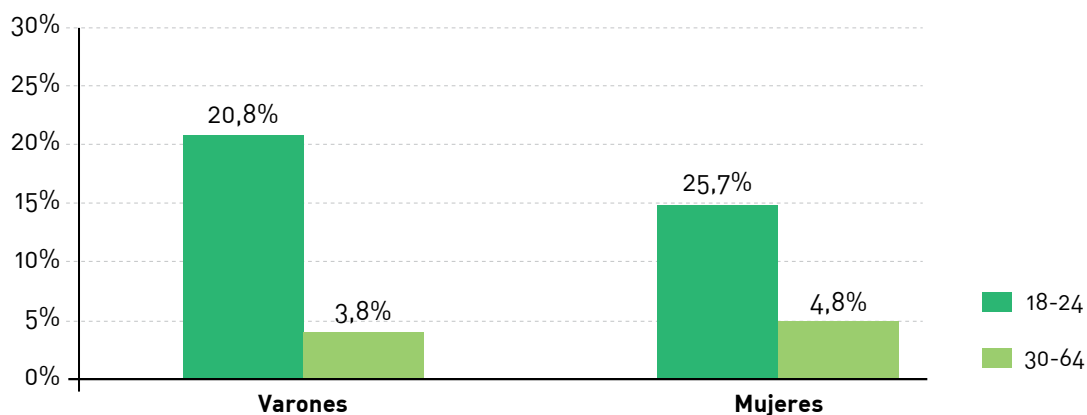


Fuente: CEPAL sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, IV trimestre de 2016.

En cuanto a la situación del **desempleo entre los jóvenes**, se evidencia una brecha histórica en la tasa de desempleo entre la población joven y adulta, la que comenzó a divergir hacia mediados de la década de los ochenta y principios de los noventa, y que luego se agudiza a mediados de la década del noventa y durante la crisis de 2000 (OIT, 2015). Por otra parte, las mujeres muestran un desempeño más desfavorable en este indicador laboral, independientemente del rango etario que se tome, lo que señala las mayores dificultades que ellas encuentran para encontrar un trabajo cuando lo están buscando.

GRÁFICO 2.

TASA DE DESOCUPACIÓN SEGÚN SEXO POR GRUPOS ETARIOS SELECCIONADOS. TOTAL 31 AGLOMERADOS URBANOS. IV TRIMESTRE DE 2016



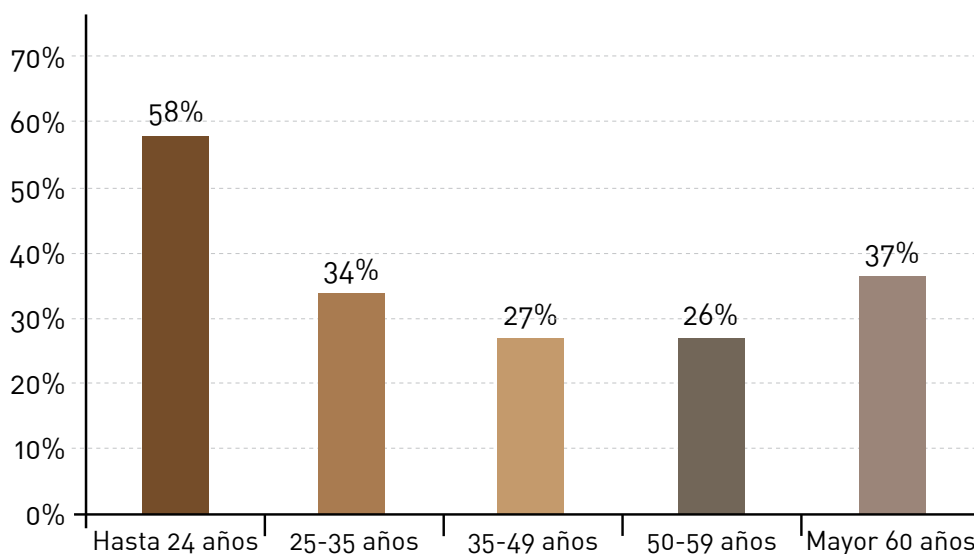
Fuente: CEPAL sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, IV trimestre de 2016.

Nuevas brechas señalan la enorme incidencia del desempleo entre los jóvenes frente a la población adulta. Entre los varones, la incidencia del desempleo sobre los jóvenes de 18 a 24 años es 5,4 veces la de los adultos de 30 a 64 años, respectivamente. Luego, entre las mujeres, la incidencia del desempleo entre las jóvenes de 18 y 24 años es 5,3 veces mayor a la de las adultas.

Por otra parte, las brechas en la **calidad del empleo** entre la población adulta y los jóvenes han sido persistentes, teniendo en cuenta tanto la mayor incidencia del trabajo no registrado en el caso de los jóvenes, como la inestabilidad en el empleo (OIT, 2015). El Gráfico 3 ilustra la tasa de empleo no registrado por edad, que muestra una diferencia de 24 puntos porcentuales entre el grupo de jóvenes hasta 24 años y el grupo de 25 a 34 años.

GRÁFICO 3.

TASA DE EMPLEO NO REGISTRADO SEGÚN RANGOS DE EDAD. TOTAL 31 AGLOMERADOS URBANOS. IV TRIMESTRE DE 2016



Fuente: CEPAL sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, IV trimestre de 2016.

Respecto de la inestabilidad laboral, la evidencia indica que la mayor barrera que enfrentan los jóvenes no es la obtención de un empleo, sino la dificultad para mantenerlo (OIT, 2011). Sobre este tema, el Cuadro 6 muestra la incidencia de la inestabilidad del empleo entre la población joven y la brecha con la población adulta.

CUADRO 6.

PORCENTAJE DE OCUPADOS CON EMPLEO INESTABLE SEGÚN GRUPO ETARIO. TOTAL 31 AGLOMERADOS URBANOS. IV TRIMESTRE DE CADA AÑO

Años	Ocupados con empleos inestables	
	Jóvenes de 18 a 24 años	Adultos de 25 a 64 años
2003	37,5%	19,9%
2008	20,5%	10,7%
2013	25,1%	9,0%
2016	26,4%	9,3%

Nota: se consideran "ocupados en empleo inestable": i) en el caso de los asalariados, a quienes declaran en la encuesta tener un empleo con tiempo de finalización, y ii) en el caso de los trabajadores independientes, a los que declaran tener una antigüedad laboral menor al año en el puesto.

Fuente: OIT sobre la base de la EPH, IV trimestre de cada año.

Condiciones del trabajo decente entre los jóvenes

Los riesgos y vulnerabilidades que enfrentan los jóvenes para acceder a un empleo decente son múltiples. Como se ha mencionado, los desafíos que enfrentan en relación con el mercado laboral no radican tanto en conseguir un empleo, sino en que este sea de calidad y en la posibilidad de conservarlo. Algunos factores asociados con esta mayor vulnerabilidad radican en el nivel educativo, el nivel de ingresos de los hogares de donde provienen y en las responsabilidades de cuidado.

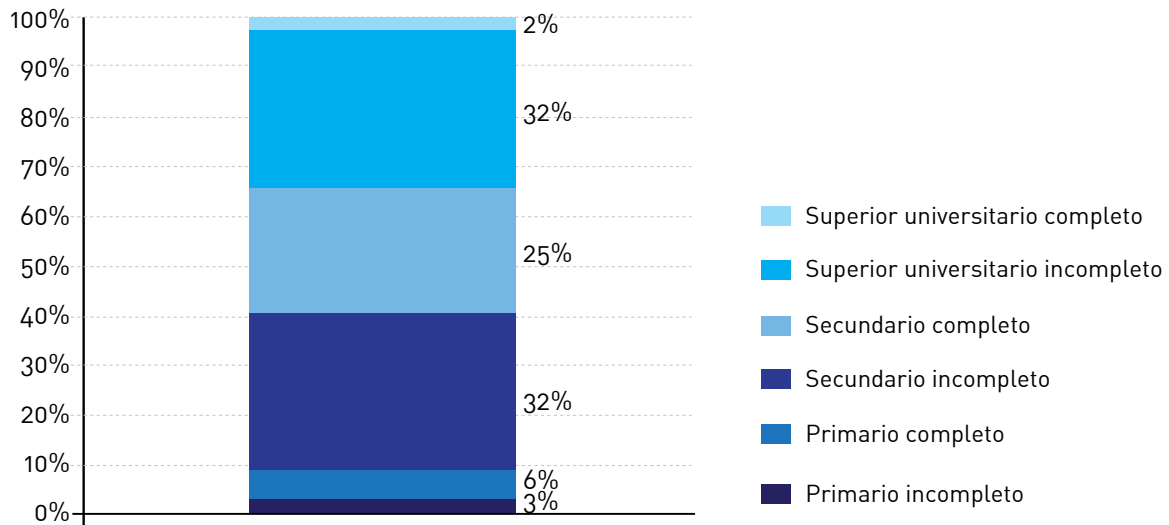
Terminalidad educativa

La finalización de la escuela secundaria es un episodio clave para las posibilidades de los jóvenes de acceder a un empleo en condiciones de calidad. Si bien la credencial educativa no garantiza el acceso a un empleo decente, ni tampoco la adquisición de competencias clave para desempeñarse en él, sí constituye un elemento simbólico clave y el piso sobre el cual se construye la empleabilidad. La evidencia muestra que los jóvenes que acceden a mayores niveles educativos tienen una mayor probabilidad de insertarse en empleos formales.

El Gráfico 4 muestra el máximo nivel educativo alcanzado por la población joven de 18 a 24 años en el país. Allí se exhibe la existencia de un 41% de jóvenes entre 18 y 24 años que no finalizó la escuela media (EPH, 2016) y un porcentaje muy pequeño que no finalizó la escuela primaria.

GRÁFICO 4.

DISTRIBUCIÓN DE JÓVENES (18 A 24) POR MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO. TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. IV TRIMESTRE DE 2016



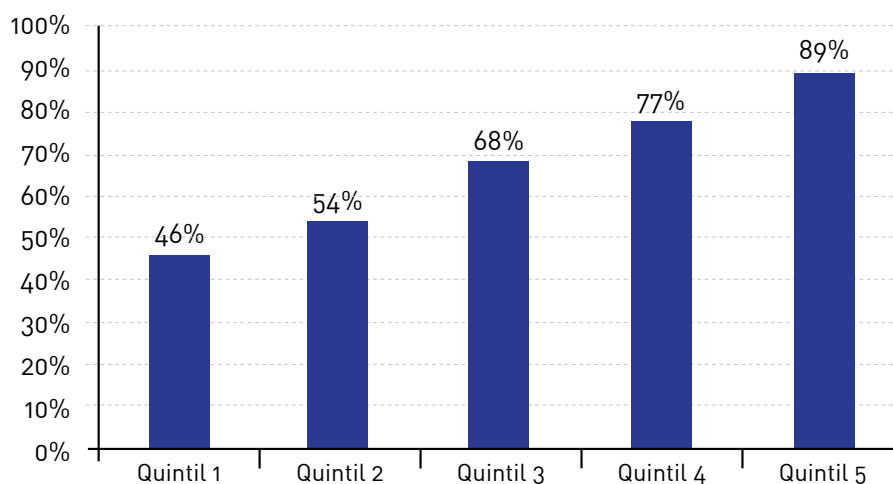
Fuente: CEPAL sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, IV trimestre de 2016.

La deserción escolar del nivel secundario ocurre alrededor de los 16 y 17 años. Así, hacia el segundo trimestre de 2015, un 19% de los adolescentes no asistía al sistema educativo. También se identifican problemas de sobreedad en la finalización de este nivel de educación, un atributo que se comporta como predictor del abandono (OIT, 2015).

Por otra parte, la finalización de la escuela media se encuentra estratificada. En los hogares de ingresos más altos existe un mayor porcentaje de jóvenes con educación secundaria. Esta tendencia aparece en el Gráfico 5, donde la pobreza y el nivel educativo se conjugan para generar posibilidades diferenciales de inserción en el mercado laboral. Esto también se vincula con el clima educativo del hogar y el nivel educativo de los padres, conformando un claro predictor del nivel educativo que alcanzarán los hijos.

GRÁFICO 5.

PROPORCIÓN DE JÓVENES DE 18 A 24 AÑOS SEGÚN TERMINALIDAD DE LA ESCUELA MEDIA, POR QUINTIL DE INGRESOS. TOTAL 31 AGLOMERADOS URBANOS. IV TRIMESTRE DE 2016

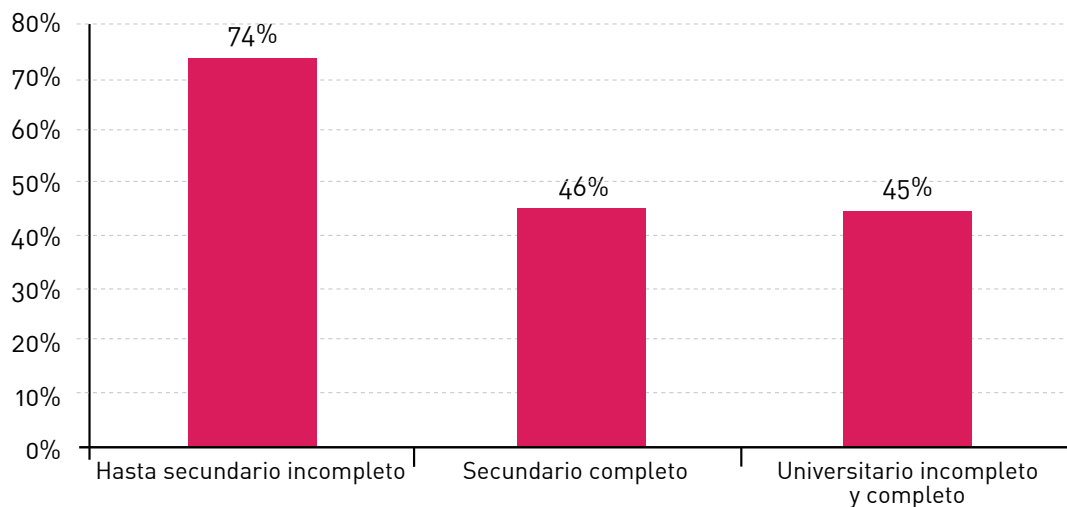


Fuente: CEPAL sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, IV trimestre de 2016.

El acceso a mayores niveles educativos también genera mayores posibilidades de contar con un empleo formal. El Gráfico 6 muestra de qué manera a medida que se completan más años de escolaridad, los jóvenes tienen menores chances de obtener un empleo no registrado. Mientras el 74% de quienes tienen la secundaria incompleta como máximo nivel educativo alcanzado (donde también se incluye a quienes tienen primario completo e incompleto) poseen un trabajo no registrado, el porcentaje disminuye a 45% en el caso de quienes tienen el nivel universitario completo o incompleto.

GRÁFICO 6.

POBLACIÓN ASALARIADA EN TRABAJOS NO REGISTRADOS DE 18 A 24 AÑOS SEGÚN NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO. TOTAL 31 AGLOMERADOS URBANOS. IV TRIMESTRE DE 2016



Fuente: CEPAL sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, IV trimestre de 2016.

La Encuesta Nacional de Jóvenes de 2014 arroja información significativa sobre las causas por las cuales los jóvenes abandonan la escuela secundaria. A través de ella, se logra establecer que casi tres de cada 10 mujeres jóvenes que no finalizó el secundario manifestaron que la razón fue por “embarazo o maternidad”, mientras para los jóvenes varones ese motivo disminuye a 4,5%. Para un 42% de los varones, en cambio, la razón principal del abandono escolar de los estudios secundarios fue la necesidad de trabajar (INDEC, 2015).

También es importante señalar que el abandono está vinculado con la baja calidad de la educación que reciben los jóvenes y con la falta de adecuación de los contenidos con sus intereses y con los requerimientos del mercado laboral. Cabe destacar que la educación media del país se orientó tradicionalmente a preparar a los jóvenes para la educación superior, con una estructura enciclopedista y desvinculada de los requerimientos del mercado de trabajo (OIT, 2015). Ello implica que, actualmente, un 20% de los jóvenes que abandonó el secundario manifieste que lo hizo porque “no le gustaba estudiar o no le servía” (INDEC, 2015). La percepción de que los contenidos que se imparten en la escuela resultarán insuficientes para conseguir un empleo podría estar desalentando su finalización. Por otra parte, el mal desempeño provoca frustración y también se convierte en un factor que desalienta la permanencia en el sistema educativo. En sintonía con esto, un 15,4% respondió que el abandono se debió a que “le iba mal en las materias” (INDEC, 2015).

El desempeño de los jóvenes en la escuela media constituye un factor crítico en términos de las competencias que adquieren para realizar su tránsito hacia el mercado de trabajo. En Argentina, según el Operativo Aprender de 2016, el 40,9% de los estudiantes de 5º y 6º año de la escuela secundaria se ubicó por debajo del nivel básico

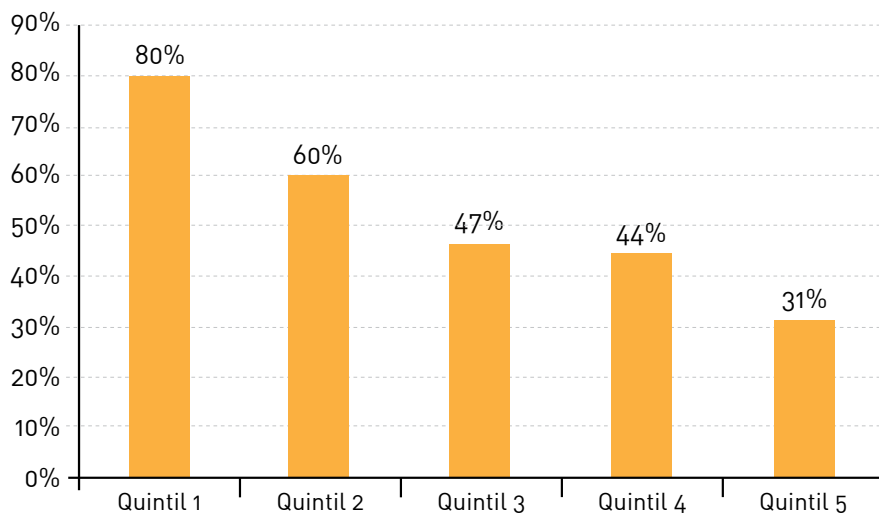
de rendimiento en Matemática, en tanto un 29,3% estaba en el nivel básico. En el caso de Lengua, un 23% se encuentra debajo del nivel básico y otro 23% en el nivel básico (Ministerio de Educación, 2016).

Nivel de ingresos

El nivel de ingresos como indicador de pobreza de los hogares constituye una variable clave, que condiciona las oportunidades de trabajo decente para los jóvenes, y está íntimamente asociado con el nivel educativo. En el grupo de 18 a 24 años existe, además, una importante brecha socioeconómica, siendo los jóvenes de los hogares vulnerables los más expuestos a la informalidad. Esto se manifiesta en que la diferencia entre la proporción de jóvenes en empleos no registrados del primer quintil de ingreso respecto de aquellos del quinto quintil asciende a 55 p.p., porcentuales, como se observa en el Gráfico 7.

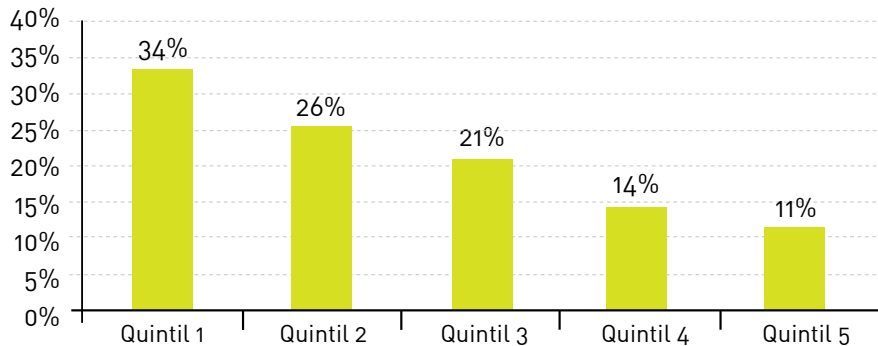
GRÁFICO 7.

TASA DE EMPLEO NO REGISTRADO DE JÓVENES DE 18 A 24 AÑOS, SEGÚN QUINTIL DE INGRESO. TOTAL 31 AGLOMERADOS URBANOS. IV TRIMESTRE DE 2016



Fuente: CEPAL sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, IV trimestre de 2016.

También existen importantes diferencias en la incidencia del desempleo, según cuál sea el estrato socioeconómico de pertenencia. Como muestra el Gráfico 8, el desempleo entre los jóvenes del primer quintil de ingreso es 4,25 veces superior al de los jóvenes del quintil más favorecido.

GRÁFICO 8.**TASA DE DESOCUPACIÓN DE JÓVENES ENTRE 18 Y 24 AÑOS, POR QUINTIL DE INGRESO. TOTAL 31 AGLOMERADOS URBANOS. IV TRIMESTRE DE 2016**

Fuente: CEPAL sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, IV trimestre de 2016.

Actividades de cuidado y el fenómeno de los ninis

Las responsabilidades de cuidado constituyen un obstáculo para la inserción educativa y laboral de los jóvenes y, sobre todo, de las mujeres. Según la Encuesta Nacional de Juventud (INDEC, 2015), un 37% de los jóvenes desarrolla actividades de cuidado. De ese total, el 34% cuida a niños (propios o que habitan el hogar ampliado) y un 3%, a adultos mayores. Además, se comprueba que el porcentaje de mujeres jóvenes que ejerce tareas de cuidado duplica al de los varones (48% frente a un 24%). El ejercicio de esta función, sin duda, tiene consecuencias sobre las posibilidades de inclusión educativa y laboral de los jóvenes. En efecto, un 30% de los jóvenes varones que cuida dejó de trabajar y/o estudiar para realizar esa actividad. Esta cifra llega incluso al 42% en el caso de las mujeres y disminuye a un 13% en el caso de los varones (De León, 2017).

Las mujeres jóvenes que desarrollan tareas de cuidado representan al 67% de los jóvenes que no estudian, no trabajan y no buscan trabajo. Esta distinción debe alertarnos sobre el uso del concepto de jóvenes ninis como una categoría peyorativa, ya que lejos de tratarse de una población que no “hace nada”, en su gran mayoría estas mujeres jóvenes realizan un trabajo socialmente útil que, además, condiciona sus posibilidades de estudio y de trabajo rentado.

Por otra parte, la distinción es necesaria para discriminar las características específicas y variadas del universo de jóvenes que no estudian y no trabajan, a los que se llama “ninis”, y diseñar políticas efectivas que permitan mejorar sus condiciones de inserción social. Al tratarse de un grupo heterogéneo, ya que forman parte de él tanto los jóvenes que buscan trabajo, como las mujeres que se dedican al cuidado de sus hijos, esta categoría no ofrece claras orientaciones para definir políticas públicas que los aborden (OIT, 2015). Incluso esta categorización deja por fuera a los jóvenes insertos de manera precaria en el mercado laboral, quienes también forman parte de una población vulnerable.

Respecto de las mujeres jóvenes que realizan actividades de cuidado, es importante recalcar que el confinamiento al ámbito doméstico como única actividad tiene consecuencias importantes sobre su desarrollo personal y su bienestar, y produce en las jóvenes profundas marcas, asociadas con sentimientos de inferioridad, baja autoestima y débil autonomía (De León, 2017).

Si bien la realización de actividades domésticas y de cuidado de las mujeres de estratos socioeconómicos bajos resulta clave para sus hogares, en la medida en que permite que otros miembros del hogar salgan a trabajar, lo cierto es que si las familias pudieran delegar parte de la función de cuidado en una oferta de

servicios públicos, el incremento en la participación laboral de las mujeres podría tener efectos significativos en la reducción de la pobreza de sus hogares.

Por último, la mayor propensión a dedicarse únicamente a actividades de cuidado está más presente entre las mujeres de estratos socioeconómicos más bajos. Por un lado, porque en estos sectores las tasas de fecundidad son más elevadas y porque además las jóvenes de los estratos socioeconómicos más bajos no tienen posibilidades de realizar arreglos de cuidado que involucren la contratación de ayuda o de servicios privados de cuidado. Pero, por otra parte, porque aunque no tengan hijos, debido a pautas de género fuertemente arraigadas, muchas mujeres jóvenes de estos sectores se encargan de cuidar a sus hermanos más pequeños y de realizar las actividades domésticas en general.

RECUADRO 2.

LA SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN JOVEN REFUGIADA FRENTE AL EMPLEO

En Argentina viven cerca de 7400 refugiados y solicitantes de la condición de refugiado que provienen de 102 diferentes países de América, África, Asia y Europa. La mayoría tiene entre 18 y 45 años. Si bien es cierto que tanto los refugiados como los solicitantes tienen legalmente derecho a trabajar, lo cierto es que, en la práctica, ellos enfrentan algunas dificultades adicionales a las que enfrenta la población nacional para insertarse en un empleo formal.

Para los solicitantes de asilo, la documentación constituye un desafío importante. El Gobierno argentino les otorga un documento provisorio con una duración de tres meses, renovable, pero que en muchos casos no es reconocido por el sector privado. Al mismo tiempo, no se les permite acceder a ciertos programas públicos de capacitación y empleo y, en general, a otras políticas sociales.

Por otra parte, si bien las personas muchas veces llegan al país con formación técnica o profesional e incluso con experiencia laboral, se les hace muy difícil encontrar un trabajo en su área. Por un lado, porque cuentan con pocas posibilidades de convalidar sus títulos de manera ágil, ya que los trámites suelen demorar un tiempo excesivo y son costosos y, por otro lado, porque los empresarios prefieren tomar gente con experiencia laboral en el país, a quienes les resulta más sencillo obtener recomendaciones.

A estos desafíos, todavía se les agregan dos problemas adicionales: el primero es que las personas refugiadas o solicitantes de tal condición tienen escasamente desarrollada una red social o esta es directamente nula, especialmente cuando acaban de llegar al país. Frente a este obstáculo, el segundo problema consiste en que ven fuertemente incrementados los costos para cubrir sus necesidades básicas. Finalmente, para las personas que vienen de un país no hispanoparlante, el aprendizaje del idioma local representa un gran desafío. Y si bien existen varias iniciativas de enseñanza de español, la cantidad de recursos disponibles resulta aún insuficiente. Sin duda, debería facilitarse el acceso sistemático a cursos intensivos que contribuyeran a una inserción socioeconómica más rápida.

Fuente: ACNUR, 2017.

4.3. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO JOVEN

Intervenciones que promueven el empleo joven

El preocupante panorama que se presenta acerca de la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo ha posicionado el tema en la agenda pública de los países de la región. A partir de 2008, comenzó a evidenciarse una particular atención por el empleo juvenil y las intervenciones públicas en torno al tema adoptaron una mayor orientación hacia la demanda; adquirieron un perfil más integral, combinando capacitación con servicios de empleo y orientación laboral, y se dotó a estos de un mayor estatus institucional, a través de su aprobación mediante leyes (OIT, 2013).

Es importante destacar que las acciones que se han desarrollado en la región y las que, en sintonía plena con este escenario, se han puesto en marcha en Argentina, descansan sobre el supuesto de que se presentan contextos de creación de empleo. Por lo tanto, un funcionamiento adecuado de las variables macroeconómicas que permita contextos de crecimiento económico resulta clave, dado que el empleo juvenil es altamente sensible a los ciclos económicos y los jóvenes constituyen el grupo poblacional más castigado por los ciclos recesivos.

Por otra parte, es necesario subrayar que la trayectoria laboral comienza mucho antes de la instancia de búsqueda de empleo (OIT, 2015). Por ende, la finalización de la educación formal es un ámbito clave para la adquisición de ciertas competencias básicas que en verdad han comenzado a construirse desde la primera infancia. Si bien se han puesto de manifiesto los déficits de calidad de la escuela secundaria en el país, la credencial educativa continúa siendo una condición necesaria, más no suficiente, en el tránsito de los jóvenes hacia oportunidades de trabajo decente.

Casi todos los programas implementados en la región incorporan instancias de desarrollo de competencias socioemocionales, las que se han transformado en un requerimiento tan importante para conseguir y mantener un empleo, como las capacidades cognitivas más específicas. Existen estudios que han relevado la importancia relativa de cada grupo de habilidades (CAF, 2016) y se ha encontrado una correlación positiva entre las competencias socioemocionales y las posibilidades de conseguir un empleo, aunque probablemente para mantenerlo entren en juego otros grupos de capacidades.

La región de América Latina y el Caribe presenta las mayores brechas del mundo entre la oferta de esas competencias y las demandas del sector empleador (OCDE, CAF, CEPAL, 2016), lo cual representa un enorme reto en términos de crecimiento y formación de su capital humano. La adquisición de esas competencias está intrínsecamente relacionada con el refuerzo del sistema educativo y con la promoción de políticas de competencias amplias que deberán desarrollarse a lo largo de toda la vida.

Los programas de empleo que se enmarcan en políticas activas del mercado de trabajo pueden agruparse en tres tipos de medidas: i) las políticas que abordan factores de la demanda, ii) las políticas que potencian la oferta laboral juvenil y sus vínculos con el mercado de trabajo (capacitación y servicios de intermediación) y iii) las políticas que promueven la iniciativa de los jóvenes en los negocios (emprendimiento y autoempleo) (OIT, 2013).

Los programas que atienden a las debilidades de la “oferta” constituyen las iniciativas más extendidas e involucran, en general, capacitación con intermediación laboral, capacitación en el lugar de trabajo y capacitación en competencias socioemocionales como un mecanismo transversal. Algunos programas también ofrecen la finalización de la educación formal.

Los programas que encaran el problema del empleo teniendo en cuenta los problemas de la demanda (y del sector empleador), en general, han abordado el tema a partir de incentivos financieros temporales para la contratación de jóvenes. En esta categoría son más comunes, también, las regulaciones (normas o leyes), los

salarios mínimos diferenciales para los trabajadores según la edad (más bajos para jóvenes) y los incentivos financieros de carácter temporal (subsidios salariales o subsidios a las contribuciones por parte del Estado).

Por último, los programas que promueven el “emprendimiento” son iniciativas que ofrecen capacitación para desarrollar un emprendimiento, mediante servicios de apoyo (orientación, tutoría, asesoramiento técnico) y acceso a microcréditos.

Iniciativas de fomento del empleo orientadas a los jóvenes, como las que han sido descritas, han sido implementadas en Argentina como parte del conjunto de prestaciones que se les ofrece a los jóvenes a través del programa Más y Mejor Trabajo para Jóvenes (Empleo Joven). Esta política constituye una de las intervenciones centrales del país destinada a los jóvenes. Dada la necesidad de priorizar la terminalidad educativa y favorecer una transición exitosa entre la escuela y el trabajo, la iniciativa se articula con programas que apoyan la revinculación escolar. Además, existen otras intervenciones complementarias en materia de promoción del empleo juvenil que dependen del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

La trayectoria de las políticas de empleo para jóvenes en Argentina

Al analizar la problemática del empleo joven, es posible establecer varios períodos de intervención del Estado. Durante la década del noventa, las acciones de promoción o impulso de la empleabilidad de los jóvenes constituyeron acciones marginales, vinculadas fundamentalmente con los recursos de dos grandes proyectos financiados por bancos multilaterales de crédito: el Proyecto Joven (del BID) y el Programa Trabajar (del Banco Mundial). El primero consistió en una asignación económica para desarrollar acciones de formación, que brindaba alguna de las instituciones de capacitación laboral que se registraba ad hoc para cumplir esa función. Por otra parte, también se contemplaba financiación para la institución de formación. En el caso del Programa Trabajar, se alentaba la conformación de grupos asociativos de trabajo a nivel municipal, orientados a la provisión de algún tipo de servicio que, en general, se brindaba a los municipios. En este caso, el Programa preveía una dotación económica que se destinaba a cada integrante del grupo y que era administrada por los municipios.

Un hito importante en el desarrollo de las políticas de empleo fue la creación del **Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados** en 2002, cuya gestión estuvo a cargo del MTEySS. Este programa se ubicó en la intersección entre un programa de transferencia de ingresos y las acciones de un programa de empleo. Si bien nació como un mecanismo para paliar la fuerte caída de ingresos de los hogares ocurrida debido a la grave crisis económica y política que atravesó el país en el período 2001-2002, algunos componentes de su diseño pueden definirlo como un programa de empleo. En este sentido, se preveía que las personas (en su gran mayoría mujeres) realizaran alguna “contraprestación” que contemplaba la realización de cursos de formación profesional o trabajo comunitario, cuya administración y organización estaba a cargo de los gobiernos locales. Esta experiencia dejó sentadas las bases para en adelante desarrollar un abordaje territorial de las políticas de empleo que priorizó el rol del Estado municipal en su gestión, una tendencia que luego continuó con otros programas e iniciativas que sucedieron al Programa Jefes y Jefas de Hogar.

En 2003, como expresión de la centralidad que el empleo tendría en el nuevo esquema de protección social del país, se creó el **Plan Integral Más y Mejor Trabajo**, que puso en marcha un conjunto de herramientas que promovían la inserción laboral en empleos de calidad, a través de estrategias de mejora de la empleabilidad, de asistencia en procesos de inserción laboral asalariada o independiente y en el sostenimiento del empleo en sectores o actividades que así lo requieren.

Con este escenario como marco, en 2008 se creó el **Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT)**, destinado a favorecer una inserción más ventajosa de los jóvenes en el empleo. Esta iniciativa se enmarcó en una estrategia del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación más amplia, que consistió en

concentrar los esfuerzos de política en el acceso al mercado de trabajo, pasando de un esquema de políticas pasivas de empleo, que fueron eficaces en los momentos más devastadores de la crisis, para asistir a la población excluida de los principales circuitos económicos, a un conjunto de estrategias que puso el foco en el acceso al mercado de trabajo.

Como el objetivo de este programa es mejorar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes desocupados, focaliza el apoyo sobre la franja etaria de 18 a 24, que no ha completado el nivel de educación secundario y que se encuentra fuera del sistema educativo, a quienes ofrece un tiempo de permanencia de hasta dos años. La iniciativa ofrece un conjunto integrado de prestaciones que incluye: i) acciones de orientación laboral, ii) formación profesional, iii) apoyo a la finalización de estudios formales, iv) apoyo para la generación de emprendimientos, v) entrenamiento en el trabajo, vi) inserción laboral en el empleo privado o público y oportunidades de autoempleo. El Programa prevé una suma no remunerativa que se ubica en el orden de los \$900 mensuales,⁵⁶ aunque este monto puede variar de acuerdo con la contraprestación específica en que participen los jóvenes.

Por otra parte, el conjunto de prestaciones puede variar de acuerdo con la oferta institucional de formación profesional y según la oferta de prácticas profesionales en el nivel territorial, pero siempre estará presente el componente de orientación e inducción al mundo del trabajo que se brinda mediante el Curso de Introducción al Trabajo (CIT), de manera previa a recibir el resto de las prestaciones del programa. Esta instancia está compuesta por talleres que abordan contenidos como proyecto formativo y ocupacional, derechos y deberes de los trabajadores, condiciones de trabajo y salud ocupacional y alfabetización digital.

Para la concreción del programa, se prevé una gestión conjunta entre los Gobiernos provinciales y las Oficinas de empleo que el MTEySS promueve y fortalece a nivel local, además de la articulación –en diferentes instancias del proceso de implementación– con instituciones educativas y de formación profesional, organizaciones empresariales, sindicales y de la sociedad civil. Desde este marco, se apunta a lograr una mayor institucionalidad y al fortalecimiento de la coordinación subnacional, promoviendo el diálogo social entre los distintos actores que configuran la relación educación-formación-trabajo (Jacinto, 2016).

En términos de **cobertura**, desde 2008 hasta la actualidad, participaron del programa 1.029.757 jóvenes, y en abril de 2017, el programa contaba con 53.194 jóvenes. La distribución de la población entre las prestaciones que la iniciativa ofrece muestra que un gran porcentaje de jóvenes participa en acciones de terminalidad educativa y en los talleres de orientación e inducción al mundo del trabajo, en tanto es muy bajo el porcentaje de inscriptos que ha participado de prácticas laborales o ha sido derivado hacia oportunidades de empleo a través de los servicios de las Oficinas de empleo, según se conoce a partir del Informe mensual de ejecución y perfil de adherentes (MTEySS, abril de 2017).

Respecto de los posibles resultados alcanzados por el programa, un estudio realizado por el Ministerio de Trabajo detectó que, en relación con la mejora de la empleabilidad de sus participantes, los jóvenes que cursaron las acciones de la prestación de prácticas laborales o del entrenamiento para el trabajo obtuvieron un 27% más de probabilidades de conseguir un empleo (MTEySS, 2015). Sin embargo, en estas prestaciones es donde participa un grupo reducido de jóvenes.

Resulta evidente que **la estructura federal del país impone un desafío importante a la gestión de las políticas que dependen de efectores territoriales**. Este es el caso de las políticas de empleo y formación. El MTEySS no tiene oferta institucional de formación profesional, por lo tanto, para vincular a los jóvenes con esas instancias, así como ocurre con la terminalidad educativa, depende de la oferta existente a nivel provincial, principalmente, y también municipal, y de la gestión que realizan los servicios públicos de empleo. Por ello, la Red de Servicios Públicos de Empleo y el Sistema de Formación Continua constituyen pilares institucionales

⁵⁶ Ese dato figura en el sitio de Internet del Programa (www.mteyss.gov.ar).

centrales en la gestión de las políticas de empleo. Asimismo, las oportunidades de entrenamiento para el trabajo y de inserción laboral transitoria también dependen de las gestiones que realicen los servicios públicos de empleo con el sector privado.

La Red de Servicios Públicos de Empleo comenzó a conformarse en 2004 como anclaje territorial desde donde se gestionan los programas y planes de empleo a nivel territorial. Está constituida por Oficinas municipales, que realizan acciones vinculadas con la administración de seguros de desempleo y con las políticas activas de empleo, y se dedican a proveer información, orientación y derivación hacia oportunidades de empleo o a programas de formación e inserción laboral (Helbig *et al.*, 2015).

En Argentina, estas oficinas desarrollaron una función más amplia que la intermediación entre la oferta y la demanda de empleo, constituyéndose en una instancia de atención a la población desocupada, subocupada o que busca mejorar su posición ante el mercado de trabajo. También, representan un enlace con la oferta programática que el MTEySS despliega a nivel de cada localidad. Constituyen un actor clave en la implementación del programa, en tanto actúan como puerta de entrada de los jóvenes al mundo del empleo y es desde donde se los vincula con las prestaciones que se ofrecen.

En el Cuadro 7, se describen los servicios que brindan las Oficinas de empleo, los cuales abarcan tanto los destinados a la población desocupada o que busca mejorar su situación en el mercado de trabajo, como aquellos otros que se ofrecen al sector empleador.

CUADRO 7.

SERVICIOS QUE BRINDAN LAS OFICINAS DE EMPLEO

Servicios a personas que buscan empleo	Servicios para empleadores
<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento individual - asistencia- talleres • Orientación laboral • Apoyo a la búsqueda de empleo • Orientación para el trabajo independiente • Intermediación laboral • Derivación a instituciones educativas y/o de formación profesional • Vinculación con programas de empleo, formación y capacitación a beneficiarios de programas de transferencias del MTEySS (Progresar, PJMyMT, Seguro de empleo y Capacitación laboral) 	<ul style="list-style-type: none"> • Intermediación laboral (selección de postulantes) • Negociación de vacantes para incluir a población de sectores en situación de vulnerabilidad sociolaboral • Información y asesoramiento sobre programas e incentivos para la incorporación y/o capacitación de personal, pasantías, responsabilidad social empresaria, asesoramiento legal básico e información

Fuente: MTEySS, Dirección de Servicios de Empleo, Secretaría de Empleo, 2015.

En abril de 2017, la Red contaba con 635 oficinas distribuidas por todo el territorio nacional. Este número fue evolucionando desde 2004 cuando se comenzó con el funcionamiento de 62 oficinas. En relación con la población atendida, se estima que, en 2015, pasaron por la Red 451.791 personas y se brindaron 900.000 entrevistas.

Por otra parte, en 2011, se creó la Red de formación continua, con el propósito de estructurar y sistematizar los programas, proyectos y acciones que, desde el ámbito del MTEySS, se venían desarrollando y estaban dirigidos

a mejorar competencias, habilidades y calificaciones de las trabajadoras y los trabajadores, en general, y de las y los jóvenes, en particular. Entre sus objetivos se propuso construir un Sistema nacional de formación continua que actuara como matriz ordenadora de los servicios de formación profesional. Desde este marco, se conformó, para su funcionamiento en el territorio, una Red de Instituciones de Formación Profesional (hoy denominados Centros de formación profesional), que busca garantizar la prestación de servicios formativos de calidad que permitan dotar a la formación profesional de coherencia, pertinencia y sentido.

Actualmente, esta Red aglutina a más de 1000 Centros de formación profesional (CFP) en el país, que son fortalecidos por el MTEySS para brindar cursos bajo ciertos estándares de calidad: adecuación de los cursos a las demandas de los sectores productivos, diseños curriculares actualizados y pertinentes para las características de la población destinataria.

Por ahora, la presencia de jóvenes en acciones de formación profesional no es mayoritaria. Si bien se trata de una prestación del Programa, la oferta requiere de competencias mínimas que muchas veces los jóvenes no poseen. Debido a esta situación ocurre que, cuando acceden a las propuestas, no lo hacen a las de mejor calidad, que son las que se ofrecen en el marco de acuerdos sectoriales de formación, sino que participan de las de menor calidad y exigencia.

La actual gestión de Gobierno ha priorizado el fortalecimiento de las prestaciones del Programa con mayor potencialidad para vincular a los jóvenes con ofertas de trabajo genuinas, como el Entrenamiento para el trabajo y el Programa de Inserción Laboral (PIL), que constituyen, por otra parte, opciones que cuentan con una menor participación de jóvenes.

Una estrategia para mejorar el desempeño de los jóvenes a lo largo de las prestaciones del Programa consiste en aumentar el estipendio monetario que perciben los jóvenes, el cual podría llegar a los \$4000. Por otra parte, a través de la creación del programa EMPALME, se espera que jóvenes participantes de otros programas de empleo y formación no gestionados por el Ministerio de Trabajo (jóvenes participantes del Programa PROGRESAR y del Ingreso Social con Trabajo) puedan acceder a las oportunidades de empleo transitorio (PIL) que gestiona el MTEySS.

La terminalidad educativa como andamiaje para las políticas de empleo:

Programas PROGRESAR y FINES

En materia de intervenciones que promueven la finalización de la educación formal, se destaca la creación del Programa PROGRESAR, en 2014, desde la órbita de la ANSES, que luego, a partir de 2016, inicia un período de cogobierno con el Ministerio de Educación de la Nación. Este Programa se ha convertido en uno de los más importantes programas de transferencias de ingresos, debido a su cobertura y al volumen de transferencias que maneja. Algunos de los servicios que se le ofrecen a los jóvenes (cursos de formación profesional y acciones de entrenamiento e inserción laboral) se organizan y gestionan desde la Secretaría de Empleo de la Nación del MTEySS, lo que constituye un conjunto de prestaciones, que también están disponibles para los participantes del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

El PROGRESAR brinda una prestación económica de \$900 mensuales (a octubre de 2016), que está destinada a quienes quieran comenzar a estudiar o completar estudios, tengan entre 18 y 24 años, y no posean empleo o que trabajen informal o formalmente pero con un ingreso tope del titular y su familia equivalente a tres salarios mínimos, vitales y móviles. En este último caso, se reconoce como grupo familiar autónomo a los jóvenes que tengan hijos. En contrapartida a la asignación económica que reciben, los jóvenes que participan del programa deben retomar, iniciar o continuar sus estudios, sean estos secundarios, universitarios, terciarios o cursos de formación profesional.

Un punto destacable del Programa consiste en que se prevé la prestación de servicios de cuidado para aquellos jóvenes que tienen responsabilidades familiares, a través del Ministerio de Desarrollo Social. Desde la normativa, se trata de un hecho muy importante porque se está reconociendo uno de los obstáculos centrales que afecta a la población joven y, sobre todo, femenina. Sin embargo, no existe aún información fehaciente que dé cuenta de que esta prestación ha sido llevada a la práctica.

Un desafío importante en la implementación de estas acciones de política es que todavía continúa pendiente la coordinación entre ambos programas. En efecto, existe cierto solapamiento con el PJMyMT, dado que ambas iniciativas comparten la misma población objetivo. Si bien los requisitos de acceso al Progresar son más abarcativos (ya que se puede tener el nivel secundario completo y se admiten jóvenes que estén insertos en el empleo formal), la población encuadrada en el PJMyMT también califica para participar en él. De hecho, al inicio de su puesta en marcha, debido a la suma mayor que el Progresar transfería a sus jóvenes y al menor control en el cumplimiento de las condicionalidades, muchos participantes del PJMyMT migraron hacia ese Programa.

Concretamente, hacia junio de 2016, participaban del Programa Progresar 723.000 jóvenes (OIT, 2017). Sin duda, la cobertura potencial de este Programa es muy elevada. Según estimaciones derivadas de la EPH, el porcentaje de jóvenes elegibles ascendería a un 82% (OIT, 2017).

Por otra parte, el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (conocido como Plan FinES o Fines) fue creado en el ámbito del Ministerio de Educación de la Nación, en 2008. Durante una primera etapa estuvo orientado a permitir que aquellos estudiantes mayores de 18 años que adeudaran materias, pero que ya hubieran terminado de cursar, pudieran rendir las materias pendientes en carácter de libres, luego de atravesar un período de acompañamiento y preparación, hasta obtener el título secundario.

Luego, en 2010, el Plan Fines se transformó para poder incluir a aquellos otros estudiantes que, además de adeudar materias, no hubieran podido terminar sus estudios obligatorios, ya sea de la enseñanza obligatoria primaria como de la secundaria. Para subsanar este inconveniente, se habilitaron diferentes sedes de cursada, con una modalidad flexible. En 2013, la matrícula de este Plan ascendía a 450.000 personas (OIT, 2015). Esta segunda etapa, que pasó a conocerse como Fines 2, incluyó los casos descritos, con el fin de lograr aumentar la proporción de personas que cumplieran con el requisito de acreditarse en la educación obligatoria, la cual, desde 2006, incluye el nivel de educación secundaria. En resumen, el Plan Fines asume actualmente dos modalidades, según el nivel educativo alcanzado por quien reciba sus prestaciones.

- Para quienes adeudan materias pero han terminado de cursar la escuela secundaria, existe la modalidad de tutorías virtuales. Bajo esta dinámica, los estudiantes reciben instrucción desde una plataforma virtual, que los prepara para rendir los exámenes integradores de las materias adeudadas.
- Para quienes quieran terminar la educación secundaria pero no han completado sus cursos, está la modalidad Fines 2, que se puede transitar, realizando la totalidad de los años de educación secundaria en tres años. En este caso, también existe la opción de acompañamiento virtual a través de un sistema de tutorías brindado desde el portal Educ.ar.

Desde 2015, el objetivo del Plan Fines fue alcanzar la articulación con el Programa de Ingreso Social con Trabajo y, más específicamente, con el programa Ellas Hacen. El propósito de implementar una estrategia más integral ha sido empoderar a las mujeres de las cooperativas, para que ellas accedan a cursar todos los años de la educación obligatoria. El Estado nacional se puso como meta la reincorporación de 350.000 jóvenes y adultos a la educación formal y, según los datos relevados, la meta se cumplió en un 73,8%, lo que implica que se reincorporaron 258.466 personas.⁵⁷

⁵⁷ Ministerio de Economía. 2016. Cuenta de Inversión. Tomo II. Páginas 455/999. Cuadro Programa "Gestión Educativa", Línea "Reincorporación de jóvenes y adultos a la educación formal".

Las intervenciones del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

El Ministerio de Desarrollo Social cuenta con una serie de programas que, si bien no apuntan directamente a los jóvenes, poseen una importante proporción de integrantes que se encuentran en el rango etario comprendido entre los 18 y los 29 años. A diferencia de la oferta programática de los ministerios sectoriales (fundamentalmente del Ministerio de Educación y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), el Ministerio de Desarrollo Social apunta a la población con mayor índice de vulnerabilidad socioeconómica, ya sea porque vive en hogares con necesidades básicas insatisfechas, porque tiene ingresos inferiores al salario mínimo vital y móvil o porque se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

El **Programa Ingreso Social con Trabajo** presenta dos componentes, **Argentina Trabaja** y **Ellas Hacen**. Este Programa fue lanzado en agosto de 2009 y, luego, fue modificado en mayo de 2016. El Programa pretende ser un instrumento para propiciar una mejora de la calidad de vida y una mejora de la empleabilidad de los titulares. Su objetivo es brindar capacitación, mediante cursos, prácticas de formación socioproductivas y tareas comunitarias, a personas que atraviesan situaciones de vulnerabilidad. Ha sido diseñado para que exista una sinergia entre las modalidades de capacitación y la realización de actividades que redunden en beneficio de la comunidad, tales como la promoción del cuidado de la salud personal, familiar y comunitaria y de la infraestructura sociosanitaria. En paralelo con la oferta de capacitaciones, los titulares reciben una transferencia económica que, en diciembre de 2016, alcanzaba los \$4030, junto con eventuales bonos extraordinarios.

El modo de realizar la transferencia monetaria es otorgando subsidios para capacitación a personas físicas en estado de vulnerabilidad social, mientras el desarrollo de las actividades de capacitación y desarrollo de la empleabilidad la desarrollan tanto organismos gubernamentales como no gubernamentales.

RECUADRO 3.

LAS OPORTUNIDADES DEL EMPRENDIMIENTO COMO ESTRATEGIA DE INSERCIÓN LABORAL PARA LOS JÓVENES

Frente al panorama de recesión y disminución del crecimiento económico que se manifiesta en la región, ha surgido como estrategia de inserción laboral para los jóvenes el denominado “emprendimiento”. La actividad empresarial de los jóvenes se caracteriza, en América Latina, por la coexistencia de pocos emprendedores de alto crecimiento con muchos emprendedores de subsistencia. Los emprendedores latinoamericanos tienden a ser trabajadores por cuenta propia, de los estratos económicos más desfavorecidos y con bajos niveles de educación.

De hecho, la proporción de emprendedores de subsistencia entre los trabajadores jóvenes de la región es grande: 16% (frente al 6% en la OCDE). Por otra parte, solo el 13% de los emprendedores jóvenes de América Latina tiene educación superior, en comparación con el 33% en las economías de la OCDE. La proporción de jóvenes que inician un negocio por necesidad es, en promedio, mayor (del 26%) que en los países de la OCDE (16%), con grandes variaciones entre países (en Argentina, por ejemplo, casi el 40% de los emprendedores jóvenes lo son por necesidad).

Los ecosistemas de emprendimiento son incipientes. Entre los desafíos se incluyen restricciones al financiamiento, a la generación de capacidades, a la creación de redes empresariales, a la superación

de obstáculos regulatorios y al acceso de nuevos mercados. Los emprendedores de alto crecimiento tienen acceso a instrumentos de financiamiento en las etapas iniciales, pero estos desaparecen a medida que los negocios crecen, lo que afecta críticamente su capacidad de madurar. La integración de los emprendedores jóvenes de la región a cadenas globales de valor es aún limitada, y las cargas administrativas constituyen obstáculos adicionales. Además, existen importantes diferencias en términos de productividad y capacidad de escala entre los emprendimientos por vocación y los de necesidad, al tiempo que existe una fuerte correlación entre el tipo de emprendedor y el estrato socioeconómico al que pertenece.

Los programas de emprendimiento que ofrecen a los jóvenes capacitación en dirección y administración de empresas, así como en servicios de asesoramiento y orientación son los que muestran mejores resultados en América Latina. Un enfoque integral de apoyo a los emprendimientos que comprenda capacitación, financiamiento y asesoramiento tiene resultados más eficaces. Por ello, fortalecer estos componentes y darles suficiente flexibilidad durante la aplicación puede mejorar considerablemente la eficacia de los programas y traer beneficios a largo plazo. Incluir componentes de fortalecimiento de competencias digitales también parece fundamental en vistas de cuáles son las tendencias del mercado de trabajo.

Fuente: OCDE, CAF, CEPAL, 2016. "Perspectivas económicas en América Latina: juventud, competencias y emprendimiento".

4.4 EL ROL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA GENERACIÓN DE EMPLEO JOVEN DE CALIDAD

De manera sistemática, el Sistema de las Naciones Unidas ha apoyado las acciones que despliega el MTEySS en favor del empleo joven, trabajando de manera coordinada y apoyando al Gobierno mediante el accionar de tres de sus agencias: la OIT, el PNUD y el Banco Mundial.

La **OIT** se constituye como la agencia técnica del SNU que posee mayor experticia y mandato específico sobre el tema. Su contribución se ha concentrado en la producción de conocimiento, la transmisión de experticia internacional y la organización de reuniones técnicas de intercambio de experiencias y buenas prácticas con otros países, además de brindar asistencia técnica y fortalecimiento institucional.

Desde 2005, cuando se lanzó el Proyecto Regional de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL), la **OIT** viene apoyando al Gobierno argentino en la generación de información sobre los jóvenes y el mercado laboral y en el diseño e implementación de políticas de empleo destinadas a esta franja etaria. Los objetivos del PREJAL fueron: a) posicionar la temática del empleo juvenil en los foros de trabajo de la región y, especialmente, en las agendas de trabajo de los constituyentes de la OIT y b) elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes la posibilidad real de encontrar un empleo digno y productivo, además de contribuir a la mejora de sus condiciones de empleabilidad.

Luego, en el marco del Programa CEA, a partir de 2010, la OIT prestó asistencia técnica permanente al PJMyMT mediante el dictado de capacitaciones, encuentros de sensibilización y formación de promotores/as para dar apoyo en la búsqueda de empleo. Desde ese marco, se elaboraron materiales de formación y se diseñó el Manual de capacitación "Clubes de Empleo para Jóvenes", entre otros insumos destinados a brindar

apoyo. Los clubes de empleo constituyen una prioridad para la gestión del Gobierno actual, en la medida que fortalecen las posibilidades para que los jóvenes desarrollen un proyecto ocupacional.

Entre 2012 y 2015, la agencia brindó asistencia técnica al Gobierno nacional en la generación de conocimiento para el análisis, evaluación y desarrollo de políticas y programas destinados a promover el empleo decente y la iniciativa empresarial de los jóvenes. Durante ese período, se produjeron numerosos estudios de diagnóstico, análisis de impacto y relevamiento de buenas prácticas en materia de iniciativas de empleo juvenil.

En el Programa de Trabajo de País actual se destaca la iniciativa “Prioridad empleo juvenil (ARG 128)” cuyo propósito es brindar asistencia técnica al MTEySS mediante la producción de conocimiento y la organización de instancias de diálogo para la elaboración de una política de empleo juvenil integral. Desde este marco, en 2016 se han producido documentos de análisis de políticas y se han organizado reuniones técnicas de intercambio de experiencias con otros países respecto del empleo juvenil.

Por otra parte, el **PNUD** ha apoyado al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación desde la crisis de 2001-2002, constituyéndose como un actor clave en la Mesa del Diálogo, que posibilitó la salida de la crisis económica, social y política que atravesó el país y en cuyo marco se creó el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Desde entonces, fue un aliado estratégico del Gobierno en la implementación de los diversos programas de empleo que han recibido financiamiento internacional, aportando su capacidad técnica y el marco operativo para concretar una gestión eficiente. El PNUD apoyó al MTEySS en las iniciativas de fomento del empleo llamadas Apoyo a la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar y Apoyo a la transición del PJyJH. Luego, en 2008, apoyó la constitución del Sistema de Formación Continua y, en 2011, brindó apoyo para la expansión y consolidación de la Red de Servicios Públicos de Empleo. En 2015, se aprobó el Proyecto de Empleo Joven que comprende acciones de fortalecimiento a la Red de Servicios Públicos de Empleo, además de la organización y gestión de las prestaciones que integran el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

Desde **FAO** se llevó a cabo en 2013 el Programa “Jóvenes Líderes Rurales”, que fue destinado a mujeres y hombres que tuvieran entre 18 y 30 años, que vivieran en la Provincia de Buenos Aires (PBA) y participaran en organizaciones rurales nacionales, con el objetivo de fortalecer la capacidad de articulación e incidencia en las organizaciones de representación rural en la PBA, para que estos pudieran participar de manera activa en la planificación y gestión de políticas públicas de desarrollo rural en sus territorios y en sus mismas organizaciones.

Por último, el **Banco Mundial** se ha encargado de apoyar iniciativas de empleo en Argentina desde hace dos décadas. La primera intervención fue, en 1997, con el Programa Trabajar, cuyo objetivo fue mejorar el diseño e implementación de los programas de empleo público para volverlos más efectivos, transparentes e inclusivos. El Programa de Protección Social I, II y III financió entonces al Programa Trabajar hasta 2002. En ese año, el Banco apoyó al Gobierno en el financiamiento del componente de empleo del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados promoviendo la gobernanza y reformas en su gestión, además de contribuir con la evaluación de sus resultados.

Luego de la crisis de 2001, el Gobierno se focalizó en el pasaje de un modelo de emergencia a un esquema de políticas activas de empleo y el Banco apoyó esa transición a partir de un proyecto implementado en 2006, que contemplaba el desarrollo de un programa de capacitación laboral y servicios públicos de empleo. El Programa de Formación Continua, aprobado en 2007, apoyó el cambio para mejorar las competencias de la fuerza de trabajo, incluyendo el fortalecimiento del Sistema de Formación Continua a través de la certificación de competencias, la terminalidad educativa y la promoción del empleo para jóvenes. Además, incluyó el fortalecimiento de la Red de servicios públicos de empleo, los cuales proveen orientación laboral y apoyo a la búsqueda de empleo. Ya más cerca en el tiempo, en enero de 2015, el Banco aprobó el “Proyecto de apoyo al Empleo Joven”, destinado a mejorar el acceso de la población joven al mercado de trabajo, a partir de estrategias de mejora de su empleabilidad. Este Proyecto apoya la expansión y el fortalecimiento de los programas de empleo que implementa el Gobierno.

5. Desafíos y recomendaciones

En vista de los compromisos que los resultados de esta IV Conferencia puedan erigir, se exponen desafíos y recomendaciones para fortalecer los avances en la lucha contra la existencia del trabajo infantil, el trabajo adolescente desprotegido y el trabajo forzoso, y para poder construir un camino hacia el empleo juvenil de calidad. A continuación, se expone un conjunto de desafíos y recomendaciones estructurales y generales que se vinculan con los tres temas abordados en este documento, junto con desafíos y recomendaciones específicas para cada uno de los problemas, además de retos para el involucramiento de las agencias, los fondos y los programas de las Naciones Unidas.

Mejorar la situación laboral de las familias para prevenir las posibilidades de ocurrencia del trabajo infantil y la inserción precaria de los jóvenes en el mercado laboral es una prioridad. Ambos imperativos requieren de contextos macroeconómicos favorables donde exista un desarrollo productivo que priorice la creación de empleo. El actual contexto económico de escaso crecimiento no presenta un escenario favorable para este cometido. Por ello, la puesta en marcha o el fortalecimiento de medidas de protección social o mecanismos contracíclicos pueden resultar un marco efectivo para alcanzar el objetivo de máxima: prevenir futuras inserciones tempranas en los mercados de trabajo y posibilitar trayectorias laborales futuras de calidad.

SOBRE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

a. Proteger las trayectorias educativas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

- Garantizar más y mejores **oportunidades de aprendizaje** para niños, niñas, adolescentes y jóvenes con propuestas de enseñanza con mayor interdisciplinariedad, contextualización, y sin estereotipos.
- Garantizar el **acceso a la escuela media**, específicamente en ámbitos rurales donde la oferta educativa es más reducida.
- Promover mejoras en la enseñanza de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a través de más y mejor **planificación y acompañamiento** a los equipos técnicos provinciales y a las escuelas, así como una mejor formación docente inicial y continua.
- Asegurar que los espacios educativos sean espacios seguros para niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
- Aumentar la oferta pública de cuidado infantil para las familias con niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
- Promover **medidas para que el embarazo adolescente y/o el trabajo doméstico** no afecten la permanencia de niñas y adolescentes en la escuela.

b. Continuar generando información específica, disponible, desagregada⁵⁸ y actualizada sobre la situación de trabajo infantil en el país, que permita tomar decisiones de política acertadas para la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente permitido.

- Asegurar **líneas presupuestarias** específicas y sostenibles para el desarrollo de las políticas de erradicación de trabajo infantil y protección del trabajo adolescente permitido.
- Asegurar a las familias acceso a un **flujo constante, protegido y suficiente de ingresos**.

c. Profundizar la coordinación entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales –y entre los distintos actores sectoriales de cada nivel– a fin de mejorar el diseño y la implementación de estrategias de prevención y erradicación, y de restitución de derechos, así como la inspección laboral.

- Fortalecer la articulación entre COODITIA, las carteras laborales provinciales, CONAETI, las COPRETI y las áreas de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de todo el territorio nacional es una acción hacia la que hay que dirigir esfuerzos, así como también promover la difusión de un capítulo sobre trabajo infantil en los organismos de justicia, fiscalización y seguridad.
- Diseñar acciones provinciales que consideren la diversidad de situaciones que se viven en los diferentes puntos del territorio. Dirigir los esfuerzos y recursos a proponer una estructura provincial desconcentrada y fortalecida para la atención de la problemática con instancias de articulación a nivel municipal, incluso, proponer la participación de los municipios en las COPRETI.
- Mejorar la coordinación de la inspección del trabajo con los órganos de los distintos estamentos subnacionales que tengan competencia en el **Sistema de Protección de Derechos** de los niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo (incluyendo el trabajo doméstico y el trabajo agrícola) y con otras áreas del Gobierno nacional que puedan brindar información, colaboración y apoyo efectivo en el proceso de identificación de niños, niñas y adolescentes que trabajan (la AFIP, por ejemplo, es una buena fuente de información para el tratamiento de casos concretos).

d. Dirigir esfuerzos hacia la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

- Promover el conocimiento y la utilización del listado de Trabajo Infantil Peligroso (listado TIP) entre actores clave, inspectores, empleadores y otros agentes.
- Definir un plan de acción con indicadores y metas que permitan tomar y actualizar medidas inmediatas y eficaces para asegurar la prohibición de las actividades peligrosas.
- Revisar la lista periódicamente a fin de asegurar que responda a la situación vigente en el país y al desarrollo científico y tecnológico.

e. Promover acciones de concientización para visibilizar y desnaturalizar el trabajo infantil.

- Fortalecer las estrategias de concientización mediante campañas de comunicación destinadas al público en general, así como elaborar mensajes de comunicación teniendo en cuenta los diferentes actores clave, como educación, salud, sindicatos y las diferentes asociaciones empresariales, tanto en sus establecimientos como en las cadenas de valor que integran.
- Promover la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil y el Pacto Global, como espacios referentes que vehiculen la difusión de mensajes claros entre sus pares.

⁵⁸ Información desagregada a nivel regional, provincial, por ámbito urbano/rural y por género, entre otros.

SOBRE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO FORZOSO

a. Instalar el tema en la agenda pública.

- Diseñar estrategias de concientización sobre la problemática que incluyan una operacionalización clara de los conceptos para abordar el tema en Argentina, que ponga en evidencia la gama de situaciones que configuran situaciones de trabajo forzoso y que no necesariamente están vinculadas con el delito de trata de personas con fines de explotación laboral y sexual o con el tráfico ilícito de migrantes. Desde este marco, es imprescindible la introducción del género como elemento transversal del problema y abordar adecuadamente la asociación entre trabajo migrante y explotación laboral.
- Profundizar la articulación entre el sistema de fiscalización laboral y de persecución penal:
 - ▶ fortalecer la actuación de jueces y fiscales para la elevación a juicio de causas relacionadas con situaciones de trabajo forzoso;
 - ▶ facilitar los recursos jurídicos para materializar el derecho a la reparación efectiva de las personas sometidas a trabajo forzoso,

b. Avanzar en la construcción de información específica y centralizada que permita dimensionar la problemática y dirigir los esfuerzos hacia las cuestiones o sectores críticos.

- Promover la generación de información específica que permita dimensionar la problemática:
 - ▶ elaborar estudios sectoriales que releven la ocurrencia de situaciones de trabajo forzoso en determinados sectores de la producción que puedan colaborar con la construcción de un sistema de registro para la elaboración de políticas públicas basadas en evidencia;
 - ▶ elaborar indicadores que permitan la detección de las situaciones de trabajo forzoso;
 - ▶ realizar encuentros de difusión y foros de discusión sobre la problemática del trabajo forzoso;
 - ▶ conocer y compartir las experiencias de otros países en la construcción de conocimiento específico y abordaje del trabajo forzoso.
- Fortalecer los mecanismos de identificación de situaciones de trabajo forzoso e inspecciones, fiscalización de normas y condiciones de trabajo:
 - ▶ sistematizar, coordinar y actualizar los sistemas de registro de denuncia;
 - ▶ actualizar el conocimiento de los agentes fiscales sobre la temática;
 - ▶ promover el intercambio de experiencias e información con otros países sobre políticas y programas para poner fin al trabajo forzoso.

c. Reparar las situaciones de vulnerabilidad social para prevenir y eliminar todas las formas de trabajo forzoso.

- Crear sinergias y acuerdos entre todos los sectores y niveles de gobierno, el sector privado, los sindicatos y la sociedad civil con incumbencia en el tema, para un abordaje integral de la problemática:
 - ▶ coordinar acciones de prevención, fiscalización, protección y asistencia entre las áreas y los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal;

- ▶ articular acciones con el Consejo Federal de Lucha contra la trata de personas y complementar las acciones del Plan Nacional de Lucha contra la trata.
- Accionar preventivamente para morigerar las causas del trabajo forzoso:
 - ▶ ampliar las oportunidades de acceso a capacitación laboral de todos los trabajadores, independientemente de su estatus migratorio;
 - ▶ facilitar el reconocimiento de calificaciones profesionales y de oficio de todos los trabajadores;
 - ▶ fortalecer el acceso a programas de seguridad social, que permitan el acceso a un ingreso frente a contingencias sociales y laborales;
 - ▶ fiscalizar las *supply chains* de producción de bienes, en particular, donde existe evidencia de utilización de fuerza de trabajo en condiciones de esclavitud;
 - ▶ fortalecer las acciones de concientización para el consumo responsable y la responsabilidad empresaria en el cumplimiento de las normas de trabajo.

SOBRE GENERACIÓN DE EMPLEO JOVEN DE CALIDAD

a. Fortalecer las trayectorias educativas de los jóvenes.

- Promover la permanencia de los jóvenes en la escuela. Para ello, algunas de las medidas que se señalan como necesarias son: revisar la calidad, pertinencia y relevancia de la currícula; propiciar la formación de los docentes para que puedan trabajar por áreas curriculares de manera más integrada; modificar la metodología de acreditación de saberes por parte de los estudiantes.
- Aumentar la oferta escolar para garantizar la cobertura educativa en las regiones con menos población y con ausencia de establecimientos de enseñanza secundaria.
- Identificar aportes que pueden realizarse desde el sistema educativo para facilitar una transición hacia el empleo oportuna y de calidad para los jóvenes en edad escolar.
- Evaluar los programas educativos remediabiles (de “segunda oportunidad”) en términos de cobertura y contenidos.
- Analizar complementos de otros servicios e intervenciones sociales que colaboren con una transición escuela-trabajo exitosa (servicios de cuidados, enfoques de género, integración social).

b. Expandir y mejorar la oferta y la infraestructura pública de cuidados y formación profesional de forma estratégica e informada, a partir del análisis de la información que brindan las bases de datos de las Oficinas de empleo, mejorando su focalización y los criterios de localización, para así garantizar la concurrencia efectiva de los jóvenes con responsabilidades familiares.

c. Profundizar las políticas que fomentan el empleo joven, prestando atención a los nudos críticos de su implementación.

- Garantizar la coordinación de políticas nacionales con los niveles de gobierno provincial y municipal. Una efectiva coordinación de información y capacidades entre esos ámbitos es esencial para ofrecer alternativas válidas de fortalecimiento de la empleabilidad o de empleo de los jóvenes.

- Fortalecer de manera continua y homogénea la capacidad técnica de la Red de servicios públicos de empleo, con el fin de que la calidad de los servicios ofrecidos preserve los estándares de calidad en todas las provincias y tome en cuenta las características de los mercados laborales locales y las posibilidades de inserción de los jóvenes.
- Fortalecer la articulación y el diálogo entre los actores que ofrecen servicios de empleo, y la oferta de formación profesional y de terminalidad educativa:
 - ▶ garantizar competencias en todas las instituciones de formación para ofrecer una oferta consolidada y adecuada a las necesidades de los jóvenes, del mercado laboral local y respecto de las nuevas tecnologías. El trabajo en red y en el marco del diálogo social es una herramienta útil que contribuye a brindar ofertas de formación de calidad;
 - ▶ establecer mecanismos efectivos de coordinación con los sectores productivos para que los dispositivos diseñados garanticen la adecuación de las ofertas de formación profesional que se impulsa desde el MTEySS con planes de desarrollo productivo que generen empleo decente. La coordinación con el sector privado para validar las competencias que los empleadores requieren, así como para generar oportunidades de entrenamiento laboral e inserción laboral para jóvenes resulta relevante;
 - ▶ fomentar vínculos más estrechos entre la educación en el aula y el aprendizaje en el mundo del trabajo, involucrando al sector privado. El debate debe incorporar el rol y relevancia de las escuelas técnicas de nivel medio.
- Ampliar la cobertura y permanencia de los jóvenes en los programas. La tutoría constituye un dispositivo importante que logra mayores tasas de permanencia de los jóvenes en los programas. En términos de cobertura, se deben concentrar esfuerzos para que las políticas alcancen a los jóvenes en condiciones de exclusión extrema de los ámbitos laborales o insertos en mercados informales.
- El fomento al emprendimiento se posiciona como una política relevante de promoción del empleo a nivel mundial. Sin embargo, esta debe estar inserta en ecosistemas favorables para la creación, el desarrollo y la consolidación de emprendimientos, que permitan a los jóvenes desarrollar trayectorias de empleo sostenibles.

d. Mejorar el conocimiento de las políticas a través de la evidencia. Fortalecer los sistemas de información, sistematización, monitoreo y evaluación de resultados.

- Fortalecer los sistemas de información referidos a la situación del empleo joven, utilizando métodos tradicionales así como nuevas formas de generación, procesamiento y acceso a los datos, como los datos masivos y los datos abiertos. Esto es relevante para obtener información de monitoreo que resulte confiable, oportuna y accesible.
- Avanzar en la realización de evaluaciones de resultados para rendir cuentas sobre el logro de los objetivos y para contar con evidencia a partir de la cual se puedan fortalecer las intervenciones.

Referencias

Aparicio, S. 2007. "El trabajo infantil en el agro argentino", en OIT, MTEySS. *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública*. Buenos Aires, OIT.

Bertranou, J. y Casanova, L. 2015. *Trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina, Contribuciones de las políticas públicas de educación, formación para el trabajo y protección social*. Buenos Aires, OIT.

CAF. 2016. *Reporte de Economía y Desarrollo 2016. Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral*. Bogotá, CAF.

Cappelletti, B. y Marx, J. 2015. *Diálogo social institucionalizado: Argentina 2003-2014: la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI)*. Oficina de País de la OIT para Argentina. Buenos Aires, OIT.

Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. 2015. *Instrumentos de protección social, caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile, CEPAL.

De León, G. 2017. *Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social*. Documento de Trabajo N° 158. Buenos Aires, CIPPEC.

Dema, G., Díaz, J., Chacaltana, J. y *et al.* 2015. *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina?* Lima, OIT - Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

FAO. S/f. "Erradicación del trabajo infantil peligroso en la agricultura. Experiencias recientes en América Latina y el Caribe".

FAO - OIT. 2016. *Existen alternativas para la niñez y la adolescencia en el campo. Erradiquemos el trabajo infantil en la agricultura. Resultados del estudio regional sobre trabajo infantil en la agricultura en América Latina y el Caribe*. Madrid, FAO - OIT.

Gasparini, L. y Marchionni, M. 2016. "Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labor participation in Latin America". La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).

Giacometti, C. 2013. Mapeo de centros de cuidado infantil en Argentina. Buenos Aires, OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_246394.pdf

Helbig, D., Mazzola, R. y García, M. 2015. *Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo*. Serie Documentos de Trabajo N° 13. Buenos Aires, OIT.

IPE/UNESCO - OIT. 2015. "Trayectorias escolares protegidas en Argentina". Buenos Aires, IPE/UNESCO, OIT.

ILO. 2015. "Social protection for children: key policy trends and statistics". Social protection policy paper N° 14. International Labour Office, Social Protection Department. Ginebra, ILO.

INDEC. 2015. *Encuesta Nacional de Jóvenes 2014. Principales resultados*. Buenos Aires, INDEC.

----- . 2012. *Módulo sobre actividades de niñas, niños y adolescentes (MANNyA)*. Informe técnico. Diseño de registro y estructura de la base de microdatos. Módulo aplicado durante el tercer trimestre de 2012. Buenos Aires, INDEC.

----- . 2010. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Buenos Aires, INDEC.

Ministerio de Educación y Deportes. 2016. Aprender 2016: Primer Informe de Resultados. Disponible en: www.educación.gob.ar

MPF - PGN - PROTEX. 2016. Informe sobre las primeras 100 sentencias condenatorias por trata de personas. Buenos Aires, MPF. Disponible en: <http://www.mpf.gob.ar/protex/files/2016/06/Protex-100-Sentencias-Info-Final.pdf>

----- . 2016a. "Denuncias telefónicas sobre trata de personas. Análisis de las denuncias recibidas a través de la Línea 145. Actuación y colaboración de la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación". Buenos Aires, MPF, PGN, PROTEX. MPF - PGN - PROTEX y ACCT.

----- . 2016b. "Búsqueda de personas en democracia. Actualización de registros, relevamiento de datos, cruces de información e identificaciones de NN". Buenos Aires, MPF. Disponible en: https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2016/11/Protex_Bu%CC%81squeda_personas_2016_5-8.pdf

----- . 2014. "Trata laboral en Argentina. El tratamiento judicial de los casos en el fuero federal". Buenos Aires, MPF. Disponible en: https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2014/10/Informe_Trata_laboral_en_Arg_Genero.pdf

MTEySS. 2017. Informe mensual de ejecución y perfil de adherentes. Buenos Aires, MTEySS.

----- . 2015. "Trabajo infantil en Argentina: políticas públicas y desarrollo de experiencias sectoriales y locales". Buenos Aires, OIT.

OCDE - CAF - CEPAL. 2016. "Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento". París, OCDE Publishing.

OIT. 2015. "Instituciones laborales y políticas de protección social para la erradicación del trabajo infantil en Argentina". Serie Documentos de Trabajo N° 9. Buenos Aires, OIT.

---- . 2013. "Tendencias mundiales del trabajo infantil entre 2008 y 2012". Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) - OIT. Ginebra, OIT.

OIT - INDEC - MTEySS. 2006. "Infancia y adolescencia: trabajo y otras actividades económicas. Primera encuesta. Análisis de resultados en cuatro subregiones de la Argentina". Buenos Aires, OIT.

OIT - MTEySS. 2007. "El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública." Buenos Aires, OIT.

OTIA. 2014. *Situación del trabajo infantil en el total urbano nacional. Informe de resultados del Módulo de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes*. Buenos Aires, MTEySS y OIT. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/DocumentosSUBWEB/area1/documentos/Situacion_trabajo_infantil_urbano_nacional_MANNyA_2012.pdf

Rossel, C. y Filgueira, F. 2015. "Adolescencia y Juventud", en Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (eds.), *Instrumentos de protección social, caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile, CEPAL.

SENAF, Presidencia de la Nación - UNICEF - OIM. 2013. *La explotación sexual y laboral de la niñez y la adolescencia en Argentina. 33 historias. Experiencias en la asistencia*. Buenos Aires, SENAF, UNICEF, OIM.

UNHCR. 2014. *Child Protection Issue Brief - Child Labour*. Ginebra, UNHCR.

UNICEF. 2017. *La pobreza en la niñez y la adolescencia en Argentina*. Buenos Aires, UNICEF.

UNICEF - Subsecretaría de Acceso a la Justicia - Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. 2015. *Trata de personas y explotación en la Provincia de Buenos Aires. Aprendizajes y desafíos en la asistencia y el acompañamiento desde la perspectiva de derechos*. Buenos Aires, UNICEF.

Veza, E. 2013. Escaneo de políticas y metaanálisis: juventud y políticas de empleo en América Latina. La Plata, CEDLAS.

Veza, E. y Bertranou, F. 2011. *Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina. Radiografía del mercado de trabajo y las principales intervenciones*. Buenos Aires, OIT.

Anexo. Mandato de agencias, fondos y programas del SNU en el país

AGENCIA FONDO PROGRAMA	MISIÓN
AGENCIAS RESIDENTES EN ARGENTINA	
ACNUR	El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) es una agencia humanitaria cuyo objetivo principal es salvaguardar los derechos y el bienestar de los refugiados, garantizar que todos puedan ejercer el derecho a solicitar asilo en otro Estado y a disfrutar de él, identificar soluciones duraderas para los refugiados, tales como la repatriación voluntaria, la integración en la sociedad de acogida o el reasentamiento en un tercer país.
BANCO MUNDIAL	El Banco Mundial tiene dos ambiciosos objetivos: reducir la pobreza extrema al 3% o menos para 2030 y promover la prosperidad compartida y una mayor equidad en el mundo en desarrollo. En Argentina, contribuye a generar igualdad de oportunidades a través de 25 proyectos de inversión y donaciones del Fondo Mundial para el Medio Ambiente y del Fondo de Adaptación para el Cambio Climático. Asimismo, cumple un rol importante como banco de conocimiento, brindando servicios para promover el diálogo y diferentes políticas a través de investigaciones, trabajo analítico, asesoría e intercambio de conocimiento sobre el desarrollo sostenible.
CEPAL	La Oficina de la CEPAL en Buenos Aires desarrolla trabajos de cooperación y asistencia técnica solicitados por diferentes organismos del sector público nacional y provincial. La Oficina mantiene fuertes vínculos con la comunidad académica y la sociedad civil y asiste a la sede de la CEPAL en sus análisis coyunturales y estructurales sobre Argentina. Entre sus cuatro áreas de investigación figura la de protección social, mercado de trabajo y distribución del ingreso.
CINU	Desde 1948 en Argentina, su misión es brindar información completa, imparcial y actualizada sobre los principios y el trabajo de la ONU en el país y en el mundo. Su público son los tres poderes del Estado, la sociedad civil, los medios y los organismos de la ONU y la comunidad académica. En estrecha cooperación con la CR, el CINU coordina y promueve la agenda de comunicación e información del Equipo País.
FAO	La FAO conduce las actividades internacionales encaminadas a erradicar el hambre, actuando como un foro neutral donde todos los países se reúnen en pie de igualdad para negociar acuerdos y debatir políticas. La FAO también es una fuente de conocimientos y de información. La Organización ayuda a los países en desarrollo y a los países en transición a modernizar y mejorar sus actividades agrícolas, forestales y pesqueras, asesorando a los gobiernos en políticas agrícolas y promoviendo el desarrollo de la agricultura, una mejor nutrición y la seguridad alimentaria.

AGENCIA FONDO PROGRAMA	MISIÓN
AGENCIAS RESIDENTES EN ARGENTINA	
OIT	<p>La misión de la OIT es promover la justicia social. Los objetivos principales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) son promover y cumplir las normas y los principios y derechos laborales, crear mayores oportunidades de trabajo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar los temas relacionados con el trabajo. La Oficina de la OIT en Argentina, presente en el país desde 1969, tiene por finalidad brindar asesoría técnica a los constituyentes tripartitos (gobierno, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores). Proporciona apoyo para la promoción del Programa de Trabajo Decente de la OIT como un componente importante de las políticas de desarrollo nacionales.</p>
ONUSIDA	<p>En el país, el ONUSIDA asiste en el proceso de elaboración y ejecución del Plan Estratégico Nacional sobre VIH-sida, participa de su implementación en el nivel nacional y subnacional, y contribuye a definir las necesidades de desarrollo institucional de las organizaciones no gubernamentales y de base comunitaria que trabajan en VIH-sida. Coordina la elaboración y ejecución de la Programación Conjunta sobre Sida del Equipo Conjunto de las Naciones Unidas sobre Sida en Argentina, al mismo tiempo que fortalece sus capacidades institucionales para alcanzar su visión global de “Cero nuevas infecciones por VIH, cero muertes relacionadas con el sida, Cero discriminación”.</p>
OPS/OMS	<p>La OPS dispone de una Agenda de Salud de las Américas, aprobada por los Estados Miembros de OPS/OMS, que orienta el abordaje de los aspectos de mayor prioridad para mejorar las condiciones de salud de la población. Para Argentina esta agenda se implementa a través de diversas acciones de cooperación técnica (CT) con la finalidad, entre otras, de alcanzar los Objetivos y Metas de Desarrollo Sostenible, la disminución de brechas inequitativas en salud y el fortalecimiento de sistemas provinciales de salud, dando prioridad a la Atención Primaria de Salud y la consolidación de las Funciones Esenciales de Salud Pública (FESP).</p>
PNUD	<p>En Argentina, su mandato es contribuir al desarrollo de capacidades nacionales y promover los derechos humanos, apoyando el logro de los ODM. Su programa de cooperación y asistencia técnico-financiera se enmarca en las prioridades de Argentina, en respaldo a los gobiernos y a la comunidad para construir una sociedad más equitativa y justa. Propicia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, la reducción de la pobreza, el desarrollo productivo y social, y fomenta la igualdad y el empoderamiento de género entre otras áreas de intervención.</p>
UNFPA	<p>El Fondo de Población de las Naciones Unidas promueve los derechos reproductivos de mujeres, adolescentes y jóvenes para tener una vida saludable y desarrollar su pleno potencial. Su objetivo es asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva, incluyendo la educación sexual y la planificación familiar. Para este fin, UNFPA apoya a los gobiernos e instituciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas públicas basadas en el conocimiento de las dinámicas de población desde una perspectiva de derechos humanos e igualdad de género.</p>

AGENCIA FONDO PROGRAMA	MISIÓN
AGENCIAS RESIDENTES EN ARGENTINA	
UNICEF	Es la agencia de las Naciones Unidas que tiene como objetivo garantizar el cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia, y asegurar su bienestar en todo el mundo. Las acciones de UNICEF se guían por la Convención sobre los Derechos del Niño, que reconoce como niño a todo individuo hasta los 18 años y establece el marco fundamental a partir del cual los gobiernos que la suscriben deben desarrollar sus políticas para la niñez y la adolescencia. Desde 1985, la organización apoya los esfuerzos de Argentina para acelerar la realización universal de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, promoviendo la inclusión social.
UNOPS	La Oficina de UNOPS en Argentina se estableció en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2005. La misión de UNOPS consiste en servir a las personas necesitadas aumentando la capacidad de las agencias de las Naciones Unidas, los gobiernos y otros asociados para gestionar proyectos, infraestructuras y adquisiciones de manera eficiente y sostenible. UNOPS ofrece servicios transaccionales, de asesoramiento, asistencia técnica e implementación de proyectos.
OIM	La Organización Internacional para las Migraciones, en Buenos Aires desde 1953, desarrolla diversas actividades, proyectos y programas orientados a prestar asistencia a migrantes y comunidades, ofrecer apoyo técnico y asesoramiento a los gobiernos, otros asociados y organizaciones de la sociedad civil en Argentina, en todos los aspectos de la cuestión migratoria y de derechos humanos en general.
AGENCIAS NO RESIDENTES EN ARGENTINA	
ACNUDH	Con sede en Chile desde 2009, su misión es observar, promover y proteger los derechos humanos en seis países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela. Las acciones concretas del ACNUDH son mantener un diálogo con los gobiernos, los poderes del Estado, las organizaciones intergubernamentales y ONG, la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos, así como con las agencias de la ONU, para formular y poner en práctica estrategias, programas y medidas encaminados a promover y proteger todos los derechos humanos en los países de la región.
UNESCO	La Oficina Regional de la UNESCO en Montevideo ejerce la Representación de la UNESCO ante el Mercosur y asume las funciones de Oficina nacional (representación, planificación y ejecución del programa) ante los gobiernos de Argentina, Paraguay y Uruguay. Sus objetivos son: el fortalecimiento de las políticas científico-tecnológicas y de innovación, y asegurar la cooperación internacional en las diferentes ciencias ambientales. Es Sede del Consejero Regional de Ciencias Sociales y Humanas para la región.
ONUDI	La Oficina Regional de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial se encuentra en Montevideo y cubre cuatro países de América Latina: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Es la responsable de proveer un eficaz nivel de cobertura regional a los estados, asegurando el enfoque coherente y adecuado de la cooperación técnica de ONUDI, como así también una participación activa en el desarrollo de sus programas y proyectos en conexión con su contraparte nacional.

AGENCIA FONDO PROGRAMA	MISIÓN
AGENCIAS NO RESIDENTES EN ARGENTINA	
ONU MUJERES	Actúa en América Latina y el Caribe a través de su Oficina Regional en Panamá. En los estados donde no tiene presencia en el terreno, como Argentina, apoya la ejecución de programas a través de las alianzas que mantiene con el Sistema de las Naciones Unidas, los gobiernos y la sociedad civil. Centra su trabajo en tres áreas prioritarias de intervención: la participación política de las mujeres y el liderazgo, el empoderamiento económico de las mujeres y la erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas.
UNODC	La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito implementa medidas que reflejan las tres convenciones internacionales sobre fiscalización de drogas y las convenciones contra la delincuencia transnacional organizada y la corrupción. La labor de la UNODC se apoya en tres grandes áreas: salud, justicia y seguridad pública.
OIEA	La Organización Internacional de Energía Atómica brinda cooperación técnica a la Argentina y otros 28 países en la región en el marco del Acuerdo Regional de Cooperación para la Promoción de la Ciencia y Tecnología Nucleares en América Latina y el Caribe (ARCAL). Fortalece las capacidades locales para gestionar, desarrollar e intercambiar productos nucleares.
OACI	La Oficina Regional Sudamericana de la Organización de Aviación Civil Internacional (Lima, Perú) coopera con los gobiernos para implementar normas y métodos de la aviación civil internacional.
ONU HABITAT	La Oficina Regional para América Latina y el Caribe (Río de Janeiro, Brasil) brinda a gobiernos nacionales y locales conocimiento técnico y soluciones financieras sobre cuestiones de desarrollo urbano. Promueve la implementación de la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030, cuyo ODS 11 propone la construcción de ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros y sostenibles.
ONU Medio Ambiente	La Oficina Regional para América Latina y el Caribe (Ciudad de Panamá) trabaja con los 33 países de la región. Cooperación técnica con los gobiernos para promover el uso racional y el desarrollo sostenible del medio ambiente, elaborar instrumentos ambientales nacionales y fortalecer las instituciones para la gestión racional de los recursos naturales y ecosistemas.

Fuente: sitio oficial del SNUA: www.onu.org.ar

ISBN 978-92-2-331057-8



9 789223 310578 >



**UNHCR
ACNUR**
La Agencia de la ONU
para los Refugiados



BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL



NACIONES UNIDAS
CEPAL



NACIONES UNIDAS
Centro de Información para Argentina y Uruguay
(CINU Buenos Aires)



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración



**ONU
MUJERES**
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad
de Género y el Empoderamiento de la Mujer



Organización
Internacional
del Trabajo



unicef
para cada niño