



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

**204**



**Análisis de las políticas y programas sociales  
en Argentina: La acción pública para prevenir  
y combatir la explotación económica de niños,  
niñas y adolescentes**

OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL - IPEC



Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo 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: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org) solicitudes que serán bien acogidas.

---

OIT - Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil - IPEC  
Instituto para la inclusión social y el desarrollo humano - INCLUIR

*Análisis de las políticas y programas sociales en Argentina: La acción pública para prevenir y combatir el trabajo infantil.*

Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo, 2006, 124 p.

Trabajo infantil, política social, política gubernamental, Argentina. 13.01.2

**ISBN: 92-2-318857-1 / 978-92-2-318857-3 (Versión impresa)**

**ISBN: 92-2-318858-X / 978-92-2-318858-0 (Versión Web PDF)**

**ISSN: 1020-3974**

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo 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 la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)

---

Vea nuestro sitio en la red: [www.oit.org.pe/ipec](http://www.oit.org.pe/ipec)

## **ADVERTENCIA**

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.



## **PRÓLOGO**

*La inclusión del objetivo de prevención y erradicación del trabajo infantil en la agenda política de los países de la Región constituye un paso importante para la aplicación efectiva de los convenios fundamentales núm. 138 y núm. 182 de la OIT, pero es a todas luces el comienzo de un camino más largo para que los estados logren garantizar la protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.*

*En su afán de prestar asistencia técnica a los gobiernos para el cumplimiento efectivo de las Normas Internacionales del Trabajo, la OIT ha realizado una serie de estudios sobre políticas y programas sociales en los países del Mercosur y Chile, con el fin de identificar criterios que permitan focalizar determinadas acciones del Estado hacia el objetivo de prevención y erradicación del trabajo infantil.*

*La idea de focalización de las políticas públicas es, sin duda, un avance en la lucha contra la explotación de la infancia y parte de realizar un análisis de la oferta institucional y la inversión social para contribuir en este esfuerzo. Considerando la experiencia de la OIT, la existencia del trabajo infantil no puede comprenderse si no se relaciona directamente con la estructura del mercado laboral, el impacto de la pobreza y las limitaciones de las políticas públicas, traducidas en la reducción de la inversión social.*

*El presente estudio ofrece un análisis de las políticas sociales en Argentina, con la finalidad de aportar insumos útiles para enfocar algunas políticas y programas sociales vigentes en el país, hacia el objetivo de prevención y erradicación del trabajo infantil.*

*El estudio parte del análisis de la evolución de las políticas sociales en Argentina en la década de 90. Hace una descripción de la problemática del trabajo infantil en el país y ofrece una selección de programas sociales susceptibles de focalizar acciones hacia la erradicación del trabajo infantil, basándose en la contribución que hacen a la mejora de las condiciones de vida de familias carenciadas. El documento incluye también un análisis de la cooperación internacional y los temas priorizados por esta en materia de desarrollo social.*

*El esfuerzo de contar con criterios para la focalización de políticas y programas sociales en el objetivo de combate al trabajo infantil, constituye sin duda el salto cualitativo más importante en la lucha contra la explotación de la infancia y es una tarea que requiere de una firme voluntad política, considerando el actual contexto de ajustes económicos y de reducción del gasto social.*

*Los países del Mercosur y Chile han comprometido acciones concretas para enfrentar la explotación laboral de niños, niñas y adolescentes, que se expresaron en la Declaración Presidencial sobre Erradicación del Trabajo Infantil de junio de 2002. Este esfuerzo será apoyado constantemente por la OIT, con la seguridad que el logro de los compromisos adquiridos constituirá un avance significativo en la tarea de promover el acceso de hombres y mujeres a un trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad y repercutirá directamente en la reducción del trabajo infantil en la Región.*

***Daniel Martínez Fernández***  
***Director Regional para las Américas***

*Lima, junio de 2006*

## ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>9</b>
<b>I. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y POLÍTICO.</b>	
<b>RELACIONES CON LA POBREZA .....</b>	<b>11</b>
A. ANÁLISIS DEL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO, POLÍTICO Y EDUCATIVO .....	11
1. <i>Contexto socioeconómico. Antecedentes de la situación actual</i> .....	11
2. <i>Pobreza y desigualdad</i> .....	13
3. <i>Variación de índices de pobreza y desigualdad según región del país</i> .....	15
4. <i>Medición y situación de la pobreza en Argentina</i> .....	16
5. <i>Evolución de la desigualdad por sector social y región del país</i> .....	21
6. <i>Evolución y estado actual del mercado de trabajo</i> .....	23
7. <i>Análisis de la exclusión escolar</i> .....	28
B. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL TOTAL Y FOCALIZADO Y GASTO SOCIAL DESTINADO A NIÑEZ.....	31
C. RELACIONES ENTRE POBREZA, EDUCACIÓN Y RECURSOS FAMILIARES: IGUALDAD Y DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES .....	38
<b>II. TRABAJO INFANTIL .....</b>	<b>40</b>
A. TRABAJO INFANTIL: UN FENÓMENO COMPLEJO Y MULTICAUSAL .....	40
B. BREVE PANORAMA HISTÓRICO SOBRE EL TRABAJO INFANTIL EN ARGENTINA .....	42
C. DIMENSIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN ARGENTINA .....	43
1. <i>El rol de la CONAETI y la definición teórica del trabajo infantil</i> .....	43
2. <i>Datos sobre el Trabajo infantil</i> .....	43
3. <i>Explotación sexual comercial infantil</i> .....	47
<b>III. PLANES Y PROGRAMAS SOCIALES DEL ESTADO NACIONAL .....</b>	<b>49</b>
A. CUADRO MATRIZ DE PROGRAMAS SOCIALES .....	50
B. SELECCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES PARA SU ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD .....	57
1. <i>Criterios para la selección de programas sociales para su análisis en profundidad</i> .....	57
2. <i>Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados</i> .....	58
3. <i>Programa Familias por la Inclusión</i> .....	65
4. <i>Programa Nacional de Becas Estudiantiles</i> .....	69
5. <i>Programa Nacional de Inclusión Educativa “Todos a Estudiar”</i> .....	72
<b>IV. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LA COOPERACION .....</b>	<b>76</b>
A. PROGRAMAS Y PROYECTOS DESARROLLADOS A PARTIR DE LOS APORTES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL .....	76
B. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE IPEC-OIT EN ARGENTINA .....	80

<b>V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>81</b>
<b>GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS .....</b>	<b>87</b>
<b>NOTAS .....</b>	<b>90</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>92</b>

## **ANEXOS**

<i>1. Objetivos del Milenio. Presidencia de la Nación. 2005-2015 .....</i>	<i>96</i>
<i>2. Descripción de funciones, planes sociales y programas según organismo de ejecución .....</i>	<i>96</i>
<i>2.1 Ministerio de Desarrollo Social .....</i>	<i>96</i>
<i>2.2 Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales .....</i>	<i>104</i>
<i>2.3 Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos .....</i>	<i>107</i>
<i>2.4 Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología .....</i>	<i>110</i>
<i>2.5 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social .....</i>	<i>112</i>

## RESUMEN EJECUTIVO

Este informe es el resultado de una consultoría para la elaboración de un Análisis de Políticas y Programas Sociales en Argentina, realizada para la Organización Internacional del Trabajo - OIT, con el objetivo de contribuir al análisis, interpretación y acción programática referida a la prevención y erradicación del trabajo infantil en el país.

En primer término un análisis del contexto socio-económico con el fin de presentar las condiciones de la última década y media en la Argentina, situación en la que está inmersa el fenómeno del trabajo infantil. Se considera que las condiciones estructurales vinculadas a la pobreza, el trabajo y la educación, inciden en forma directa sobre la problemática de la explotación económica de niños, niñas y adolescentes, por lo cual se tomaron indicadores relacionados con estos tres aspectos.

Seguidamente se presenta una revisión del gasto público social y, específicamente, el destinado a la infancia en Argentina en la última década. Estos datos se relacionan con el Producto Bruto Interno (PBI) y el total del gasto público, para lo cual se incluye un detalle de estos indicadores. Luego se presenta un análisis de las relaciones entre pobreza, educación y recursos familiares como marco para el interpretar las políticas públicas orientadas a la erradicación del trabajo infantil.

Se concluye en este primer capítulo, por una parte, que las condiciones socio económicas del pasado reciente en la Argentina han modificado, estructuralmente, las situaciones de pobreza y las condiciones del mercado de trabajo del mundo adulto, la explotación y la autoexplotación marcaron la realidad del mundo del trabajo. Así, para quienes tienen trabajo, las condiciones se han endurecido desde el período 1976 (inicio de la dictadura militar en la Argentina), profundizándose con el modelo neoliberal impuesto en

la década del 90, ya en período democrático. Para quienes no tienen trabajo, las condiciones de vida se han agravado y deben hacer mucho más con mucho menos. Además, esto sucede en el contexto en que para el quintil más alto en ingresos la situación ha sido inversa.

La situación descrita en el párrafo anterior debe considerarse para entender que uno de los resultados naturales y negativos de la autoexplotación y explotación del trabajo y de los seres humanos, es la extensión de estas condiciones de vida a los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza. El fenómeno del trabajo infantil aparece enmarcado en estas condiciones.

Por otra parte, las modificaciones introducidas a las políticas estatales a partir del año 2003 han permitido revertir algunos de los indicadores sustanciales que se relacionan directa e indirectamente con la reproducción de la pobreza y que se refieren a la presencia activa del Estado en el ámbito económico, social y educativo (que se observa en forma manifiesta en los aumentos de presupuestos para la educación y políticas sociales).

En este sentido la disminución de los índices de pobreza, indigencia y desocupación es significativa si se analiza el período 2003-2005. Medida en el segundo semestre de 2004, la pobreza alcanzaba a un 44% de la población (luego de un pico de 57% en el momento de la crisis de 2001-2002) y la indigencia a un 17%, repartidas, además, regionalmente en forma desigual (siendo el Noreste y Noroeste las regiones más afectadas) y concentradas en algunas provincias mucho más que en otras (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe). Se debe considerar también que si bien la pobreza e indigencia afectan en forma similar a mujeres y hombres, afectan en forma desmedida a la población de menores: más de la mitad de pobres e indigentes son menores de 22 años<sup>1</sup>.

En el Capítulo II se tratan aspectos relacionados con el trabajo infantil en Argentina. Frente a la gravedad de la crisis en la que estuvo inmersa la Argentina entre los años 2001 y 2002, se diseñaron políticas integrales para las diversas áreas sociales a partir de 2003. Estas políticas, al implementarse, debieron enfrentar diversos problemas debido a que los marcos normativos y conceptuales cristalizados en el contexto del ajuste neoliberal de la década del 90 no coincidían, o contradecían, sus lineamientos.

El trabajo infantil, como problemática, ingresa en la agenda pública de las nuevas políticas estatales en ese contexto. Las dificultades para coordinar un Plan Nacional sostenido para prevenir y erradicar dicha problemática están siendo superadas gradualmente a partir de leyes y mecanismos de concertación y compromiso de diversos sectores tanto públicos como privados, en procesos de decisiones y acuerdos institucionales que se están consolidando actualmente en la Argentina.

En el Capítulo III se incluye una descripción de las políticas sociales implementadas desde el Gobierno Nacional, hoy vigentes en Argentina, que se consideran relacionados directa o indirectamente con la situación del trabajo infantil. A partir de esta descripción se han seleccionado tres Programas de alcan-

ce masivo sobre los cuales se realizan recomendaciones.

En el Capítulo IV se describen diversos proyectos desarrollados desde los organismos de cooperación internacional.

En el apartado de conclusiones se sintetizan los puntos salientes que enmarcan la comprensión del fenómeno de trabajo infantil en Argentina, según surgen del análisis desarrollado en los cuatro capítulos anteriores. Se presentan las relaciones entre el contexto económico social, el político institucional, el marco legislativo y normativo, y los resultados obtenidos en relación a la erradicación progresiva del trabajo infantil. La multicausalidad del trabajo infantil no permite una respuesta fácil ni inmediata. Más bien parece necesario llevar adelante estrategias de implementación local con pocos ejes bien definidos, que se realicen en forma continua durante plazos prolongados.

En el último apartado se incluye una serie de recomendaciones generales y específicas para el fortalecimiento y diseño de las políticas públicas relacionadas con la prevención y la erradicación del trabajo infantil. Parte de estas recomendaciones surgieron del grupo focal con funcionarios y asesores de distintas áreas de gobierno coordinado por el equipo técnico a cargo de esta investigación.

# I. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y POLÍTICO. RELACIONES CON LA POBREZA

## A. Análisis del contexto socioeconómico, político y educativo

La República Argentina tiene una superficie de 3.757.407 km<sup>2</sup> (incluyendo Antártida e islas del Atlántico Sur), con una población de aproximadamente 36.260.130 (censo 2001) y una densidad de población de 13 habitantes por km<sup>2</sup>. Los límites del territorio continental son: al Norte, Bolivia, Paraguay y Brasil (parte de este límite está determinado por los ríos Pilcomayo, Paraguay, Paraná e Iguazú); al Oeste la cordillera de los Andes, límite natural con Chile; al Este Brasil y Uruguay (con los ríos San Antonio, Pepirí Guazú, Uruguay y de la Plata) y el océano Atlántico; al Sur Chile (canal Beagle) y el océano Atlántico. Sus extensas fronteras suman 9.376 km. a los que se le agregan 5.117 km. de costas marítimas.

La forma de gobierno es Representativa, Republicana y Federal. En su organización política, la Argentina está constituida por 23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lugar de asiento de las autoridades nacionales. Tanto las provincias como la Ciudad de Buenos Aires son estados autónomos con poderes políticos, económicos y administrativos propios, de acuerdo con los preceptos de la Constitución Nacional. En cada provincia, la Constitución provincial determina el gobierno provincial y la división territorial y administrativa interna. La cantidad de Municipios y comunas varía de una provincia a otra; hay en total 2.171 municipios.

### 1. Contexto socioeconómico. Antecedentes de la situación actual

A mediados de los años 70 se produce la desarticulación del modelo de desarrollo denominado Industrialización Sustitutiva de Importaciones, marcado por una matriz socio-política en la que el Estado ocupaba un rol central

en la regulación económica y social. En este modelo, la integración de la población se mantenía a través de altos niveles de empleo e ingresos; la población económicamente activa se ubicaba en un alto porcentaje dentro del sector formal, con una alta participación de los trabajadores en los niveles de ingreso, retribuciones laborales y condiciones de trabajo que acercaban los índices de la Argentina a los de aquellos países más desarrollados del mundo.

Diversas políticas de desregulación y fallidos planes económicos y monetarios a lo largo de las décadas del 70 y 80, produjeron desindustrialización, orientación de la economía hacia la especulación financiera no productiva y a grandes transformaciones en el mercado de trabajo. Asimismo, el proceso hiperinflacionario sufrido entre 1989 y 1990, provocó la pauperización acelerada de los sectores medios y un deterioro profundo en los sectores más bajos de la sociedad.

En 1991 las políticas se orientaron a una reconversión económica y social que se efectuó bajo el andamiaje legal de la "Reforma del Estado". En su dimensión macro-económica, el programa tuvo dos aspectos salientes: en el plano monetario-fiscal, se declaró por ley la convertibilidad de la moneda a un valor de un peso por un dólar con la obligación del Banco Central de vender las divisas que el mercado requiriera al precio estipulado. Con esta medida, las autoridades prescindieron de las correcciones cambiarias como instrumento de política. Definieron también no financiar más al sector público con emisión y se prohibió la indexación de los contratos (incluidos los salariales).

En el plano estructural, se aceleraron las privatizaciones, en especial de los servicios públicos, y se produjo la apertura comercial externa a fin

de cambiar las reglas de juego en los mercados y así incrementar la eficiencia económica.

Estas disposiciones permitieron, por medio de un decreto presidencial, promulgar la privatización de empresas estatales, la capitalización de créditos por parte de los acreedores del Estado, el despido de trabajadores, la ejecución de los contratos de todo ente en que el Estado Nacional tuviera participación total o mayoritaria y la desregulación de las empresas privadas.

El temprano logro de disminuir la inflación a niveles que parecían imposibles en la historia reciente del país sentó las bases para un marcado crecimiento del PBI luego de varios años de retroceso. Este proceso continuó hasta 1994 y 1995, cuando el impacto interno de la crisis mexicana puso al descubierto las fallas de la economía Argentina y los límites del modelo de crecimiento.

Entre 1994 y 1997 se produjo un período de transición durante el cual progresivamente fue aumentando la desigualdad entre sectores y haciéndose aún más patente la realidad de la pobreza.

Durante la "crisis del tequila" (México), el desempleo se transformó en un problema estructural, alcanzando un pico de 18,4%.

Hacia el tercer trimestre de 1998, la economía argentina comenzó a transitar una etapa recesiva que acentuó la disociación entre el crecimiento del PBI y la distribución del ingreso: mientras el PBI observaba fases de crecimiento entre 1991-1994 y 1996-1997, la distribución del ingreso mostraba una tendencia a la mayor concentración en el quinto quintil (correspondiente a los sectores altos de la sociedad).

Asimismo, los datos medidos por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)<sup>2</sup>, para octubre de 1998, mostraron un 25,9% de población bajo línea de pobreza, porcentaje similar al de mayo de 1989, en plena crisis hiperinflacionaria.

A la luz de una nueva lógica del mercado de trabajo, se implementaron un conjunto de leyes tendientes a flexibilizar el trabajo y reducir los costos laborales, modificándose también los componentes del salario indirecto, como la jornada laboral, las indemnizaciones y el aguinaldo.

Esta evolución del desempleo abierto estuvo precedida por una caída sostenida de la participación del salario en la distribución del ingreso. Se fragmentó la fuerza laboral, produciéndose un alto nivel de heterogeneización ocupacional a través del sub-empleo, la precarización, y el aumento de la informalidad y el "cuentapropismo". El empleo asalariado no registrado evolucionó de una forma abrupta, siendo de alrededor de un 26% en 1990 y llegando en 2002 a un 40%.

Sin lugar a dudas, la desocupación y el aumento de la informalidad explican la caída de grandes franjas de población bajo la línea de pobreza durante este período, profundizando la tendencia iniciada 20 años atrás durante el período de dictadura militar.

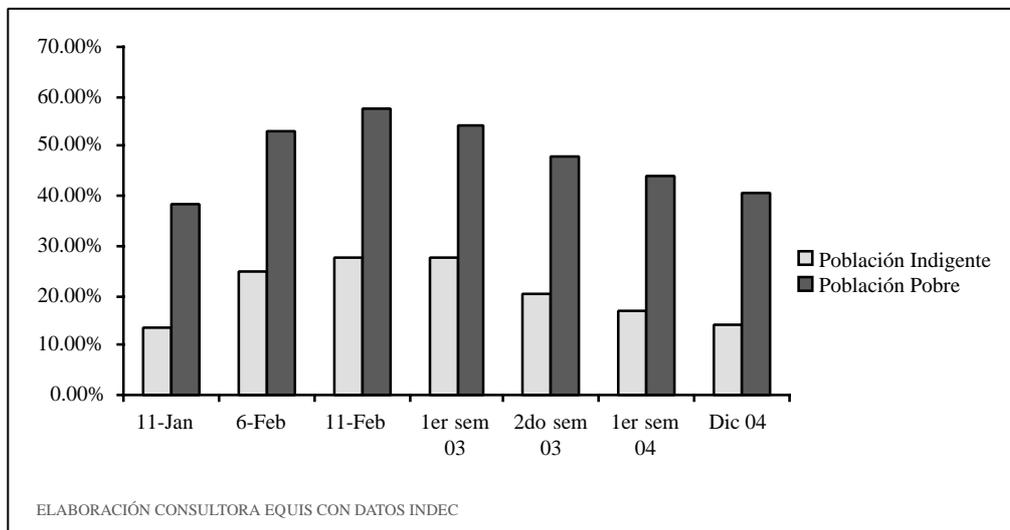
La mayor y más prolongada etapa recesiva de la economía Argentina, entre 1998-2002, agravó la situación económico-social, adquiriendo niveles profundos de crisis político-institucional en diciembre de 2001. En ese momento, se observaba la acumulación de un serio déficit fiscal, con una reducción de las reservas fiscales de más del 50% y una fuga de capitales del sistema bancario de más del 20%, el país ya no podía enfrentar los compromisos financieros internacionales; en el mercado laboral se registraban 4,5 millones de personas con problemas de desempleo, subempleo y precariedad laboral. En ese contexto, el Gobierno adoptó estrictas restricciones al retiro de depósitos y puso fin a la Convertibilidad.

Este cuadro económico agravó especialmente la situación social de los grupos de menores recursos. La recesión acentuó el ya delicado cuadro de desempleo y precariedad laboral, la fuerte disminución de la liquidez restringió marca-

damente las actividades informales basadas casi exclusivamente en el uso de efectivo como medio

de pago y la inflación deterioró severamente el poder adquisitivo de las familias.

**Cuadro N° 1**  
Evolución de la pobreza e indigencia entre 2001 y 2004



*Fuente:* Consultora Equis en base a datos INDEC. Diario Página 12.05.12.04. Buenos Aires.

## 2. Pobreza y desigualdad<sup>3</sup>

Los procesos de inclusión y de exclusión social son el resultado de dinámicas políticas, sociales e históricas relacionadas con el posicionamiento, espacios de poder e intereses de actores colectivos de una sociedad.

En la Argentina, las transformaciones económicas y políticas de la década del 90, descritas en la sección anterior, estuvieron guiadas por los valores de un modelo de acumulación de riqueza y poder social que aumentaron en forma exponencial los valores de pobreza y exclusión. Esta afirmación puede verificarse en los altos índices de pobreza e indigencia, desocupación y aumento de la desigualdad, que alcanzaron sus mayores picos en la crisis de 2001-2002.

Es preciso señalar que las dimensiones económicas y políticas de esta crisis han producido,

también, efectos en otras dimensiones (sociales, éticas, psicológicas y emocionales) en la población Argentina en general, y en particular en sectores para los cuales la crisis significa riesgo de vida. Por tanto, el análisis del fenómeno del trabajo infantil en la Argentina debe plantearse en el marco de que los procesos de cambio reciente son de una gran complejidad y profundidad y han afectado muy severamente a sectores extensos de la sociedad.

Paradójicamente al analizar en qué lugar está hoy la Argentina en relación a la inclusión social, se observa que, a pesar de la crisis económica y de su impacto sobre el nivel de vida de la población, actualmente se mantiene como uno de los países con más alto desarrollo humano del mundo y con el mayor de América latina, en el puesto 34°, según el índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado en 2004 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El IDH mide los logros de los países sobre la base de tres indicadores: esperanza de vida, nivel de educación y estándar de vida según los ingresos reales. La clasificación se divide en tres grupos -desarrollo humano alto, medio y bajo- que incluyen a 175 países, Hong Kong y los territorios palestinos.

Un informe realizado por Pilar Conci para el Diario La Nación (La Nación, 16 de julio de 2004) analiza por qué el IDH no refleja la crisis argentina. Según dicho informe, el grupo de países de alto desarrollo humano comprende 55 naciones y es encabezado por Noruega, con un índice de 0,956. La Argentina, con 0,853, se encuentra en la segunda mitad y se mantiene en la posición 34°, que ocupaba también en el informe anterior.

El índice publicado en 2004 fue levemente superior al del año pasado, de 0,849. De esta forma, nuestro país mantiene la tendencia de crecimiento del IDH que ha registrado durante los últimos 25 años. Sin embargo, el IDH de 2004 se calculó sobre la base de valores de 2002, cuando una crisis política y económica histórica se desató en la Argentina. Esta situación institucional no se vio reflejada, según el informe, en el índice porque los tres parámetros tomados en cuenta muestran cambios de largo plazo y no capturan las modificaciones más recientes. Los dos primeros valores del índice, esperanza de vida al nacer y logros educativos, son estructurales y se consolidaron, en la Argentina, a lo largo de décadas, en niveles relativamente elevados.

El componente del IDH que se ve más afectado por los vaivenes coyunturales es el PBI per cápita, que mide el estándar de vida y que fue el único indicador que mostró un marcado descenso con respecto al informe de 2003: de 11.320 dólares bajó a 10.880 dólares. Este componente del índice es ajustado sobre la base de la paridad del poder adquisitivo en dólares (PPA en dólares). Esto quiere decir que para poder realizar la comparación de los estándares de vida de los diferen-

tes países que cubre el informe, se convierte el PBI per cápita en PPA en dólares y, de esta forma, se toma en cuenta el poder adquisitivo del dinero en cada país y no su equivalencia en dólares<sup>4</sup>.

De este modo, el índice no registra las fluctuaciones de la cotización cambiaria ocasionadas por la devaluación en 2002, que redujeron al PBI per cápita a 3500 dólares, contra los 10.880 que toma el informe. Y aunque el PBI per cápita descendió, los otros dos índices estructurales (esperanza de vida y educación) incidieron para que la Argentina se mantuviera en la posición 34° como uno de los países de más alto desarrollo humano.

Según el informe de 2003 (realizado con datos de 2001), la esperanza de vida de los argentinos era 73,9 años; de acuerdo con el documento de 2004, ahora es de 74,1 años. También sufrió un pequeño incremento la tasa de alfabetización de adultos, de 96,9% a 97%. Por su lado, la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria subió del 89% al 94%.

Así la Argentina, tomando como referencia el contexto latinoamericano, continúa posicionada en los mejores índices de desarrollo humano. Sin embargo, lo que define y caracteriza la actual situación es que habiendo conformado históricamente una sociedad relativamente integrada e inclusiva durante cincuenta años -asociada al mercado de trabajo- haya perdido ese carácter en un tiempo relativamente corto. Estos aspectos se reflejaron en un aumento de la cantidad de hogares por debajo de la línea de la pobreza: en 2002 existían 18 millones de habitantes en esa situación (56%), tres de cada cuatro niños y niñas menores de 18 años estaba sumido en la pobreza ese año.

La dramática salida de la convertibilidad en 2002 se observa a través de la variación porcentual de la pobreza medida por la EPH en octubre 2001 y mayo 2002: en ese corto período, la pobreza medida para los grandes aglomerados aumentó un 40% y la indigencia un 86%.

**Cuadro N° 2**  
Variación porcentual 2001-2002.  
Desocupación, pobreza e indigencia

<b>Zona</b>	<b>Pobreza**</b>	<b>Indigencia**</b>
Gran Córdoba	+54%	+124%
Gran Tucumán / Tafí Viejo	+40%	+100%
Conurbano	+37%	+84%
Gran Rosario	+36%	+78%
Corrientes	+14%	+49%
Gran Resistencia	+17%	+20%
Total de aglomerados urbanos ***	+40%	+86%

*Fuente:* Documento de trabajo Banco Mundial N° 14- Evaluación de la emergencia social.2003-En base a EPH. Elaborado por: Sandra Cesilini, Irene Novakovsky, Carolina Mera y la colaboración de Paula Giovagnoli y Gabriela Sbarra.

### 3. Variación de índices de pobreza y desigualdad según región del país

En la Argentina, la pobreza e indigencia varían dramáticamente según la región geográfica que se analice. El Noreste argentino, compuesto por

las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones, registra los más altos índices de pobreza e indigencia, seguida por la región Noroeste, compuesta por Jujuy, Salta, Catamarca, Tucumán y Santiago del Estero.

**Cuadro N° 3**  
Variación porcentual 2001-2002.  
Desocupación, pobreza e indigencia \*\*

<b>Zona</b>	<b>Desocupación**</b>	<b>Pobreza**</b>	<b>Indigencia**</b>
Gran Córdoba	+22%	+54%	+124%
Gran Tucumán / Tafí Viejo	-1%	+40%	+100%
Conurbano	0%	+37%	+84%
Gran Rosario	-17%	+36%	+78%
Corrientes	-1%	+14%	+49%
Gran Resistencia	+9%	+17%	+20%
Total de aglomerados urbanos ***	-3%	+40%	+86%

*Fuente:* Documento de trabajo Banco Mundial N° 14- Evaluación de la emergencia social.2003- En base a EPH

Elaborado por: Sandra Cesilini, Irene Novakovsky, Carolina Mera y la colaboración de Paula Giovagnoli y Gabriela Sbarra.

\*\* Se compara oct 2001-oct 2002 para la desocupación, y oct 2002- mayo 2002 para la pobreza

\*\*\* No se incluyen los 3 aglomerados incorporados en Oct. 2002.

Se puede observar que para el mes de mayo de 2002 el mapa de la pobreza ha variado en estas regiones. En primer lugar, limitando drásticamente el acceso de sus habitantes a los estándares mínimos de vida y alimentación. En segundo lugar, homogeneizando las diferencias: mientras en la medición de octubre la distancia que separaba a Córdoba (la mejor posicionada en términos relativos) del grupo con peores indicadores (Corrientes-Resistencia) superaba los 20 puntos porcentuales, para mayo esta distancia se había reducido a menos de la mitad, ubicándose apenas por encima de los 10 puntos.

En el mismo sentido, en términos de indigencia luego de la emergencia se pueden distinguir con claridad sólo dos grupos: Corrientes y Resistencia, con niveles superiores al 36% y el resto de las regiones con valores que oscilan entre el 26.9% y 28%.

#### **4. Medición y situación de la pobreza en Argentina**

En Argentina se utilizan dos métodos distintos para medir el tamaño de la pobreza. La distinción entre "pobreza estructural" y "pobreza por ingresos" está asociada precisamente a estos métodos de medición.

El criterio de "Necesidades Básicas Insatisfechas" (NBI) utilizado para identificar a los "pobres estructurales", se basa en la metodología del INDEC en "La Pobreza en la Argentina" (Serie Estudios INDEC N° 1, Buenos Aires, 1984).

De acuerdo a dicha definición, los hogares con NBI son los hogares que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto;
- vivienda: hogares que habitaran en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo);
- condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete;

- asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asista a la escuela;
- capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y además cuyo jefe tuviera baja educación.

El proceso de pauperización de la históricamente extensa clase media argentina, produjo la caída en situaciones de pobreza y dificultades de subsistencia a gran cantidad de familias que no presentan privación en ninguno de los cinco indicadores. Esto es así debido a que los indicadores relacionados con infraestructura, vivienda y servicios básicos se vieron mejorados durante varias décadas por la acción del modelo del Estado de Bienestar en la Argentina, traducido en planes de vivienda y barrios obreros y en la posibilidad de acceder a créditos hipotecarios para la construcción y compra de viviendas. Asimismo la asistencia escolar observa una de las mayores coberturas en Latinoamérica con políticas activas desde el Estado y por último la ocupación de los miembros de la familia no refleja fenómenos relativamente recientes de la estructura socio-económica tales como la informalidad y la precarización de las condiciones salariales. En cierta medida, entonces, la medición por NBI dificulta observar las particularidades de la evolución de la pobreza en Argentina.

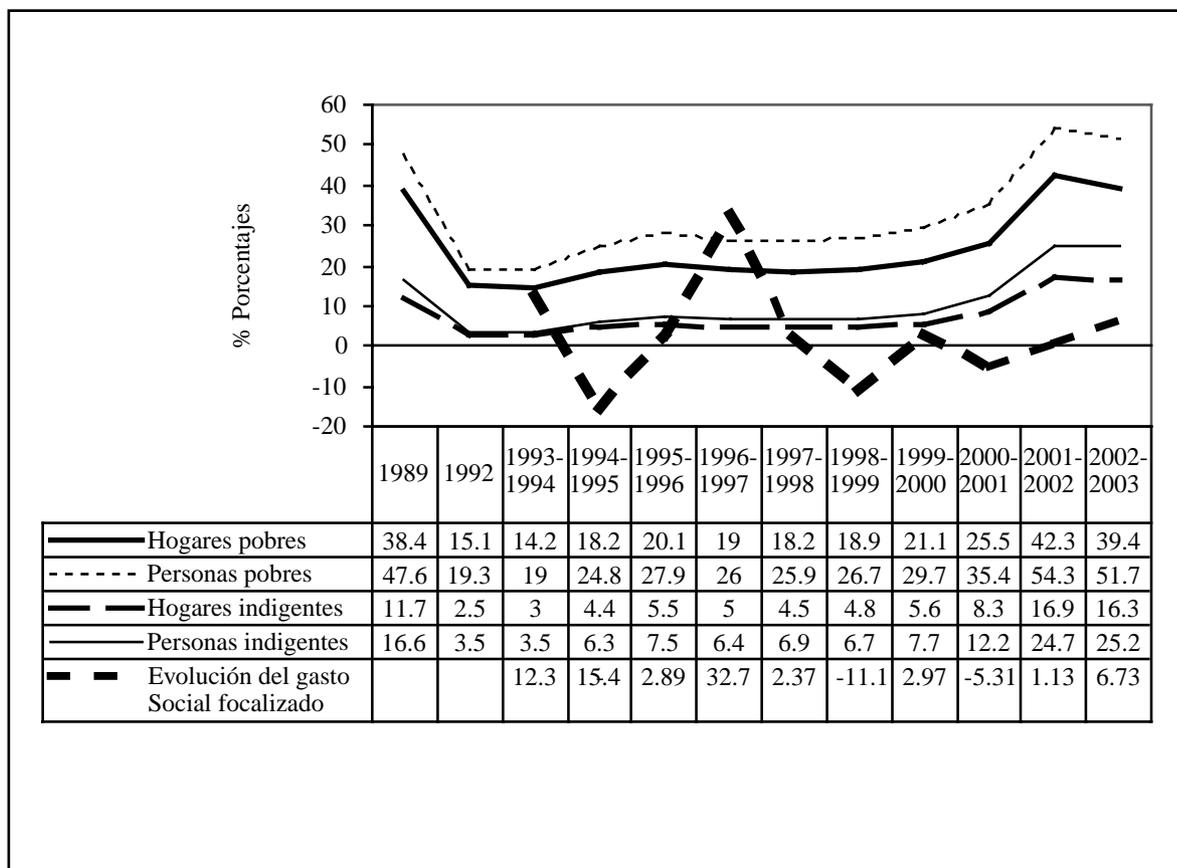
El método de la "línea de pobreza", que mide a los "pobres por ingreso", presupone la determinación de una canasta de bienes y servicios básicos de costo mínimo aproximado a US\$240 (\$735 pesos argentinos), respetando las pautas culturales de consumo de una sociedad en un determinado momento histórico. Una vez valorizada la canasta de bienes y servicios se obtiene la "línea de pobreza": todos aquellos hogares con ingresos inferiores a esa línea serán considerados pobres, en la medida en que no pueden cubrir con sus ingresos el costo de esa canasta.

Por otra parte, la "línea de indigencia" se estima en base a una canasta que sólo contiene los alimentos necesarios para que "una persona adulta pueda desarrollar una actividad física moderada", con un monto de US\$100 (\$335 pesos argentinos aproximadamente). Las estimaciones estadísticas para el año 2004 (septiembre) sitúan en un 44.7% la población pobre de la Argentina. Por su parte, la

indigencia abarca a 6.579.358 de argentinos, el 17% de la población total del país.

Las últimas mediciones elaboradas por el INDEC en 2005, manifiestan una disminución importante (y comparada con el pico del 57% en 2002) de la población en situación de pobreza, situándose actualmente en un 40%.

**Cuadro N° 4**  
Evolución de pobreza e indigencia  
(por hogares y personas) y variación interanual del gasto social focalizado



Nota: La evolución de la línea de pobreza y de indigencia se ha tomado de acuerdo al Gran Buenos Aires, ya que no existen datos nacionales desde el año base seleccionado.

Fuente: Elaboración del CEPAL en base a datos INDEC, Ministerio de Economía y SIEMPRO. En Vinocur, Pablo y Halperin, Leopoldo. Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años 90. Cuaderno N° 85 de la serie Políticas Sociales. ILPES - CEPAL. Santiago de Chile, abril de 2004

Comparando las cifras del período crítico 2001/2003 con las estimaciones de una década atrás, se puede precisar asimismo, tanto en términos relativos como absolutos, que se produjo una acentuación de la severidad de la pobreza desde el 3.5% de indigencia en octubre de 1992 a un pico de 24,8% en mayo 2002, y el 17% de población indigente en la medición de septiembre 2004 (EPH-INDEC).

Si se realiza una comparación entre 2003 y 2004, se evidencia un proceso de desaceleración en la

reducción de la pobreza y la indigencia. Así, los pobres se reducen en este período en 1.210.421 personas. Esta reducción es inferior en un 54% a la observada en el período inmediato anterior (II semestre 2003 vs I semestre 2003). Lo mismo sucede con los indigentes: la cantidad actual es menor a la de finales del 2003 en 1.292.747 personas, que representa una reducción inferior en un 48% a la que se verificó en la comparación del segundo semestre contra el primero del 2003.

### Cuadro N° 5

Evolución de las tasas de pobreza e indigencia período 2003-2004

Personas	1° Semestre 2003	2° Semestre 2003	3° Semestre 2004
Tasa Pobreza	54,0	47,8	44,3
Tasa Indigencia	27,7	20,5	17,0

*Fuente:* Encuesta Permanente de Hogares (EPH) continua. INDEC<sup>5</sup>

La severidad de la indigencia significa, en términos reales, un nivel de ingresos inferiores a \$335 pesos argentinos mensuales. Estas familias, incluso con el ingreso de dos personas, no podrían superar la línea de pobreza, valuada en \$745 pesos argentinos por mes y que además de los alimentos básicos incluyen ropa, transporte y servicios básicos.

El universo de 6,4 millones de indigentes está constituido por desocupados que no reciben planes sociales, aquellos que reciben el Plan Jefes y Jefas de Hogar y subocupados y ocupados de

bajos salarios. Quienes tienen empleo y están bajo la línea de indigencia, son trabajadores informales, "en negro", vendedores ambulantes y personal del servicio doméstico.

Si bien los salarios aumentaron tres puntos por encima de la inflación, a partir de enero 2002 los precios de los alimentos básicos subieron un 80%. Con la recuperación de la actividad económica (se estima un crecimiento del PBI por encima del 8%) los salarios aumentaron más que los precios y los trabajadores se apropiaron de una parte de los beneficios asociados al crecimiento.

**Cuadro N° 6**  
 Ranking de la población pobre de las provincias.  
 Primer semestre del 2004

<b>Ranking</b>	<b>Provincias</b>	<b>Población Pobre</b>	<b>Estructura Relativa</b>
<b>1</b>	<b>Total País</b>	<b>17.145.034</b>	<b>100,0%</b>
2	Buenos Aires	6.958.038	40,6%
3	Córdoba	1.517.185	8,8%
4	Santa Fe	1.384.075	8,1%
5	Tucumán	756.752	4,4%
6	Mendoza	670.450	3,9%
7	Entre Ríos	638.465	3,7%
8	Salta	621.969	3,6%
9	Corrientes	608.466	3,5%
10	Chaco	603.846	3,5%
11	Misiones	594.647	3,5%
12	Ciudad de Buenos Aires	461.219	2,7%
13	Santiago del Estero	439.749	2,6%
14	Jujuy	413.474	2,4%
15	San Juan	338.919	2,0%
16	Formosa	329.862	1,9%
17	Río Negro	250.418	1,5%
18	Neuquén	239.410	1,4%
19	Catamarca	193.448	1,1%
20	San Luis	169.426	1,0%
21	Chubut	166.983	1,0%
22	La Rioja	126.620	0,7%
23	La Pampa	116.490	0,7%
24	Santa Cruz	37.715	0,2%
25	Tierra del Fuego	32.733	0,2%

*Fuente:* Boletín Estadístico: Pobreza e Indigencia, Desempleo Estructural, Distribución Regresiva de los Ingresos y Ganancias Empresariales Extraordinarias. Elaboración del Instituto de Estudios y Formación de la CTA en base a Encuesta Permanente de Hogares (EPH) continua y proyecciones de población. INDEC.

En los últimos diez años aumentaron entre las jefas pobres, aquellas que están separadas, que conforman más de un tercio (36,0%) del total de las mujeres jefas pobres. La mitad de las jefas, por otra parte, tiene hasta 49 años, con lo que deben sostener seguramente hogares numerosos con una importante carga doméstica<sup>6</sup>.

Respecto al tamaño de estos hogares, se verifica la mayor presencia de hogares numerosos entre los pobres: así, los de cinco y más personas casi triplican su proporción con relación a los hogares no pobres. El mayor promedio de personas por hogar en los grupos de pobreza está asociado a la importante presencia de niños, niñas y adolescentes en estos hogares y también explica, en parte, la mayor presencia de amas de casa entre las mujeres pobres.

Dado un mayor número de hijos e hijas menores y ante la falta de guarderías o jardines maternos donde dejarlos a resguardo, más la importante carga doméstica desarrollada en condiciones altamente desfavorables, muchas de estas mujeres permanecen al cuidado del hogar, y son catalogadas como "inactivas" debido a que el trabajo doméstico realizado para reproducir los agentes sociales no es considerado dentro de las actividades de mercado. Es dentro de este marco sociodemográfico relativamente desfavorable que se produce la presión de las mujeres pobres sobre el mercado de trabajo.

Por su parte los hogares de bajos ingresos se han caracterizado por presentar las siguientes características distintivas con relación al resto de los hogares<sup>7</sup>.

- Menores tasas de participación, debido a la presencia de menores de edad y a la menor participación femenina.
- Un elevado nivel de desempleo, subempleo horario y demanda de puestos de trabajo, agravados por una impactante tasa de desempleo de los jefes de hogar.

- Mayores niveles de precariedad laboral, integrando en gran parte el sector informal urbano y los asalariados sin cobertura jubilatoria.
- Creciente ubicación en puestos de trabajo inestables y prácticamente en su totalidad de baja calificación.
- La tasa de pobreza es claramente decreciente en la edad de la persona. Mientras que en 2000 el 47.1% de los niños y niñas menores de 12 años vivía en familias con ingresos inferiores a la línea oficial de la pobreza, el porcentaje de mayores de 65 años era significativamente menor: 13.9%.
- El incremento de la pobreza experimentado durante las últimas dos décadas no fue parejo entre diferentes grupos etarios. Mientras que la pobreza aumentó fuertemente para el grupo de niños, niñas y jóvenes, el incremento fue menor que el promedio para los adultos y para los mayores de 65 años.
- La década del 90 fue escenario de un fuerte empobrecimiento absoluto y relativo de los hogares monoparentales, situación que no se presentó durante la década del 80. Este fenómeno se repite, tanto para las familias monoparentales con jefatura femenina, como aquellas con jefatura masculina.
- El aumento de la pobreza se ha concentrado en las familias con jefes sin educación secundaria completa. El incremento de la pobreza en el grupo de los hogares con jefes egresados del secundario fue significativo, aunque inferior
- Mientras que los hogares con menor número de miembros han escapado en gran parte a la pobreza, el porcentaje de nuevos pobres en los hogares numerosos es muy grande, alcanzando por ejemplo casi el 50% de los hogares con seis o más miembros en el Gran Buenos Aires (GBA) entre 1980 y 2000.

- El resultado de múltiples estudios indica la alta y creciente vulnerabilidad de los hogares monoparentales encabezados por mujeres de baja educación. No sólo la probabilidad de caer en la pobreza se ha incrementado para este grupo durante 2001, sino que este incremento ha sido significativamente superior comparado con el de otros grupos.
- Durante la depresión económica de 2001, el fenómeno de empobrecimiento fue más fuerte en los hogares con jefe con menor educación, y particularmente intenso para aquellas familias con un mayor número de miembros.
- El porcentaje de abandono del sistema educativo durante 2001 fue de 9.9% en el grupo de jóvenes pertenecientes a familias pobres y de 7.6% para jóvenes de familias no pobres. La tasa de abandono fue de 5% en hogares completos nucleares, 15% en no nucleares y 12% en no conyugales.
- En las familias pobres la aparición de un miembro adicional (el nacimiento de un nuevo hijo o hija) aumenta la probabilidad de abandono del sistema educativo formal por parte de un miembro joven del hogar. La estructura familiar parece ser importante en la decisión de abandono: a igualdad de otras condiciones el abandono es más probable en familias monoparentales con jefatura femenina.
- Otra particularidad de la pobreza en la última década, es su concentración urbana, aunque la densidad de la pobreza continúa manteniéndose más alta en las áreas rurales que en las urbanas.

Resulta importante agregar que la situación económica de muchos hogares se habría deteriorado aún más de no haberse producido en la década del 90 y en los primeros años del 2000, una incorporación importante de mujeres al mercado de trabajo. Sin embargo, el efecto de aumento de ingresos de los hogares por la incorpo-

ración masiva de las mujeres, se debe contrapesar con el efecto negativo sobre la socialización de los hijos e hijas, al producirse una reducción de horas de atención materna en aquellos hogares que no cuentan con un acceso adecuado a servicios de cuidado de niños y niñas, jardines maternales o de infantes. Este aspecto se observa también en aquellas mujeres beneficiarias del Plan Jefes y Jefas de Hogar, quienes deben cumplir con la contraprestación laboral para continuar cobrando el subsidio, aún siendo madres de familias numerosas.

## **5. Evolución de la desigualdad por sector social y región del país**

La evolución de la desigualdad, medida en base a la distribución del ingreso monetario total familiar o a través del ingreso per cápita familiar, es un proceso que se desarrolla en la Argentina desde hace treinta años. Si bien no constituye un fenómeno nuevo, durante la década del 90 y con la crisis de 2001-2002 la desigualdad aumentó en forma acelerada.

A pesar del crecimiento y los incrementos de la productividad de la economía observados en diversos períodos de la década del 90 (en especial al principio de la convertibilidad), el aumento de la desigualdad se mantuvo en vigencia.

La situación económica de los hogares en 2000, en comparación con la de 1990, resulta ampliamente desfavorable para los sectores más bajos de la estructura social (representados por el primer quintil de población). Estos sectores sólo lograron algunas mejoras relativas en términos de remuneraciones laborales, durante los primeros años de la década del 90, aunque este aspecto se vio finalmente afectado porque la inserción laboral se hizo muy precaria, aumentaron los índices de subocupación y desocupación abierta y se consolidó la tendencia de mayor esfuerzo laboral con menores remuneraciones a través del aumento de la informalidad.

El incremento en el número de perceptores de ingresos implicó más ingresos de subsistencia para el hogar (en altos porcentajes no llegando a superar la línea de indigencia), pero también mayor auto explotación familiar.

Los cambios económicos registrados en la década impusieron no sólo una mayor desigualdad distributiva, sino también una segmentación de las capacidades de generación de bienestar, según el sector socio-económico al que pertenecen los hogares. Los hogares de medios y altos ingresos, con menor o igual esfuerzo económico-laboral, recibieron un fuerte incremento en los ingresos familiares y por consumidor. Ya en 2002, el 10%

más rico de la población (quintil V), se apropió del 36,4% del total de ingresos generados, mientras que el 10% más pobre, apenas del 1,3%. Entre 2000 y 2004, se observa que el 10% más rico tiene ingresos entre 28 y 35 veces superiores al 10% más pobre.

Si los hogares de sectores urbanos pobres no hubieran realizado un mayor esfuerzo económico individual y familiar, dentro y fuera del hogar, la desigualdad general en la distribución del ingreso y el malestar absoluto en dichos hogares habrían sido aún mayores. Los grupos familiares más vulnerables se vieron forzados a responder a las rigurosas condiciones del mercado laboral

**Cuadro N° 7**  
Evolución de la desigualdad  
Brecha de ingresos 1994-2004

Total país Mayo de 1994-Junio de 2004				
Mes	Año	Decil 1 (%)	Decil 10 (%)	Brecha 10%
Mayo	1994	1,86	35,45	19,03
Octubre	1994	1,94	34,7	17,87
Mayo	1995	1,84	34,86	18,96
Abril	1996	1,8	35,45	19,7
Octubre	1996	1,7	35,49	20,84
Mayo	1997	1,64	36,34	22,2
Octubre	1997	1,64	35,33	21,53
Mayo	1998	1,6	36,43	22,84
Mayo	1999	1,54	36,18	23,49
Octubre	1999	1,57	35,56	22,6
Mayo	2000	1,5	36,26	24,24
Octubre	2000	1,41	36,06	25,6
Mayo	2001	1,35	36,39	26,87
Octubre	2001	1,32	36,45	27,71
Mayo	2002	1,22	36,47	29,8
Octubre	2002	1,38	37,39	27,17
Mayo	2003	1,53	37,05	24,25
Diciembre	2003	1,31	36,39	27,81
Junio	2004	1,35	36,67	27,07

*Fuente:* Consultora Equis con datos EPH/INDEC. Datos 2004 corresponden a EPH continua preliminar

con aumento de actividad, incorporación de trabajadores secundarios al mercado laboral, proliferación de negocios informales de carácter familiar, acompañado del cambio en los hábitos de consumo, incluso disminuyendo el consumo en recursos básicos de subsistencia (alimento, calzado, vestimenta). Los hogares más pobres presentan mayores costos sociales y económicos en el período: ingreso de mujeres al mercado laboral en condiciones precarias y de informalidad (antes abocadas a tareas reproductivas, generalmente más intensas en estos sectores); ingreso de adolescentes y jóvenes que se encontraban en etapa de formación educativa, por lo general en situación de desventaja; auto explotación individual y familiar<sup>8</sup>.

Si se analiza la evolución de la desigualdad en los distintos aglomerados del país, comparándolos en un período corto entre 1995 y 1999 (y previo a la profundización de la crisis 2001-2002), se encuentra que:

- Los aglomerados con mayor desigualdad hacia el final de la década del 90 eran Resistencia y Jujuy.
- Los que registraban menor desigualdad de ingresos eran La Pampa y Río Gallegos.
- La Ciudad de Buenos Aires, a pesar de su desventajosa situación relativa en términos de desigualdad, presenta los menores niveles de pobreza absoluta, a mediados y a fin del período.
- En cuanto a los perfiles de pobreza, los grupos con mayor tasa de incidencia son los hogares regidos por jefes menores de 50 años, con bajo nivel educativo, varones,

desocupados y residentes en las regiones Nordeste (NEA) y Noroeste (NOA). En 1999 estos grupos siguen encabezando el ranking de los más pobres pero se agregan los jefes con nivel educativo medio.

## **6. Evolución y estado actual del mercado de trabajo**

El trabajo tiene centralidad en la vida de los individuos, es ámbito de satisfacción de necesidades y organiza el tiempo individual y la vida cotidiana en los hogares. Su relación con la economía es compleja, ya que pueden existir indicadores de crecimiento económico, junto a indicadores desfavorables del mercado de trabajo.

En el análisis de la situación social Argentina, no se pueden soslayar que los indicadores del mercado de trabajo son desfavorables: en ellos se manifiesta el desempleo y el crecimiento de la precariedad de los puestos de trabajo, como un rasgo estructural y no de corto plazo. Por ejemplo, durante los años 2001-2002, las tasas de desempleo superaron el 20%. A este dato debe sumarse una importante cantidad de trabajo informal, sin cobertura social y a niveles salariales muy por debajo de valores históricos. En la década del 80, el desempleo abierto en Argentina pasó de 2,6% (al principio de los 80) al 7,5% (al final de la misma década); este comportamiento se explica por la recesión ya que el PBI de 1990 fue un 9% inferior al de 1980 y un 20% menor si se lo mide por habitante.

Entre 1990 y 1994, el PBI creció casi un 35%, pero el número de ocupados sólo aumentó entre un 6% y 7%, y ya en 1994 la ocupación total se redujo fuertemente, con lo cual la desocupación se mantuvo en aumento hasta 2003-2004.

**Cuadro N° 8**  
Principales tasas del mercado de trabajo urbano  
promedio de la década del 80, promedio de la convertibilidad y 2004

Período	Tasa de desocupación abierta	Tasa de subocupación visible	Tasa de Actividad	Tasa de Empleo
Promedio década 80*	5,5	7,1	38,5	36,3
Promedio Convertibilidad*	12,9	11,5	41,4	36,1
2do trimestre 2004.	19,1	15,2**	46,2	37,4

\*Promedio simple de las Ondas Mayo y Octubre de cada año.

\*\* Esta tasa de subocupación es la que corresponde a la presentación sin el recálculo del impacto de los planes de empleo.

*Fuente:* Boletín Estadístico: Pobreza e indigencia, desempleo estructural, distribución regresiva de los ingresos y ganancias empresariales extraordinarias. Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Lozano, Pablo (coordinador). Septiembre 2004 a partir de datos del INDEC - EPH modalidad puntual y continua, varias ondas.

Esta situación del mercado de trabajo puede analizarse a la luz de una combinación de los siguientes fenómenos durante la década del 90:

- El proceso de transformación productiva con la incorporación de tecnologías intensivas.
- Una abrupta apertura externa y el consecuente cierre de empresas sin capacidad de reconvertirse.
- Ajustes de personal en las empresas públicas privatizadas y reducción de los empleos públicos vía programas de retiro.
- Desregulación del mercado de trabajo
- Insuficiencia de alcance y cobertura de las políticas sociales

- Mayor inestabilidad en el puesto de trabajo y en los ingresos.

Las remuneraciones al trabajo y su impacto sobre la distribución del ingreso es otro aspecto de los cambios producidos. El Plan de Convertibilidad permitió en su inicio, una recuperación de ingresos reales de los trabajadores con relación a las bajas sufridas en el período de hiperinflación anterior, pero la tasa de crecimiento de las remuneraciones se desaceleró en 1993 y se volvió negativa a partir del año siguiente.

La precariedad, el desempleo y el nivel de ingresos reales de los trabajadores, se articulan en una elevada inestabilidad laboral. Estos aspectos tienen un impacto distributivo porque sus consecuencias cambian según el lugar de la estructura social que ocupan las personas. Los

pobres estructurales fueron particularmente afectados por los problemas de desempleo, aumentando no sólo la pobreza sino también su intensidad, se amplió la brecha de ingresos de los hogares y para el mismo puesto de trabajo aumentaron las exigencias educativas, lo cual empuja a estos sectores a trabajos cada vez más precarios y peor pagados.

En cuanto a las cifras actuales, para el tercer trimestre de 2004, la tasa de desocupación alcanzó el 13.2%, produciéndose una disminución importante en comparación con el mismo trimestre de 2003 (16.3%).

A partir de datos elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), si se considera como desocupados a las personas que reciben el Plan Jefes y Jefas de Hogar, la tasa de desocupación llegaba a 17.6% para el mismo trimestre.

Asimismo, las tasas de desocupación son desiguales de acuerdo a la región geográfica que se analice. Los datos de desocupación por aglomerados y por región al tercer trimestre 2004 son:

- Región NEA: 8,4%
- Región NOA: 13,9%
- Región pampeana: 13%
- Cuyo: 10%
- Gran Buenos Aires: 14,1%
- Patagonia: 7,3%

Si bien a partir de 2003, las tasas de desocupación fueron disminuyendo debido a la salida de la recesión y a un período favorable de reactivación productiva, la evolución de la población económicamente activa define una tasa de desocupación que supera en casi un 50% a la del promedio

de la convertibilidad y en un 247% al promedio de la década del 80. Esto se debe a los procesos sociales, políticos y económicos de mediano y largo plazo que se reflejan en el cambio de la estructura social argentina actual.

La existencia de 2,3 millones de desocupados, sumada a la población en situación de pobreza e indigencia, debilita las oportunidades de discusión de condiciones de empleo y niveles de ingreso.

Aumentan además los altos niveles de trabajo en negro debido a la escasa iniciativa de parte del sector empresarial para cumplir con las normativas vigentes, y el crecimiento de los ingresos de los ocupados por debajo de la evolución del PBI.

Las regiones más afectadas por la situación de pobreza e indigencia son la del Noreste -Chaco, Corrientes, Misiones, Formosa- y Noroeste -Salta, Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán-.

En las mismas la tasa de pobreza es del 60.3% para el Noreste y del 56.4% para el noroeste, mientras que la tasa de indigencia es del 30.4% y 24.5% respectivamente.

La provincia de Buenos Aires concentra el 40,6% del total de pobres y el 38.3% del total de indigentes del país.

Tanto la pobreza como la indigencia afecta en forma parecida a hombres y a mujeres. Donde se evidencia una concentración de estas problemáticas es en la población infantil. Así la tasa de pobreza para menores de 14 años es de 60% y la indigencia es del 26,5%. Estos datos muestran un cuadro de infantilización de la pobreza y de la indigencia.

Cuadro N° 9

Concentración de la pobreza y la indigencia en menores de 14 años

Región / aglomerado	Población total	Total menores	Menores sobre la población total	Menores no pobres	Menores pobres	Menores pobres no indigentes	Menores pobres indigentes
	Miles						
<b>Total 28 aglomerados urbanos</b>	<b>23.275</b>	<b>5.575</b>	<b>24,0</b>	<b>40,0</b>	<b>60,0</b>	<b>33,5</b>	<b>26,5</b>
<b>Agglomerados del interior</b>	<b>10.706</b>	<b>2.682</b>	<b>25,1</b>	<b>39,4</b>	<b>60,6</b>	<b>31,7</b>	<b>29,0</b>
<b>Región Gran Buenos Aires</b>	<b>12.569</b>	<b>2.893</b>	<b>23,0</b>	<b>40,5</b>	<b>59,5</b>	<b>35,2</b>	<b>24,3</b>
Ciudad de Buenos Aires	2.863	455	15,9	77,6	22,4	15,3	7,1
Partidos del Conurbano	9.706	2.439	25,1	33,6	66,4	38,9	27,5
<b>Región Cuyo</b>	<b>1.473</b>	<b>360</b>	<b>24,4</b>	<b>43,8</b>	<b>56,2</b>	<b>32,8</b>	<b>23,4</b>
Gran Mendoza	866	192	22,2	49,2	50,8	31,2	19,5
Gran San Juan	434	117	27,0	34,8	65,2	35,8	29,4
San Luis-El Chorrillo	173	51	29,5	44,3	55,7	31,7	24,0
<b>Región Nordeste</b>	<b>1.172</b>	<b>339</b>	<b>28,9</b>	<b>26,2</b>	<b>73,8</b>	<b>31,8</b>	<b>42,0</b>
Corrientes	328	86	26,2	26,6	73,4	26,8	46,6
Formosa	210	66	31,4	29,0	71,0	33,8	37,3
Posadas	261	82	31,4	30,6	69,4	32,5	36,9
Gran Resistencia	373	104	27,9	20,8	79,2	34,0	45,2
<b>Región Noroeste</b>	<b>2.247</b>	<b>633</b>	<b>28,2</b>	<b>30,7</b>	<b>69,3</b>	<b>36,1</b>	<b>33,2</b>
Gran Catamarca	176	54	30,7	31,4	68,6	34,8	33,8
Jujuy-Palpalá	289	79	27,3	24,1	75,9	40,0	35,9
La Rioja	158	46	29,1	46,0	54,0	32,0	22,0
Salta	482	134	27,8	32,9	67,1	35,8	31,3
Santiago del Estero-La Banda	340	98	28,8	28,2	71,8	32,6	39,1
Gran Tucumán-Tafí Viejo	802	223	27,8	29,4	70,6	37,7	32,9
<b>Región Pampeana</b>	<b>5.249</b>	<b>1.200</b>	<b>22,9</b>	<b>43,8</b>	<b>56,2</b>	<b>30,1</b>	<b>26,2</b>
Bahía Blanca-Cerri	291	54	18,6	42,6	57,4	30,9	26,5
Concordia	142	42	29,6	18,9	81,1	31,8	49,3
Gran Córdoba	1.355	347	25,6	37,6	62,4	34,7	27,8
Gran La Plata	715	151	21,1	51,5	48,5	24,2	24,3
Mar del Plata-Batán	576	124	21,5	73,1	26,9	14,8	12,1
Gran Paraná	241	58	24,1	41,0	59,0	29,7	29,3
Río Cuarto	152	31	20,4	46,0	54,0	27,3	26,8
Gran Rosario	1.207	257	21,3	41,1	58,9	33,4	25,5
Gran Santa Fe	463	110	23,8	34,5	65,5	31,5	34,1
Santa Rosa-Toay	108	27	25,0	51,4	48,6	35,8	12,8
<b>Región Patagonia</b>	<b>566</b>	<b>150</b>	<b>26,5</b>	<b>59,8</b>	<b>40,2</b>	<b>23,1</b>	<b>17,1</b>
Cdro. Rivadavia-Rada Tilly	139	37	26,6	52,5	47,5	27,2	20,3
Neuquén-Plottier	240	61	25,4	53,8	46,2	23,9	22,3
Río Gallegos	82	21	25,6	77,7	22,3	17,4	4,9
Ushuaia-Río Grande	105	32	30,5	68,2	31,8	20,6	11,2
Total aglomerados de 500 mil y más habitantes	18.089	4.187	23,1	41,5	58,5	34,0	24,5
Total aglomerados de menos de 500 mil habitantes	5.186	1.388	26,8	35,4	64,6	32,0	32,6

Nota: para minimizar el efecto de la no respuesta de ingresos, se asignó a quienes no respondieron el comportamiento de quienes respondieron, por estrato de la muestra.

Fuente: Boletín Estadístico Septiembre 2004- Instituto de Estudios y Formación CTA en base a INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

La tasa de desocupación real sigue siendo estructuralmente alta. Al segundo trimestre del 2004, el 19.1% de la Población Económicamente Activa (PEA). La subutilización laboral (desocupados más subocupados) representa el 30 % de la fuerza laboral. Estas tendencias expresan un mercado que reproduce a su fuerza laboral en condiciones de deterioro creciente.

El deterioro laboral, en forma comparativa por décadas se manifiesta en :

- La tasa de actividad actual supera en un 11.6% a la etapa de los 90 a partir de la convertibilidad. Asimismo supera en un 20% a la década del 80. Este incremento muestra una mayor presión que soporta el mercado de trabajo como consecuencia de los ingresos insuficientes que reciben una proporción mayoritaria de la población.

- La evolución de la población económicamente activa se contrapone con un bajo crecimiento del empleo, ya que la tasa de empleo es superior sólo en un 3.6% al período de convertibilidad y en un 3% a la década del 80.
- En base a los dos puntos anteriores, la tasa de desocupación real actual es de un 48% mayor a la del promedio de la convertibilidad y un 247% mayor al promedio de la década del 80.

El análisis regional, permite indicar que las tendencias país del mercado laboral se expresan heterogéneamente en las diversas regiones. La región del Gran Buenos Aires, que concentra el 42,8 % de la población urbana observa las peores tendencias laborales. Nuevo Cuyo- San Luis, Mendoza, San Juan, La Rioja- es la región con mejores tendencias aunque esta región concentra sólo el 6.1% de la población urbana<sup>9</sup>.

#### Cuadro N° 10

Tasas de empleo y desempleo en el total de los aglomerados urbanos  
(Datos trimestrales del 2003 y 2004)

Tasas	Total 28 aglomerados urbanos				
	Año 2003			Año 2004	
	2° trimestre	3° trimestre	4° trimestre	1° trimestre	2° trimestre
Actividad	45,6	45,7	45,7	45,4	46,2
Empleo	37,4	38,2	39,1	38,9	39,4
Desocupación	17,8	16,3	14,5	14,4	14,8
Subocupación	17,8	16,6	16,3	15,7	15,2
Subocupación demandante	11,8	11,6	11,4	10,5	10,7
Subocupación no demandante	6,0	5,0	4,9	5,2	4,5

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua

En cuanto a la calidad de los empleos, entendiéndose por tal el nivel de ingresos que generan, la cobertura de protección social y la estabilidad, se constata un fuerte avance de la segmentación de los mercados de trabajo, incrementándose la subocupación, el trabajo "en negro" y la pre-

carización laboral (esta última a través de la legalización de diversos mecanismos como las pasantías, el trabajo estacional, el aumento en el tiempo de prueba del personal, etc.). Esto sucede debido a la velocidad con que se desarticulaban los viejos canales de movilidad social y los sistemas de

control propios de la economía del Estado de Bienestar.

Como la capacidad para incorporar cambio tecnológico es acumulativa, la brecha entre los que acceden y los que no acceden a las ocupaciones más productivas se amplía con rapidez. El resultado es una mayor estratificación de las sociedades, que se expresa no sólo en los ingresos de los hogares y en la estabilidad y calidad de los empleos, sino también en el tipo de servicios a los que acceden los distintos segmentos (salud, educación, seguridad social, etc.).

En cuanto a la distribución de ingresos, si se toma la información del último trimestre del 2003, se analiza que el 10% más rico de la población se apropia del 36.4% del total de ingresos generados; mientras que el 10% más pobre, apenas el 1,3%. Esto muestra que el 10% más rico tiene ingresos 28 veces superiores al 10% más pobre. El índice Gini es de 30 a 1.

Paralelamente, la flexibilización del mercado laboral y los cambios de legislación que ello implicó desde la década del 90, produjeron mayor inestabilidad en el seno de los hogares, menor protección social y un retroceso de los trabajadores con respecto a las conquistas previas de los movimientos sindicales en el país. La flexibilización y los cambios en los requerimientos para el acceso a empleos productivos, provocaron una sensación de incertidumbre ante el futuro, de pérdida de utilidad de los marcos normativos que modelaban las expectativas y orientaban el comportamiento ante el trabajo, sensación que, como lo evidencian varias encuestas nacionales, ha afectado en modo especial a una vasta proporción de jóvenes.

La actual segmentación corta las clases sociales tradicionales. Ello implica que al elevado porcen-

taje de pobres estructurales, se ha agregado una nueva pobreza, compuesta por hogares que por su nivel educativo, por la infraestructura de sus viviendas, y sus hábitos de vida eran considerados como estratos medios, pero que por su situación de empleo o por sus ingresos no pueden mantener el nivel de vida propio de esas posiciones.

## **7. Análisis de la exclusión escolar**

El panorama socioeconómico de los últimos años presentado en las secciones anteriores como contexto permite apreciar que el acceso a oportunidades educativas de alta significatividad es aún un logro pendiente para una importante cantidad de niños, niñas y adolescentes en Argentina.

La dificultad que muestra el sistema educativo para adaptarse a las condiciones de vida y las demandas y pautas culturales diversas de los alumnos y sus familias, obstaculiza la inclusión social expulsando a aquellos niños y niñas que no se amoldan o adaptan a los requerimientos estandarizados que exige la educación formal. Esto implica un incremento en los niveles de repitencia, abandono, extra-edad y bajo desempeño educativo en niños y niñas en situación de pobreza.

Si bien esta es una tendencia general, la aplicación de políticas compensatorias dirigidas al fortalecimiento de los establecimientos que trabajan con población pobre, rural, con capacidades diferentes, o en comunidades aborígenes había comenzado a dar sus frutos a fines de la década pasada. Entre los años 1991 y 2001 se registró una mejoría significativa en los indicadores de asistencia escolar de la población infantil y juvenil. Igualmente, el nivel de instrucción alcanzado antes de abandonar tendía a mejorar.

### Cuadro N° 11

Porcentaje de niños y niñas que asistió pero ya no asiste a algún establecimiento educacional

	Máximo nivel de instrucción alcanzado					
	No asiste en 1991	No asiste en 2001	Primario incompleto 1991	Primario incompleto 2001	Primario Completo 1991	Primario Completo 2001
10 A 14 AÑOS	8,1	3,7	2,4	2,2	3,9	1,1
15 A 19 AÑOS	45,8	32,7	7,0	6,3	20,5	11,6

*Fuente:* Fundamentos del Proyecto de Ley "Plan de Inclusión escolar total, plena y oportuna" presentado por la Diputada Blanca Osuna el 17 de junio de 2003 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Datos procesados por la Lic. Irene Kit en base a Datos de Censos Nacionales de Población, 1991 y 2001.

Los citados avances exigieron importantes esfuerzos de los gobiernos provinciales, y una inversión sostenida desde el Ministerio Nacional, definida en la Ley 24195. Sin embargo, esta responsabilidad de financiar inversiones en equipamiento escolar, material didáctico, capacitación, infraestructura, y proyectos educativos destinados a compensar desequilibrios regionales y sociales (artículo 64° de la Ley) se vio limitada por la crisis económica y financiera que vivió el país a comienzos de esta década. También afectaron dicha evolución positiva los sucesivos cambios de gestión que interrumpieron procesos de avance que se habían iniciado y que mostraban su impacto positivo.

Las estadísticas educativas empiezan a mostrar efectos negativos en indicadores de 2001 respecto de los años inmediatos anteriores. Se advierte la conjunción de factores, cada uno grave en sí mismo: la suspensión o notable reducción de los

programas nacionales de apoyo a las escuelas con alumnos pobres; el colapso político y fiscal en varias provincias, que provocó la alteración profunda de varios ciclos lectivos; el agravamiento de la crisis social, que obligó a asumir desde el sistema educativo roles más asistenciales.

La extra-edad (desfase entre la edad tomada como teóricamente correcta para un determinado grado/año, y la que el alumno tiene) es el principal predictor del abandono temprano de la escuela. Esta situación es el efecto permanente de dificultades y fracasos transitorios que alteraron el ritmo del itinerario escolar de un alumno, entre los que se cuentan la repitencia, el abandono o el ingreso tardío.

Si se observa el tramo de edad de 10 a 17 años, procesando los datos del Censo Nacional de Población 2001, se hallan los siguientes valores de exclusión escolar o de alto riesgo de exclusión.

### Cuadro N° 12

Cantidad y porcentaje de niños y niñas en situación de exclusión escolar

Población 10 a 17 años	Niños y niñas fuera de la escuela	Alumnos 10 a 17 años	Alumnos con 2 años de extra-edad	Alumnos con tres y más años de extra-edad	Total de niños y niñas en situación de exclusión escolar
5.351.027	609.651	4.708.904	456.764	414.384	1.480.799
	11,40%		9,70%	8,80%	27,20%

*Fuente:* Fundamentos del Proyecto de Ley "Plan de Inclusión escolar total, plena y oportuna" presentado por la Diputada Blanca Osuna el 17 de junio de 2003 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Datos procesados por la Lic. Irene Kit en base a Datos de Censos Nacionales de Población, 1991 y 2001

Las diferencias interprovinciales e interregionales pueden ser muy significativas. Considerando los indicadores más críticos; la desescolarización y la extra-edad muy avanzada, en ambos casos para la población de 10 a 17 años, los valores más bajos, se presentan

en las regiones de Centro y Patagonia; Cuyo y el NOA se encuentran en torno a un 50% por encima de las otras regiones. Finalmente, el NEA duplica los indicadores de riesgo que muestra de las regiones más avanzadas en este punto.

### Cuadro N° 13

Porcentaje de niños y niñas en situación de exclusión escolar por región

	Porcentaje de niños y niñas que asisten a la escuela con tres y más años de extra-edad	Porcentaje de niños y niñas fuera de la escuela	Porcentaje total de alumnos en grave situación de riesgo o exclusión escolar
REGION NEA	13,6	16,0	29,6
REGION NOA	8,9	14,0	22,9
REGION CUYO	8,7	10,5	19,1
REGION CENTRO	6,7	9,2	15,9
REGION PATAGONIA	7,3	7,4	14,7
TOTAL PAIS	8,8	11,4	20,2

*Fuente:* Fundamentos del Proyecto de Ley "Plan de Inclusión escolar total, plena y oportuna" presentado por la Diputada Blanca Osuna el 17 de junio de 2003 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. En base a Datos procesados por la Lic. Irene Kit a partir de Censos Nacionales de Población, 1991 y 2001

## B. Evolución del gasto social total y focalizado y del gasto social destinado a niñez

El gasto social focalizado está especialmente dirigido a la atención de la pobreza, incluyendo planes de emergencia laboral, transferencias de ingresos a los hogares, planes de asistencia educativa, alimentaria y de salud, planes de urbanización y agua corriente, capacitación y promoción comunitaria. El nivel nacional financia

mayoritariamente el gasto en seguridad social que implica alrededor del 50% del gasto público social total; los gastos de asistencia social (alimentación y nutrición), agua potable y saneamiento corresponde a los tres niveles del Estado (municipal, provincial y nacional), y la mayor parte del gasto educativo -excepto en gran parte de las universidades- y de salud corresponde a los estados provinciales.

**Cuadro N° 14**  
Evolución del gasto del sector público nacional

Componentes relevantes	Años seleccionados									
	1994	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005(*)
Gasto social	46573	47845	49102	49775	49322	47752	41480	40085	47661	48845
Salarios	12512	11405	10667	11596	10983	10525	8915	10134	8547	8619
Inversión Pública	6364	5634	5871	5009	4621	4254	2789	3595	7681	9154
Intereses	5158	7286	10380	12968	15372	16371	8704	7756	7217	9559
Gasto primario	78935	76409	84377	86730	85495	80230	68468	78057	90127	93162
Gasto total	84092	83695	94757	99698	100867	96601	77172	85813	97344	102721

Los valores están expresados en millones de pesos constantes

(\*) Proyección presupuestaria.

Fuente: Informe: La economía argentina post convertibilidad. FIDE, 2004, con datos del Ministerio de Economía

**Cuadro N° 15**  
Gasto público social consolidado en desarrollo humano  
1993-2000 en % del PBI

Año	Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	Salud	Promoción y Asistencia Social
1993	4,08	4,61	1,12
1994	4,12	4,88	1,16
1995	4,29	4,96	1,05
1996	4,15	4,6	0,96
1997	4,3	4,51	1,12
1998	4,41	4,56	1,15
1999	4,94	5,05	1,22
2000	4,91	4,84	1,13

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica

### Cuadro N° 16

Gasto público social consolidado nacional y total  
1993-2000 en % del PBI (incluyendo provincias y municipios)

Año	Nación	Total (Nación + Provincias, CBA y Municipios)
1993	10,22	20,24
1994	11,03	20,93
1995	11,36	21,17
1996	11,12	20,06
1997	10,84	19,76
1998	10,53	19,94
1999	11,07	21,51
2000	10,82	21,03

*Fuente:* Dirección de Gastos Sociales Consolidados. Secretaría de Política Económica

El crecimiento de la pobreza y la indigencia en la última década no guarda correlación con el crecimiento del gasto social ya que mientras la pobreza creció, el gasto social consolidado a valores constantes (sin incluir seguridad social), disminuyó de 20.513 millones de pesos en 1993 a 18.125 millones de pesos en 2002.

La Dirección de Gastos Consolidados de la Secretaría de Política Económica de la Nación-

Ministerio de Economía y UNICEF, presentaron en el año 2004 las estadísticas de fondos públicos dirigidos a la niñez y adolescencia en la Argentina<sup>10</sup>. Esta inversión llegó al 5,% del PBI en 2002. Este estudio específico de la inversión pública en la infancia resulta un avance técnico sin antecedentes en el país y reafirma que la inversión social es una condición imprescindible para el desarrollo humano.

### Cuadro N° 17

Gasto público nacional dirigido a la niñez 1995-2003

Año	En millones de \$	En millones de \$ 2001	En \$ de 2001 por niño	En % del GPNT	En % del GPNS	En % del PIB
1995	3.418,7	3.360,9	250,1	7,0	10,7	1,3
1996	3.451,8	3.330,8	247,9	7,0	10,4	1,3
1997	3.771,1	3.627,7	270,0	7,3	11,0	1,3
1998	3.794,3	3.693,2	274,9	7,3	11,0	1,3
1999	3.914,0	3.906,7	290,8	7,2	11,4	1,4
2000	4.306,5	4.235,7	315,2	7,9	12,5	1,5
2001	4.124,1	4.124,1	306,9	7,8	12,7	1,5
2002	5.045,8	3.320,0	247,1	9,9	14,7	1,6
2003	6.993,0	3.976,9	296,0	11,3	16,6	1,9

*Fuente:* Gasto público dirigido a la Niñez en la Argentina. Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Ministerio de Economía y Producción / UNICEF. 2004

### Cuadro N° 18

Evolución del gasto público nacional dirigido a la niñez en términos reales  
1995-2003

Categoría	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ayuda directa	100,0	91,0	91,7	92,6	102,8	104,1	108,5	132,5	163,2
<i>Asignaciones Familiares</i>	100,0	89,4	87,0	87,7	100,1	97,4	97,2	54,6	51,9
<i>Resto ayuda directa</i>	100,0	98,1	112,6	114,1	114,5	133,6	157,7	474,4	652,2
Condiciones de vida	100,0	96,1	100,2	103,7	84,8	104,4	76,8	39,6	53,2
Deporte, recreación y cultura	100,0	61,0	64,4	79,6	43,2	71,4	37,8	55,7	36,0
Desarrollo e integración	100,0	83,5	175,1	241,5	269,3	192,7	152,3	81,4	63,8
Educación	100,0	146,5	208,2	207,4	259,2	364,3	390,8	99,9	191,9
Nutrición y alimentación		100,0	96,3	115,7	80,4	89,5	46,9	687,0	715,3
Protección del niño	100,0	111,8	109,5	119,1	116,8	111,7	100,0	78,3	80,3
Salud	100,0	100,5	130,0	115,4	114,1	145,1	131,0	151,2	169,5
Obras sociales	100,0	95,5	100,8	104,3	108,4	105,5	100,1	67,3	69,2
<b>Total general</b>	<b>100,0</b>	<b>99,1</b>	<b>108,3</b>	<b>108,9</b>	<b>116,2</b>	<b>126,0</b>	<b>122,7</b>	<b>98,8</b>	<b>118,3</b>

*Fuente:* Gasto público dirigido a la Niñez en la Argentina. Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Ministerio de Economía y Producción / UNICEF. 2004

En 2002, los Estados nacional y provinciales destinaron directa e indirectamente un promedio de \$1.332,40 pesos argentinos por niño; el Gasto Público Nacional dirigido a la Niñez, del nivel nacional aumentó en términos reales en pesos 1,83% entre 1995 y 2003, que representa \$7.000 millones de pesos argentino, aunque la crisis del 2001 impactó en una disminución del 29,5% de la inversión tanto de la Nación como de las provincias.

La inversión en niñez, fundamentada ante todo en la Convención de Derechos del Niño, permite el desarrollo en capital humano y en capital social. Potencialmente impacta positivamente en las tasas de desarrollo económico. De hecho, su medición abre posibilidades de seguimiento y control, que en países como Brasil, por ejemplo genera espacios de concertación social que involucran la participación ciudadana.

Del estudio citado, se desprende que el 5,7% del PBI, destinado a la niñez, representa 17.903 mi-

llones de pesos (31% del Gasto Público Social). Esta inversión se clasifica en tres tipos de gasto:

- Gasto específico, dirigido exclusivamente a niños y niñas hasta 18 años: 61,7%
- Gasto Indirecto, dirigido a la familia u otros actores que inciden sobre el bienestar de los niños y las niñas: 11,7%
- Gasto Ampliado, dirigido a sectores y grupos poblacionales de los cuales los niños y niñas representan una proporción: 26,5%

La reducción del Gasto Público Consolidado dirigido a la niñez cayó un 29,5% en 2002, pero este porcentaje es menor a la disminución que se produjo en el mismo período para el Gasto Público Consolidado (una reducción del 37,4%). Esto refleja que aún en el período de mayor crisis que sufrió el país, al menos se conservó la prioridad en la infancia dentro del gasto público general del país.

El Gasto Público Consolidado destinado a la niñez al 2002 está compuesto por :

- 54,4% para Educación

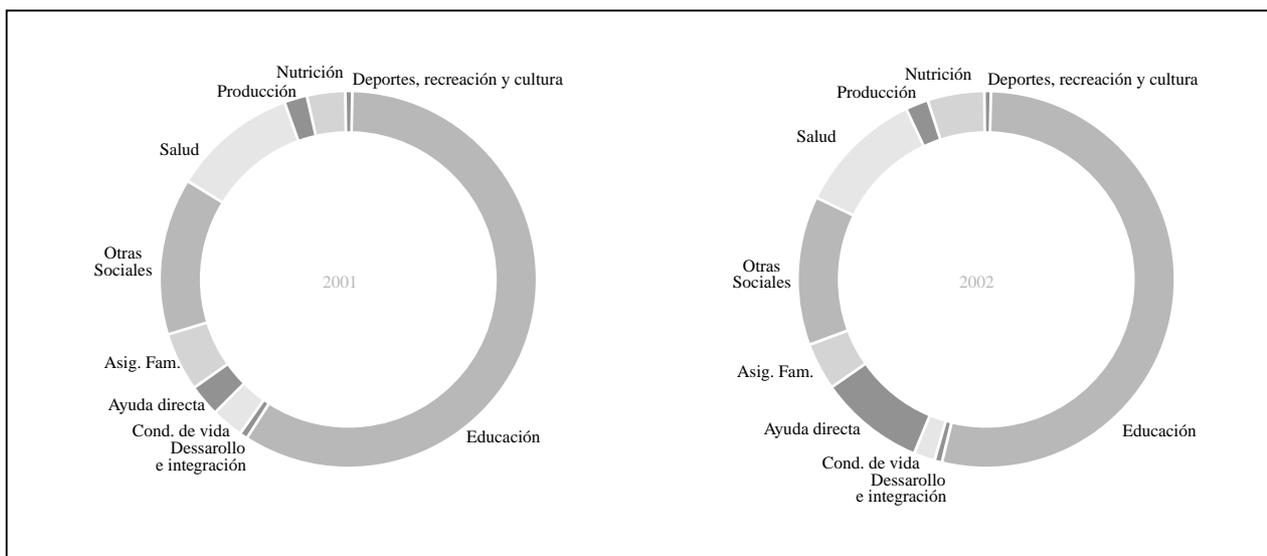
- 12,9% para Ayuda Directa

- 12,8% para Obras Sociales

- 10,7% Salud

- 4,8% para Nutrición y Alimentación

**Cuadro N° 19**  
Gasto público dirigido a niñez  
según categoría de gasto 2001-2002



*Fuente:* Gasto público dirigido a la Niñez en la Argentina. Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Ministerio de Economía y Producción / UNICEF. 2004

Durante el período previo a la crisis socio-económica de 2001-2002, los recursos aplicados en educación como porcentaje del PBI (4,6% del PBI), se encontraban en niveles similares al promedio internacional, apenas por debajo de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En 2002, el porcentaje cayó al 3,4% del PBI, ubicándose por debajo del promedio de los países latinoamericanos. Esta disminución fue similar tanto a nivel nacional como en las provincias y para todos los niveles educativos.

Si bien el gasto público total consolidado cayó un 39% en 2002, la reducción en el área de educación fue mayor que en salud y asistencia social, al haber sido estas últimas priorizadas en el contexto de la emergencia

social. Sin embargo, en este contexto, y a pesar de la reducción real de recursos, el sector educativo mantuvo la capacidad de provisión del servicio debido al congelamiento de salarios del sector y la caída de la inversión en infraestructura, equipamiento y mantenimiento.

Si se analiza la composición del gasto en educación, se observa que el pago de salarios del personal concentra el 91% del gasto provincial en educación, correspondiendo el resto a mantenimiento y servicios (3%), distintos tipos de programas vía transferencias (3%) y gastos de capital (3%). La mayoría de las provincias asignan una proporción ínfima a gastos no salariales de equipamiento pedagógico o libros por ejemplo. Las nuevas inversiones en capital correspon-

dieron al Plan Social Educativo y el Pacto Federal Educativo durante la década del 90 y al Programa de Infraestructura Escolar a partir de 2001 y reactivados y ampliados a partir de 2003. A estas inversiones se deben sumar programas federales de acción compensatoria o pedagógica.

Las importantes reformas de los 90 en el sistema educativo, que tuvieron por objetivo mejorar la cobertura, la calidad y la equidad en la educación básica, abarcaron algunos aspectos centrales:

- Finalización de proceso de descentralización, transfiriendo a las provincias los establecimientos secundarios y terciarios no universitarios (los niveles inicial y primario habían pasado a las provincias a fines de los 70).
- Nueva definición de niveles y ciclos de enseñanza y reformulación curricular.
- Incremento de la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años.

En términos de cobertura, el principal objetivo de esta reforma fue alcanzar la plena escolarización de los niños y niñas de cinco años de edad, y de los jóvenes de entre 12 y 15 años, rango de edad donde se producía el mayor desgranamiento. En este aspecto se lograron importantes avances: entre 1994 y 2000 la matrícula creció un 19%, alcanzándose la casi universalización de la sala de cinco años de edad, y una mejora significativa en varias provincias en la cantidad de adolescentes que continúa sus estudios. No obstante ello, el sistema continúa presentando una importante brecha de desescolarización: 12 de cada 100 niños y niñas que inician la Educación General Básica (EGB) I y II no completarán el 6º grado; y de cada 100 que comienzan 7º grado, 29 no finalizarán los nueve años de EGB obligatoria y el 39% de los adolescentes que ingresan en el nivel Polimodal tienen perspectiva de no graduarse en dicho nivel.

**Cuadro N° 20**

Población que asiste a la escuela en edad teórica o con extra-edad, y población que no asiste a la escuela por edad simple (Total nacional)

	6 años	7 años	8 años	9 años	10 años	11 años	12 años	13 años	14 años	15 años	16 años	17 años	18 años	Total
Edad teórica + 1 año de extra-edad	663.783	673.886	633.267	618.380	622.627	578.365	546.417	526.680	498.255	434.591	356.611	308.239	232.864	6.693.965
2 años de extra-edad	-	-	43.793	53.588	61.596	62.696	60.613	63.954	69.306	86.292	84.318	61.232	51.926	699.314
3 ó más años de extra-edad	-	-	-	15.351	32.421	42.407	47.314	48.864	47.024	49.544	64.312	78.503	76.787	502.527
No asiste	26.906	10.427	8.986	8.355	9.812	10.669	15.004	29.148	54.028	92.259	131.922	173.603	260.642	831.761
Total	690.689	684.313	688.046	695.874	726.456	694.137	669.348	668.646	668.613	662.686	637.163	621.577	622.219	8.727.567

*Fuente:* Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, año 2001. Datos Procesados por Irene Kit y Martín Scasso.

### Cuadro N° 21

Población total y población que no asiste a la escuela por edad simple (Total nacional)

		6 años	7 años	8 años	9 años	10 años	11 años	12 años	13 años	14 años	15 años**	16 años**	17 años**	18 años**	Total
Censo 1980	Población total	555.167	543.712	547.719	531.898	528.795	498.947	489.929	469.027	469.470	477.623	471.842	467.046	472.239	6.523.486
	No asiste a la escuela	86.347*	30.885	25.959	22.893	23.660	23.785	30.688	63.798	121.252	187.947	235.700	266.433	328.830	1.448.177
Censo 1991	Población total	636.188	642.545	663.544	672.325	670.422	688.148	677.795	662.911	651.397	614.148	600.232	556.974	549.750	8.286.379
	No asiste a la escuela	34.645	20.844	14.759	14.934	16.651	19.574	27.716	73.797	134.209	205.035	233.517	264.162	359.201	1.419.045
Censo 2001	Población total	690.689	684.313	688.046	695.874	726.456	694.137	669.348	668.646	668.613	662.686	637.163	621.577	622.219	8.727.567
	No asiste a la escuela	26.906	10.427	8.986	8.355	9.812	10.669	15.004	29.148	54.028	92.259	131.922	173.603	260.642	831.761

\* Nota: Debido a que el censo de 1980 no registró los niños y las niñas que asistían al jardín de infantes, no presenta datos válidos para población de 6 años que no asiste a la escuela.

\*\* Nota: Los valores de la población que no asiste a la escuela en la franja de edad de 15 a 18 años, para el censo del año 1991, son aproximados.

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, años 1980, 1991 y 2001.  
Datos Procesados por Irene Kit y Martín Scasso.

## Cuadro N° 22

Población que no asiste a la escuela por edad simple  
(Porcentajes)

	6 años*	7 años	8 años	9 años	10 años	11 años	12 años	13 años	14 años	15 años**	16 años**	17 años**	18 años**	Total
Censo 1980	S/d	5,7	4,7	4,3	4,5	4,8	6,3	13,6	25,8	39,4	50,0	57,0	69,6	22,2
Censo 1991	5,4	3,2	2,2	2,2	2,5	2,8	4,1	11,1	20,6	33,4	38,9	47,4	65,3	17,1
Censo 2001	3,9	1,5	1,3	1,2	1,4	1,5	2,2	4,4	8,1	13,9	20,7	27,6	41,9	9,5

\* Nota: Debido a que el censo de 1980 no registró los niños y las niñas que asistían al jardín de infantes, no presenta datos válidos para población de 6 años que no asiste a la escuela.

\*\* Nota: Los valores de la población que no asiste a la escuela en la franja de edad de 15 a 18 años, para el censo del año 1991, son aproximados.

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, años 1980, 1991 y 2001.

Datos Procesados por Irene Kit y Martín Scasso.

Este desglose, así como la baja en el nivel de inversión real en calidad educativa, acentúan la desigualdad de oportunidades entre los niños, niñas y adolescentes de los sectores sociales más bajos. La repitencia y el abandono temprano se expresa en altas tasas de extra-edad que implican la introyección de una situación de fracaso, así como también el riesgo de perder el esfuerzo de niños, niñas y familias más vulnerables en términos de capital humano.

La educación cumple un rol central en el proceso de quebrar los mecanismos de la reproducción de la segmentación social de una generación a la siguiente. Una vez en la escuela, el nivel y la forma en que se complementan los recursos que el sistema educativo y las familias invierten en los niños y las niñas determina en gran medida su desempeño escolar, y ese desempeño, a su vez, amplía o limita sus oportunidades de vida. El niño o niña puede sufrir un encadenamiento acumulativo de desventajas que se inician con su no asistencia al preescolar o su entrada tardía

y se continúan con bajo rendimiento en la escuela con repeticiones y deserciones tempranas.

Para crear condiciones de igualdad de oportunidades en los niños y niñas provenientes de distintos niveles socio-económicos, se necesita que aquellas provincias con mayores niveles de pobreza y aquellos niños y niñas con más carencias pertenecientes a dichas provincias, reciban un tratamiento desigual en forma inversa a su nivel de necesidades insatisfechas. Diversos estudios nacionales e internacionales, corroboran la incidencia que tienen los ingresos de los hogares en las tasas de asistencia escolar, en el rezaigo escolar y en los logros educativos en términos de calidad de aprendizaje y años de estudios alcanzados. La repitencia y la extraedad consecuente, son buenos predictores del nivel de logros educativos futuros y por lo tanto de las oportunidades diferenciales de movilidad social.

Si bien el sistema educativo argentino presenta uno de los más altos índices de escolarización

de Latinoamérica, aún enfrenta importantes falencias en términos de cobertura y calidad. Una parte importante de los estudiantes no finaliza los estudios básicos y la persistencia de la repitencia es una de las principales causas de este desgranamiento. El impulso escolarizador de la década pasada se ha detenido, producto de las sucesivas crisis fiscales y el colapso de la economía en 2002. Las disparidades existentes entre las provincias en la asignación de recursos y resultados obtenidos son una clara evidencia del espacio que existe para un mejor aprovechamiento de los recursos. En este sentido, se observa que las provincias de Santiago del Estero, Misiones, Formosa, Corrientes y Chaco ocupan las peores situaciones relativas en cuanto a conservación de la matrícula y población entre 10 y 17 años con extra-edad o exclusión del sistema. Las provincias de La Pampa, Tierra del Fuego, Buenos Aires, Jujuy, Santa Fe y Capital Federal presentan las mejores situaciones relativas en ambos aspectos.

La consideración de las particularidades locales, provinciales y regionales, los índices de coparticipación provincial, el PBI de cada provincia y las tasas de indigencia y pobreza, deben brindar elementos para una mejor asignación de recursos que revierta el estancamiento sufrido por el sistema en el último período de crisis.

### **C. Relaciones entre pobreza, educación y recursos familiares: Igualdad y desigualdad de oportunidades**

Desde el punto de vista de la situación de la infancia, el problema central que plantea la caracterización anterior de la situación social en Argentina es cómo evitar que la tendencia a la agudización de la segmentación social que surgió del modelo neoliberal de los 90 se transfiera a las nuevas generaciones. Cómo hacer para que las diferencias entre buenos y malos empleos en el mundo adulto no se conviertan, por ejemplo, en diferencias entre buena y mala calidad de educación en el mundo de los niños y las niñas.

Cómo minimizar los efectos sobre las nuevas generaciones del daño al tejido social que provocan estos procesos.

Todo intento de desarticular los mecanismos de reproducción intergeneracional de la segmentación social debe tener como meta crear condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades de vida para niños y niñas provenientes de distintos estratos socioeconómicos. Como se sabe, la desigualdad implica que los niños y niñas con más carencias se benefician con menores recursos cuantitativos y cualitativos (materiales, físicos, sociales, familiares y de inversión presupuestaria) en relación inversa a su nivel de carencias (a mayor pobreza, menor cantidad y calidad de recursos a los que logran acceder). Las áreas de intervención más importantes en los primeros años de vida son la nutrición, la salud y la educación.

La educación cumple un rol central en el proceso de quebrar los mecanismos de la reproducción de la segmentación social de una generación a la siguiente. Si bien altos niveles educativos alcanzados por las personas no determinan en forma unívoca su futura inclusión social (a través del empleo, mayores ingresos y mayor bienestar integral) la escolarización junto con el avance en la calidad educativa, inciden en las oportunidades de bienestar de largo plazo de las personas (a nivel económico, social y familiar). Una vez en la escuela, el nivel y la forma en que se complementan los recursos que el sistema educativo y las familias pueden invertir en los niños y las niñas determina en gran medida su desempeño escolar, y ese desempeño, a su vez, amplía o limita sus oportunidades de vida. El niño o niña puede sufrir un encadenamiento acumulativo de desventajas que se inician con su no asistencia al preescolar, y se continúan con bajo rendimiento en la escuela, repeticiones, extraedad y deserciones tempranas.

Los resultados de los estudios sobre el sistema educativo realizado por la Comisión Económica

para América Latina y el Caribe (CEPAL) y por diversos organismos internacionales, confirman que el rendimiento escolar está fuertemente asociado a la asistencia al preescolar. Tal relación se mantiene comparando la correlación con ingresos del hogar y educación de la madre, produciendo calificaciones escasas en los niños y las niñas de los hogares de menores ingresos, lo que en última instancia se traduce en una disminución de sus oportunidades de acceso al mercado laboral y a niveles superiores de educación.

El vínculo entre capital educacional acumulado, ocupación e ingresos, no es la única vía a través de la que se transmiten de una generación a otra distintas oportunidades y posiciones relativas en la distribución del ingreso.

La insuficiencia de recursos económicos de los hogares activa otros fenómenos que debilitan o reducen las posibilidades educacionales de los jóvenes y las oportunidades conexas. La escasez de recursos del hogar de origen y el bajo clima educacional alientan el trabajo infantil y elevan la probabilidad de maternidad en la adolescencia. Ambos fenómenos limitan las posibilidades educacionales de los niños, niñas y adolescentes, lo que se traduce en inserciones ocupacionales de menores ingresos durante la vida activa.

La transmisión de las desigualdades educacionales de padres a hijos cobra especial relevancia cuando se centra en las posibilidades de terminar el ciclo secundario. Éste constituye el capital educacional que otorga una probabilidad alta de situarse fuera de la pobreza. Alcanzar ese umbral educativo se traduce en la posibilidad de obtener ingresos que permiten situarse fuera de la condición de pobreza durante la vida activa.

El ingreso aumenta aceleradamente cuando los años adicionales de estudio cursados se suman a ese umbral; pero no lo hace de igual manera cuando éste no se ha alcanzado. Las oportunidades de bienestar de los jóvenes de la generación actual dependen en gran medida de las desigualdades en la distribución de la educación que prevalecían en la generación anterior. Es prioritario poner en agenda el fracaso educativo de las poblaciones más vulnerables y plantearlo como desafío de calidad de vida para toda la infancia (CEPAL, Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile, 1995).

Esto se traduce en un alto grado de rigidez de la estructura social, por cuanto el escaso nivel educacional alcanzado bloquea uno de los principales canales de movilidad.

## II. TRABAJO INFANTIL

### A. El trabajo infantil: Un fenómeno complejo y multicausal

Tomando como referencia el capítulo anterior, donde se han descrito las condiciones socioeconómicas del país y la situación de desigualdad producidas en la última década, se puede afirmar que existe una multicausalidad de factores que determinan el trabajo infantil y ninguno de ellos, tomados aisladamente, es el generador de este problema.

Como factores determinantes del ingreso de niños y niñas al mundo del trabajo se encuentran, entre otros, la pobreza, la dificultad del sistema educativo para contener a niños y niñas en contextos adversos, los factores culturales que naturalizan el trabajo infantil y la insuficiencia de políticas públicas, o la debilidad de traducir en acciones concretas el marco normativo legislativo destinado a modificar la situación actual.

Con respecto a la pobreza, el deterioro de las condiciones de empleo y la disminución drástica de los ingresos en los hogares más vulnerables es su causa principal. A su vez, cabe destacar que muchos padres y madres pobres realizan enormes esfuerzos para que sus hijos e hijas no ingresen tempranamente al mundo del trabajo.

En relación a la inserción de los niños y niñas en situación de pobreza en el sistema educativo, hay razones concretas (además de las simbólicas) que no permiten un acceso real de esta población a la escuela. En un estudio cualitativo realizado por Unicef<sup>11</sup> en escuelas de zonas de pobreza extrema en el NOA y NEA de Argentina, se encontró que las causas de la exclusión escolar (abandono, repitencia, extra edad y bajo rendimiento escolar) se relacionan con distintos factores, tales como: dificultades para acceder a la escuela -lejanía, malas condiciones de los caminos y dificultades para el acceso al establecimiento escolar-, la falta de recursos -zapatillas, guardapolvos,

libros- y/o procesos de discriminación ejercida por las instituciones educativas y los sujetos, que profundizan procesos de diferenciación social y de dominación cultural logran alejar al niño y su entorno familiar del aprendizaje escolar. Esto se agrava en el caso de los niños y niñas que trabajan que no pueden tener continuidad en su asistencia a clases. En ninguna de las escuelas relevadas para el mencionado estudio existían mecanismos de compensación o estrategias específicas para este tipo de casos.

Tomando en cuenta los resultados de este estudio, se deberían diseñar mecanismos que aborden la problemática de la exclusión de la educación de niños y niñas en situación de trabajo, constituyendo políticas educativas específicas, que se adapten a la condición de vida del niño o niña. También se debería promover la permanencia en el sistema educativo de los niños y niñas retirados del trabajo, por medio de enfoques de contención y decisiones institucionales que tengan en cuenta la problemática y su contexto, lo que implica entre otros, adaptaciones del servicio educativo, apoyo a quienes enfrentan altas probabilidades de deserción o abandono temporal, diversificando las opciones de formación para los alumnos.

La experiencia de vida y la posición de clase social de los sectores populares parece también influir en la iniciación precoz en el mundo del trabajo. Hay estudios que destacan que el trabajo infantil aparece como un proceso de socialización "natural y esperable" para niños y niñas de sectores populares (por ejemplo, Feijoo 1988). Este marco económico social hace que se perciba al trabajo infantil como una salida natural y lógica para resolver situaciones de emergencia en los hogares más pobres. Otros estudios en esta línea (Feldman 2000; Lomovatte, 1986; Rodríguez, 2001) permiten comprender la incidencia de las prácticas sociales en relación al trabajo de niños y niñas de sectores populares

de acuerdo con roles de género, expectativas puestas en los niños y las niñas (se espera que trabajen como formación social), función educadora que cumple el trabajo (muchos padres consideran que el trabajo enseña más que la escuela, que es natural que los chicos trabajen, que forma el carácter y los aleja de los peligros de la nueva sociedad, como la vagancia o la drogadicción) y la función con respecto a tradiciones familiares y culturales que puede brindar la iniciación temprana en el trabajo (muchos padres se sienten orgullosos porque sus hijos pueden realizar la misma tarea y en la misma forma que sus padres la realizaron).

La incidencia del tipo de trabajo según clase social es muy diferente, como también las condiciones de explotación. Si las familias pobres deben auto explotarse aún más, esto permeará toda la unidad familiar y por lo tanto tendrá su impacto involucrando en tareas reproductivas y/o productivas a los niños y niñas por necesidad.

Sin embargo, con respecto estrictamente al nivel de ingresos, al nivel de logros educativos y a las consecuencias socio afectivas que tiene el trabajo infantil en clases populares o en sectores en condición de pobreza, hoy se sabe que el trabajo infantil reproduce la pobreza y no la soluciona. Un niño o niña que trabaja y deja de estudiar para mejorar las condiciones de vida de su familia será un adulto poco calificado que sólo podrá optar por trabajos mal remunerados. Esto es así puesto que las condiciones de auto explotación en familias pobres hacen que los niños y niñas que trabajan lo hagan en condiciones que presentan innumerables riesgos para su educación, salud y bienestar emocional. Además, en un sector importante de los niños y niñas que trabajan, los tipos de trabajo que se realizan son claramente insalubres o bien entran en la figura del delito (que es sin embargo visto como trabajo puesto que genera ingresos).

La magnitud de niños y niñas que trabajan en Argentina y Latinoamérica hace evidente que los intentos para revertir esta situación han sido y

son actualmente insuficientes por una combinación de dos factores (o por uno de ellos en forma acentuada en algunos casos): hay ausencia de políticas públicas destinadas a este fin o, en los casos de países en que se hallan presentes, suelen traducirse en acciones desarticuladas e insuficientes.

Otro factor que incide como dificultad adicional es la gran heterogeneidad de situaciones que involucra el fenómeno, con características disímiles según la región, la actividad y la cultura local. Los factores culturales a modificar implican procesos de largo plazo para lograr resultados, apoyados además por campañas de difusión en los medios de comunicación locales<sup>12</sup>. Esto permite concluir que se deberían llevar adelante estrategias diferenciadas de implementación local, con pocos ejes bien definidos, que se realicen en forma continua durante plazos prolongados.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 ha sido ratificada por todos los países Latinoamérica y en la mayoría de ellos ha sido incorporada a la normativa interna a través de reformas legales a las constituciones de cada estado.

El poder transformador de este instrumento en las políticas públicas y jurídicas de infancia en pos de la protección de sus derechos es innegable. Sin embargo, el reconocimiento jurídico en torno a derechos básicos, como por ejemplo el derecho a la educación (Artículos 28 y 29) y el derecho a ser protegido contra la explotación económica (Artículo 32), carece de traducciones concretas, en muchos casos, a la realidad. Por tanto, se identifica un vacío entre el marco jurídico-legal constitucional y su aplicación concreta. En este sentido es necesario armonizar la legislación, desde la derogación de las excepciones del artículo 189 de la Ley 20744 de contrato de trabajo, el artículo 107 de la Ley 22248 de régimen nacional de trabajo agrario; elevando la edad mínima de admisión al empleo a los 16 años. Para lograrlo es necesario desarrollar acciones orientadas a informar sobre el particular a los legisladores.

## **B. Breve panorama histórico sobre el trabajo infantil en Argentina**

Desde finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX existen registros históricos que confirman la existencia del trabajo infantil en la Argentina. Como en otros países en el resto del mundo, son los niños y niñas de los sectores populares los principales protagonistas de este fenómeno, tanto en el ámbito urbano como rural.

En el ámbito urbano, distintos censos municipales instrumentados en la Ciudad de Buenos Aires en el año 1903 registraron 10.922 menores de 16 años y 1.197 menores de 14 años que participaban en actividades productivas de carácter fabril o familiar y en el comercio.

Los Boletines<sup>13</sup> publicados por el Departamento Nacional del Trabajo, una dependencia oficial del Estado argentino, testimonian los resultados de las inspecciones realizadas en distintos ámbitos de la producción y el comercio. Así, por ejemplo, una de esas inspecciones registró la presencia de niñas de entre seis y siete años en establecimientos industriales con jornadas de trabajo que se extendían por 10 o 14 horas diarias.

En el Boletín del año 1907 se describe una visita de inspección a 26 establecimientos de la industria del vidrio. Su resultado confirma que en ellos trabajaban 377 niños y niñas entre 12 y 14 años, que constituían el 27% de su personal.

En el mismo año, la tercera parte de los trabajadores de las fábricas de fósforos en la Ciudad de Buenos Aires y en Avellaneda eran niños. En estas últimas, se ocupaban niñas de 10 a 14 años que trabajaban a destajo. Por otra parte, los datos de otra encuesta aplicada a 770 establecimientos de la Ciudad de Buenos Aires señalaban la existencia de 5.123 niños trabajadores, es decir, alrededor del 10% del total del personal empleado en los mismos.

En el ámbito rural, el trabajo infantil apareció testimoniado por el informe Estado de las clases

obreras argentinas a comienzos del siglo, realizado y publicado en 1904 por Juan Biale Massé y también por los ya mencionados Boletines del Departamento Nacional de Trabajo de 1911 y 1919.

En el informe de Biale Massé, encargado durante la segunda presidencia de Roca por el entonces Ministro del Interior, Joaquín V. González, al hacer referencia a los trabajos de los niños en la provincia de Tucumán, se afirma que "Los menores se desempeñan en cuanto trabajo había en la zona, desde las actividades agrícolas hasta la fabricación de vidrios y botellas".

Por su parte, el Boletín del Departamento del Trabajo de 1910 describió la situación del trabajo de menores en el ámbito rural a partir de diversas inspecciones realizadas en ese año. "Los niños son especialmente ocupados en el pelado de caña y en los cultivos (arado y desyerbe) y algunos, en pequeño número, en trabajos fabriles(...) pero para todo esto reza la jornada abrumadora de 12 horas diarias, de suerte que el niño, así absorbido durante la mayor parte del día por un trabajo pesado y que se practica a la intemperie, a la vez que gasta prematuramente su organismo, se encuentra impedido de recibir los beneficios de la educación primaria cuya ley resulta así violada. La edad de los niños oscila entre los 12 y 16 años".

El salario de los hombres se encontraba entre 1 y 4 pesos, el de las mujeres entre 0.80 y 3 pesos y el de los niños entre 0.30 y 1.20 pesos.

Estas diferencias de salarios confirman la tesis que visualiza al trabajo infantil y su origen no sólo para satisfacer las necesidades materiales del grupo familiar, sino también por una necesidad social de la productividad y uso de la fuerza de trabajo al menor costo. "Tal como ocurre en la actualidad, está fuera de dudas que la mano de obra infantil es más barata. Y no sólo por la posibilidad de un menor salario sino porque, al ser ilegal, sobre él no se pagan cargas

sociales ni administrativas ni seguros computables. Por tal razón, cuando un niño trabaja, alguien se beneficia. Un cliente, un consumidor, un empleador..." (Rodríguez, Trabajo infantil en el ámbito rural - UATRE- 2001).

### **C. Dimensión del trabajo infantil en Argentina**

#### **1. El rol de la CONAETI y la definición teórica del trabajo infantil**

Con el objeto de coordinar, evaluar y dar seguimiento a los esfuerzos en favor de la prevención y erradicación del trabajo infantil el gobierno nacional puso en funcionamiento la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), creada por Decreto N° 719 del 25 de agosto de 2000, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Es un espacio donde confluyen representantes de los Ministerios nacionales, de organizaciones sindicales y empresariales y organismos internacionales.

Hasta mediados del año 2005 hubo dificultades para articular y coordinar acciones interinstitucionales, en parte debido a las diferentes definiciones teóricas del fenómeno. Estas diferencias también han implicado la dilación de los plazos para consensuar e implementar compromisos.

En el año 2005 se produjo un cambio institucional en la CONAETI, a partir del cual adquirió mayor jerarquía. En este contexto, los actores participantes, partieron de la elaboración de una definición institucional sobre trabajo infantil, en concordancia con la normativa internacional y los convenios ratificados por el país. Queda pendiente redefinir en forma clara los mecanismos de articulación y coordinación de las áreas gubernamentales con competencia en la materia, reforzando sus capacidades institucionales y dotar de presupuesto específico a este organismo responsable de esta articulación.

Para el análisis de la dimensión del fenómeno se tomó como punto de partida la definición de la CONAETI incluida en el Plan Nacional 2005:

*"Conceptualizamos trabajo infantil a los efectos del presente Plan, como actividades y/o estrategias de supervivencia, remuneradas o no, realizadas por niños y niñas, menores de la edad mínima requerida por la legislación nacional vigente para incorporarse a un empleo. Se trata de actividades y estrategias visibles, invisibles u ocultas, donde el "sustento logrado" o el "beneficio" del servicio puede servir para sí mismo y/o contribuir al mantenimiento del grupo familiar de pertenencia y/o de la apropiación de terceros explotadores."*

Este acuerdo en la definición teórica sobre trabajo infantil es muy importante, siendo aún necesaria su difusión en diferentes ámbitos gubernamentales que trabajan sobre la problemática, dado que no todos los funcionarios la conocen y la utilizan,

La Argentina también ha ratificado el Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación que hace referencia al *"trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en las que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños."*

#### **2. Datos sobre trabajo infantil en la Argentina**

Se destaca como punto de partida la dificultad para dimensionar la magnitud del fenómeno estudiado por la falta de datos certeros y actualizados. Las entrevistas a distintos referentes de sectores implicados en la temática han proporcionado cifras sumamente dispares. Por tanto, las estimaciones realizadas por el ámbito sindical y organismos nacionales e internacionales, varían. Por ejemplo, algunas estimaciones indican que existen 230.000 niños y niñas que trabajan, mientras otras estiman esa cifra en un 1.900.000 niños

y niñas. (datos presentados en el seminario de trabajo infantil de la Central General de Trabajadores, diciembre 2004)

Es aún más difícil contar con datos para las zonas rurales ya que la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC se realiza trimestralmente solamente en zonas urbanas. Incluso para procesar esta información de zonas urbanas, este organismo carece de los recursos humanos necesarios.

Son escasos también los estudios realizados desde el ámbito científico sobre esta problemática desde enfoques tanto cuantitativos como cualitativos. Como ejemplo, se carece de información acerca de las formas en que grupos humanos de diferentes orígenes culturales y étnicos conciben la relación con la generación de recursos y la definición de lo que cuenta como trabajo, así como su concepción en relación al rol de niños y niñas en esta actividad, lo que sería de suma utilidad a los fines de delinear políticas públicas sobre este tema.

Si bien históricamente ha existido esta dificultad, se han desarrollado acciones durante el último año que permitirán resolverla en el mediano plazo. Por una parte el INDEC aplicó una encuesta específica sobre trabajo infantil urbano cuyos resultados ya están disponibles y que se analizan específicamente más abajo. Por otra parte, se ha acordado un Convenio entre el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Estibadores (RENATRE) y el Ministerio de Trabajo para permitir que este Registro, que opera a nivel nacional y tiene como misión eliminar el trabajo rural no formalizado (en negro), pueda disponer de un cuerpo propio de inspectores para realizar esta tarea de fiscalización, con lo cual se tendrá un mayor control también sobre el trabajo infantil y cifras concretas del fenómeno en el ámbito rural.

Con relación al estudio realizado por el INDEC mencionado en el párrafo precedente, el 12 de junio de 2005, con motivo del Día Mundial contra el Trabajo Infantil, se divulgó un avance de

los resultados de la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA). Esta encuesta fue realizada a partir de la iniciativa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), en forma conjunta con el INDEC, en el marco del Programa Encuesta y Observatorio de Trabajo Infantil que se acordó entre el Gobierno Argentino y el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT. Se presentan a continuación aspectos metodológicos y datos relevantes de dicha Encuesta según la fuente consultada ("Trabajo Infantil en la Argentina. Avances en su medición" )<sup>14</sup>.

La EANNA es la primera encuesta sobre trabajo infantil que se hace en el país y representa un avance significativo respecto a otras encuestas que recogieron datos sobre el tema en módulos especiales y entre otras temáticas (Módulo de Metas para la Infancia de la EPH-1994, Encuesta de Desarrollo Social EDS -97 y Encuesta de Condiciones de Vida ECV-2001). La EANNA incluye además a las áreas rurales que nunca fueron incorporadas en los relevamientos anteriores. Otro de los avances se refiere a la aplicación de técnicas novedosas de indagación que vuelven más visible el trabajo de los niños.

Esta actividad es frecuentemente negada o no reconocida como tal por los adultos debido a su carácter ilegal, en el caso de los menores de 14 años, y, en términos más generales, por su precariedad e intermitencia, y por la valoración social negativa que, en general, produce. Cabe señalar que esta valoración negativa es en muchos casos aparente, ya que existe un doble discurso en relación al trabajo infantil que lo justifica por su "rol socializador" o como estrategia de sobrevivencia familiar. En este último caso la responsabilidad recaería en los padres, lo que resulta cuestionable por cierto, ya que en muchos casos el trabajo de los niños obedece a la forma de remuneración del familiar con el que trabajan, por ejemplo, el pago a destajo, y a que la propia actividad laboral de los padres cae fuera de las normativas establecidas.

La información de la EANNA se recogió en el último cuatrimestre de 2004 y su área de cobertura abarca el Gran Buenos Aires, la provincia de Mendoza y dos subregiones del país integradas por tres provincias del noroeste: Jujuy, Salta y Tucumán, y dos del noreste: Formosa y Chaco. En las provincias, se encuestó tanto a la población urbana como a la rural y el conjunto de jóvenes entrevistados representa aproximadamente a la mitad de los niños y adolescentes de 5 a 17 años del país.

Si bien esta cobertura es importante en términos poblacionales, los resultados de la encuesta no pueden ser expandidos, ni a otras regiones, ni al conjunto del país. El MTEySS tiene como objetivo inmediato ampliar la cobertura de la EANNA a otras jurisdicciones para avanzar en caracterizar de la forma más precisa posible el trabajo infantil en nuestro país.

En la encuesta se distingue a la población infantil relevada en dos grandes grupos de edad: 5 a 13 y 14 a 17 años. Resulta importante mantener esta distinción ya que la normativa vigente en el país prohíbe, con pocas excepciones, el trabajo para los menores de 14 años y regula el de los adolescentes de 14 a 17 años que sólo pueden ser contratados para un trabajo si se respetan ciertas condiciones de protección.

Se destaca que los trabajadores infantiles y adolescentes se desempeñan en actividades laborales muy diversas en lo que se refiere a carga horaria, condiciones laborales ambientales y la presencia o ausencia de padres o familiares que guíen su trabajo. Esto configura distintas situaciones de riesgo y vulnerabilidad que deben ser tomadas en cuenta a la hora de diseñar políticas de erradicación del trabajo infantil y de regulación del adolescente.

Se señala como problemática, colindante con la del trabajo infantil, a las actividades domésticas que los niños realizan para su propio hogar y que por la carga que suponen (producción de bienes alimentarios para el autoconsumo, cuidado

de hermanos pequeños, etc.) o por su intensidad horaria desplazan las actividades que los niños deben realizar para garantizar su desarrollo como tales y como futuros adultos.

Se transcriben a continuación algunos resultados preliminares de la encuesta con respecto a la franja de entre 5 a 13 años por lo antes dicho acerca de que hasta esa edad el trabajo infantil está expresamente prohibido.

En las cuatro áreas encuestadas la proporción de niños que declaró trabajar al menos una hora a la semana oscila entre el 5% y el 9 %, correspondiendo el valor mínimo a la subregión NOA y el máximo a la provincia de Mendoza. Este indicador resume situaciones muy diversas en lo referido a la edad de los niños y, tal como puede apreciarse en la información presentada, el porcentaje de trabajadores infantiles asciende abruptamente cuando se trata de niños de 10 a 13 años, con una incidencia que oscila entre el 8% y el 15 %.

La proporción de niños trabajadores es mayor que la que corresponde a las niñas. Esta diferencia resulta más notable en la subregión del NEA (Formosa y Chaco) y se allana en la provincia de Mendoza (diferencias de 4.9 y 0.7 puntos porcentuales, respectivamente).

Al considerar la intensidad horaria del trabajo desempeñado por los niños en la semana y tomando como criterio demarcador las diez horas semanales, dedicación que sin duda compite fuertemente con la escuela, el estudio, el juego y el descanso, se advierte que el porcentaje de niños de 5 a 13 años que trabaja en esta crítica situación desciende considerablemente, asumiendo valores que giran en torno al 1 y 2% en las cuatro regiones.

El trabajo más común entre los niños es el realizado como ayuda a la actividad laboral de los padres u otros familiares. Los niños que trabajan en esta forma representan aproximadamente entre el 67% y 54% de los niños trabajadores,

porcentajes que corresponden a la subregión NEA y al GBA, respectivamente.

También llama la atención la proporción de niños relativamente alta que declararon trabajar por su propia cuenta en el GBA (2.4 % del total de niños). Esta forma más desprotegida de trabajo infantil se asocia a formas muy marginales de trabajo como la de mandaderos, vendedores ambulantes, cortadores de pasto, etc.

Una situación clara de riesgo personal para los niños es el trabajo en la vía pública y en medios de transporte, circunstancia a la que están sometidos aproximadamente uno de cada cuatro chicos trabajadores.

Sin embargo, la declaración respecto a malas condiciones del entorno laboral (olores fuertes, polvo, poca luz, ruido, y/u otras que perciba el niño) es más irregular entre regiones, siendo mayores las quejas entre los niños de las subregiones NEA y NOA (cerca del 41% y 45% de los niños trabajadores, respectivamente) y menos pronunciadas en los del GBA (15% de los niños trabajadores).

También entre los niños trabajadores existe una situación particularmente dura que se refiere al desempeño simultáneo en la semana previa a la encuesta de actividades laborales y de tareas domésticas de manera intensa. Los niños que en ese lapso trabajaron al menos una hora e hicieron, también, actividades domésticas en su hogar por el equivalente a 10 horas semanales o más son una fracción pequeña (de 1.3 a 2.3%). El segmento mayor corresponde a los niños que realizaron tareas domésticas intensas y no trabajaron (5.9 a 11.4%) y le sigue el grupo de aquellos que solamente trabajaron (4.0 a 6.6%).

Al considerar los niños que residen en áreas urbanas (localidades de más de 2.000 habitantes) y los que viven en zonas rurales, se aprecian diferencias notables respecto a la incidencia del trabajo infantil. La proporción de trabajadores infantiles es mayor en las áreas rurales que en

las urbanas en la subregión del NEA y en la provincia de Mendoza (en 4 y 3.3 puntos porcentuales, respectivamente), mientras que en la subregión del NOA se da la particularidad de que la incidencia del trabajo infantil es algo mayor en las áreas urbanas que en las rurales (en 1.4 puntos porcentuales).

Entre las tareas domésticas que los niños desarrollan en su propio hogar, la EANNA indagó acerca de actividades económicas dirigidas al autoconsumo (cultivo y cosecha de productos agrícolas o de huerta y cuidado de animales para el consumo del hogar, construcción de la vivienda propia) que son tareas lindantes con el trabajo.

Estas actividades son desarrolladas por una fracción importante de los niños que residen en áreas rurales, sobre todo en el NEA y en la provincia de Mendoza, en donde uno de cada cuatro chicos de 5 a 13 años las desempeña. El grupo de niños de las áreas rurales del NOA que desarrolla esas actividades de autoconsumo es significativo aunque su importancia relativa respecto a las otras dos regiones es menor (12.5%).

Al observar como indicador de fracaso escolar a la repitencia, se advierte una diferencia importante en desmedro de los niños trabajadores. En efecto, la repetición de grado o año de los niños que trabajaron en la semana y que asisten o asistieron a la escuela es un fenómeno alarmante ya que una fracción que oscila entre la cuarta y la tercera parte sufrió ese fracaso escolar, con las consiguientes consecuencias para su formación actual y futura. En contrapartida, la proporción de repetidores es mucho más baja entre los niños que no trabajaron en la semana de referencia.

Se destaca la importancia de contar con información como la brindada por este estudio; así mismo, se estima deseable que esta información tenga la necesaria difusión en los medios de comunicación y que estas iniciativas se sostengan en el tiempo porque aportan material invaluable a la hora de definir políticas, planes y programas en la materia.

### 3. Explotación sexual comercial infantil

La República Argentina ratificó mediante la Ley 25.255, el Convenio núm. 182 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a las Peores Formas de Trabajo Infantil, instrumento en el cual se hace mención en su artículo 3, incisos a, b y c, a figuras que implican la utilización de niños y niñas en actividades pornográficas, de explotación sexual comercial, su venta y tráfico, servidumbre por deudas, producción y venta de estupefacientes, entre otras.

El artículo d) del Convenio núm. 182 se refiere a trabajos peligrosos que cada país determinará en un listado. Por lo tanto, todas las peores formas no son listadas. Los trabajos peligrosos junto con las formas incuestionablemente peores -apartados a, b, c- servidumbre, utilización en conflicto armado, explotación sexual, etc. son las peores formas de trabajo infantil. En consecuencia, la obligación de adoptar medidas inmediatas y eficaces que tiendan a la prohibición y eliminación urgente de las peores formas de trabajo infantil, el Estado Nacional la ejecuta a través de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, la Coordinación de Asuntos Internacionales, la Secretaría de Trabajo, la Secretaría de Seguridad Social, la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, la CONAETI (todos ellos pertenecientes al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) y la Secretaría de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

La resistencia de la mayoría de la sociedad a reconocer la importancia, la magnitud y la gravedad de la problemática es muy grande: el imaginario social tiende a ver estas situaciones como casos aislados y propios de culturas de la marginalidad, lo que se refleja en el escaso tratamiento que se le da al tema en los medios periodísticos y de comunicación. Estos enfoques, sin embargo, contribuyen a naturalizar estos hechos porque no permiten considerarlos de forma crítica para su análisis y para una intervención sobre ellos.

La explotación sexual comercial infantil (ESCI) es una manifestación cruda y violenta del poder abusivo, particularmente de los varones sobre las niñas en primer lugar, aunque también sobre los niños (Chejter, 2001). De acuerdo a este estudio citado, la edad de iniciación (en los lugares en que se realizó la investigación, a saber: Ciudad de Buenos Aires, Posadas, Gran Resistencia, Córdoba, Neuquén y Puerto Madryn) es entre 12 y 13 años, tanto para niñas como para niños. La tendencia para el resto de las regiones del país se estima entre 15 y 16 años. El inicio temprano es común en diversos países de América Latina. Según los datos de Chejter, existen factores de riesgo (predictores) tales como grupos familiares donde existen relaciones de violencia y/o situaciones de abuso sexual por parte de familiares y parientes, como así también los novios que "entregan" a su novia preadolescente para el abuso de sus amigos, a cambio de dinero.

Un estudio reciente realizado desde el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia - CONNAF- en que participaron diferentes actores y sectores, organismos gubernamentales nacionales y provinciales y entidades de la sociedad civil, estima que "la ESCI es un fenómeno multidimensional. Entre sus causas surge un entramado de factores de carácter económico, social y cultural, así como de salud, de organización y dinámica familiar". Por tanto, cualquier intervención propuesta, según este documento, deberá tener una estrategia global, multi sectorial e interdisciplinaria. En Argentina la conciencia sobre este fenómeno es reciente.

Según el documento citado, "Argentina asumió un compromiso como el inicio de un proceso de investigación, hoy de carácter descriptivo, aspirando a un posterior estudio en profundidad que permita, con participación social y, fundamentalmente de los niños, niñas y adolescentes, la producción de conocimiento especializado y el desarrollo de mecanismos e instrumentos normativos de restauración de derechos vulnerados en los niños, niñas y adolescentes, el diseño de

acciones eficaces para la erradicación de estos flagelos y la articulación con otros sectores e instituciones de la sociedad civil, como universidades y organismos no gubernamentales. La finalización de esta investigación será punto de partida de la articulación con las contrapartes

regionales en la elaboración de planes operativos, reiterando el compromiso de las ONG's y de todos los sectores gubernamentales en cuanto a enfrentar el fenómeno con especial participación de los niños, niñas y adolescentes."

### III. PLANES, PROGRAMAS Y ORGANISMOS EJECUTORES DE POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO NACIONAL

El presente apartado se propone establecer identificar planes y programas de la Administración Pública Nacional que por su cobertura, focalización en población vulnerable al trabajo infantil, y transversalidad<sup>15</sup>, podrían considerarse emblemáticos. Además, algunos de ellos, podrían incorporar entre el criterio de "No trabajo infantil" como requisito de adjudicación. En otros casos, podrían incluir componentes que contribuyan a la sensibilización, prevención y erradicación de la explotación económica de niños, niñas y adolescentes.

Se describe parte del paquete social básico a nivel nacional en forma de cuadro matriz para facilitar una lectura sintética de los principales atributos de cada uno: objetivos, componentes,

prestaciones, focalización y población destinataria. En la última columna se indica qué incidencia positiva o negativa puede tener el Programa o Plan sobre la prevención o erradicación del trabajo infantil.

Se presentan primero los Planes y Programas que están adscritos al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; luego los promovidos por el Ministerio de Desarrollo Social, y por último, los del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

En el Anexo 1 se incluye una descripción más detallada de estos programas y las funciones de diversos organismos que abordan problemáticas relacionadas de forma directa o indirecta con la erradicación del trabajo infantil.

## A. Cuadro matriz

Programa/ Organismo de Ique depende	Objetivo general	Componentes	Prestaciones	Cobertura	Población destinataria	Incidencia en la erradicación o en la promoción del Trabajo infantil
<b>Plan Más y Mejor Trabajo MTEySS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la inserción laboral de trabajadores desocupados y beneficiarios de programas sociales en empleos de calidad.</li> <li>- Identificar sectores de actividad y empresas con potencial para la generación de empleo que buscan trabajadores calificados para distintos puestos de trabajo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reinserción laboral</li> <li>- Materiales</li> <li>- Formación</li> <li>- Terminalidad educativa</li> <li>- Trabajo autogestionado</li> <li>- Plan sectorial de calificación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdos Sectoriales</li> <li>- Acuerdos Territoriales</li> <li>- Acuerdos Empresariales</li> </ul>	Todo el territorio nacional	Trabajadores desocupados, beneficiarios de programas sociales	Posibilidad de institucionalizar acuerdos para no contratar mano de obra infantil
<b>Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados MTEySS</b>	Garantizar el derecho a la inclusión social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferencia económica</li> <li>- Capacitación</li> <li>- Seguimiento del estado sanitario y permanencia escolar de los hijos e hijas menores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferencia monetaria</li> <li>- Capacitación</li> <li>- Inserción Laboral en empresas</li> </ul>	Todo el territorio nacional	Toda persona desocupada con hijos e hijas menores de 18 años.	La exigencia de contraprestación fuera del hogar a jefes y jefas de familias numerosas puede promover el trabajo infantil doméstico

Programa/ Organismo de Ique depende	Objetivo general	Componentes	Prestaciones	Cobertura	Población destinataria	Incidencia en la erradicación o en la promoción del Trabajo infantil
<b>Programa Nacional Seguridad Alimentaria MDS</b>	<p>Ofrecer una estrategia integral para terminar con el hambre en la Argentina y superar las consecuencias físicas y psíquicas de la nutrición deficitaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asistencia alimentaria y Nutricional directa</li> <li>- Comedores infantiles, escolares y comunitarios</li> <li>- Prevención sanitaria y escolar, y acciones compensatorias focalizadas en los grupos etarios y sociales de mayor vulnerabilidad:</li> <li>- Asistencia técnica, capacitación y acompañamiento para la realización de proyectos de producción de alimentos, huertas, granjas, micro emprendimientos.</li> <li>- Formación de Agentes de Seguridad Alimentaria (madres cuidadoras, agentes sanitarios, promotores sociales, maestros, beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de hogar, estudiantes, profesionales y voluntarios).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Distribuir y producir alimentos en el ámbito familiar.</li> <li>- Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos en pequeña escala.</li> <li>- Capacitar sobre el cuidado de la salud, la educación alimentaria y la divulgación de los principios sobre nutrición.</li> <li>- Desarrollar acciones extendidas a comedores sociales comunitarios, infantiles, escolares y para adultos mayores, tanto públicos como de la sociedad civil.</li> <li>- Fortalecer las redes solidarias en la comunidad, estimulando, capacitando y posibilitando la Seguridad Alimentaria.</li> <li>- Monitorear el estado nutricional de la población.</li> </ul>	<p>Todo el territorio nacional</p>	<p>La población está comprendida por familias con niños y niñas menores de 14 años, mujeres embarazadas, desnutridos, discapacitados, y los adultos mayores que viven en condiciones socialmente desfavorables y presentan una situación de vulnerabilidad nutricional.</p>	<p>Es potencialmente un programa que puede incluir acciones de difusión y prevención de la problemática. Al aportar alimentos (ya producidos o apoyando la autoproducción por las familias mediante la entrega de insumos y capacitación) incrementa los ingresos de las familias, colaborando con la decisión de evitar el trabajo de menores.</p>

Programa/ Organismo de Ique depende	Objetivo general	Componentes	Prestaciones	Cobertura	Población destinataria	Incidencia en la erradicación o en la promoción del Trabajo infantil
<b>PROHUERTA</b> <b>Promoción de</b> <b>la Autopro-</b> <b>ducción de</b> <b>Alimentos</b> <b>Este Programa</b> <b>integra el PNSA</b> <b>MDS- INTA</b>	Promover una dieta más diversificada y equilibrada mediante la autoproducción en pequeña escala de alimentos frescos por parte de sus destinatarios.	Desarrollo de modelos de huertas y granjas orgánicas de autoconsumo a nivel familiar, escolar, comunitario e institucional.	Asistencia técnica, capacitación, acompañamiento y provisión de insumos biológicos, tanto a familias como a redes institucionales que brindan prestaciones sociales (comedores, grupos comunitarios, escuelas, etc.), participando en las estrategias de gestión asociada, de prevención y compensación.	Ámbito rural y urbano de todo el territorio nacional.	Es un programa dirigido a población en condición de pobreza, que enfrenta problemas de acceso a una alimentación saludable	El proceso de autoproducción de alimentos podría fomentar la naturalización del trabajo rural (ejemplo, el acarreo de agua, cuidado de animales y cosecha).
<b>Programa</b> <b>Familias por la</b> <b>Inclusión</b> <b>Social Ingreso</b> <b>para el</b> <b>Desarrollo</b> <b>Humano / IDH</b> <b>MDS</b>	Promover el desarrollo, la salud y permanencia en el sistema educativo de los niños y niñas, y evitar la exclusión social de la familia en situación de pobreza.	- Ingreso para las Familias. - Gestión Asociada.	Establece un ingreso monetario a las familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años, ampliando oportunidades y capacidades a mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Este ingreso monetario se transfiere en calidad de subsidio no reembolsable y estará sujeto a contraprestaciones familiares en salud y escolaridad. También brinda servicios de capacitación laboral y de formación integral a las madres y de apoyo escolar a los niños.	Todo el territorio nacional	Familias en situación de pobreza con hijos e hijas menores de 19 años, ampliando oportunidades y capacidades a mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes.	Es potencialmente un programa de difusión, prevención y posible erradicación de la problemática.
<b>Programa de</b> <b>Alfabetización</b> <b>en Comunida-</b> <b>des Indígenas</b> <b>INAI -</b> <b>Instituto</b> <b>Nacional de</b> <b>Asuntos</b> <b>Indígenas</b> <b>MDS</b>	Desarrollar una Política Indígena y de Apoyo a las Comunidades Aborígenes». Tomando como fundamento el Artículo 75, Inciso 17 de la Constitución Nacional		Articular acciones con todas las áreas específicas del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, del Ministerio de Trabajo y todas las Carteras del Poder Ejecutivo Nacional, la inclusión de los integrantes de los Pueblos Indígenas en los beneficios de los Planes Nacionales de Asistencia y Atención a Grupos de Alta Vulnerabilidad Social.	Todo el territorio nacional	Pueblos originarios	Potencialmente podría incluir la problemática del trabajo infantil en sus programas de capacitación o como requisito para el otorgamiento de becas.

Programa/ Organismo de Ique depende	Objetivo general	Componentes	Prestaciones	Cobertura	Población destinataria	Incidencia en la erradicación o en la promoción del Trabajo infantil
<b>PROFAM - Programa de Promoción del fortalecimiento de la Familia y el Capital Social</b>  <b>Consejo Nacional de la Mujer / Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales</b>	Promover políticas públicas de igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres como nuevo modelo de contrato social basado en la plena e igualitaria participación de las mujeres en la vida social, política, económica y cultural.	Programa Federal de la Mujer	- Asesoramiento, capacitación, asistencia técnica y financiera.  - Impulsa y monitorea el efectivo cumplimiento de los tratados internacionales	Todo el territorio nacional	Mujeres	Debería abordar la temática del trabajo infantil desde la perspectiva de género, sobre todo en relación con el trabajo infantil doméstico.

Programa/ Organismo de Ique depende	Objetivo general	Componentes	Prestaciones	Cobertura	Población destinataria	Incidencia en la erradicación o en la promoción del Trabajo infantil
<b>PIIE - Programa Integral para la Igualdad Educativa MECyT</b>	<p>Mejorar las condiciones educativas de los chicos que se ven más afectados por la desigualdad social mediante el fortalecimiento de instituciones educativas urbanas primarias, de EGB 1 y 2 que atienden a la población de niños en situación de mayor vulnerabilidad social en todo el territorio del país.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a las iniciativas pedagógicas escolares: las escuelas diagraman e implementan una iniciativa pedagógica: un conjunto de acciones dirigidas al fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje.</li> <li>- Apoyo al ejercicio de la profesión docente.</li> <li>- Fortalecimiento del vínculo de la escuela con la comunidad:</li> <li>- Distribución de recursos materiales para las escuelas.</li> <li>- Infraestructura escolar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiamiento de proyectos interinstitucionales escolares y socio educativos para el mejoramiento de la retención y promoción a término y con calidad.</li> <li>- Acompañamiento pedagógico y financiamiento para la implementación de proyectos en cada institución.</li> <li>- Organización y coordinación de actividades, encuentros y seminarios de formación y capacitación para los docentes de las escuelas.</li> <li>- Diseño y distribución de documentos pedagógicos y recursos didácticos complementarios de la capacitación.</li> <li>- Distribución de recursos: cada escuela recibe Una biblioteca de 500 libros. Equipamiento informático. Vestimenta escolar. Un subsidio para útiles escolares.</li> </ul>	<p>Todo el territorio nacional</p>	<p>Alumnos de las escuelas más desfavorecidas, aproximadamente 632.000 alumnos que asisten a 1099 escuelas de Nivel Inicial, EGB urbano y rural y Educación Especial de todo el país.</p>	<p>Es potencialmente un programa de difusión, prevención y posible erradicación de la problemática.</p>

Programa/ Organismo de Ique depende	Objetivo general	Componentes	Prestaciones	Cobertura	Población destinataria	Incidencia en la erradicación o en la promoción del Trabajo infantil
<b>Programa Nacional de acciones compensatorias en Educación MECyT</b>	Garantizar la igualdad de oportunidades y la calidad educativa para los sectores más vulnerables de la población	Se otorgan subsidios y asistencia técnica, a través de las Unidades Coordinadoras Provinciales	Acciones destinadas al fortalecimiento de la inclusión, igualdad, permanencia en el sistema educativo y promoción a término con calidad, de alumnos en riesgo socioeducativo - Para la Retención Escolar. - Para la Inclusión. - Becas Estudiantiles. - Acciones Especiales (Programa de Educación Intercultural Bilingüe, Programa Nacional de Educación Física, Proyectos Multinacionales, Medidas de la Seguridad Educativa, Proyecto Prevención VHI/SIDA en la Escuela, apoyo a escuelas en situación de vulnerabilidad socio - educativa).	11.500 escuelas de Nivel Inicial, EGB y de Educación Especial y Polimodal situadas en contextos rurales y urbanos, de las 24 Jurisdicciones del país.	Las escuelas bajo proyecto atienden a 3.000.000 de alumnos en situación de vulnerabilidad socioeconómica y de riesgo educativo, incluyendo poblaciones aborígenes.	Es potencialmente un programa de difusión, prevención y posible erradicación de la problemática.
<b>Programa Nacional de Becas Estudiantiles MECyT</b>	Estimular la permanencia, promoción y egreso de la escolarización obligatoria y de la Educación Polimodal, o su actual equivalente, de los alumnos entre 13 y 19 años que estén en riesgo de abandonar el sistema educativo y pertenezcan a familias que se encuentran en situación de indigencia y/o pobreza y que asisten a aquellas escuelas públicas atendidas por la Dirección Nacional de Programas Compensatorios (DNPC).	- Becas de retención. - Proyectos institucionales de retención.	- Otorgamiento de becas. - Asistencia técnica y financiera para proyectos institucionales. - Otorgamiento de textos de estudio	Todo el territorio nacional	Alumnos entre 13 y 19 años que estén en riesgo de abandonar el sistema educativo y pertenezcan a familias que se encuentran en situación de indigencia y/o pobreza	Es potencialmente un programa de difusión, prevención y posible erradicación de la problemática.

Programa/ Organismo de Ique depende	Objetivo general	Componentes	Prestaciones	Cobertura	Población destinataria	Incidencia en la erradicación o en la promoción del Trabajo infantil
<p><b>Programa Nacional de Inclusión Educativa «Todos a Estudiar»</b> <b>MECyT</b></p>	<p>Promover y facilitar la inclusión al sistema educativo de niños, niñas y jóvenes que alguna vez asistieron y que actualmente no asisten a la escuela</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Beca Estímulo: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo Financiero para el Desarrollo de Propuestas Pedagógicas Institucionales.</li> <li>- Facilitador Pedagógico.</li> </ul> </li> <li>- Apoyo Financiero para la Adquisición de equipamiento escolar para el desarrollo de actividades complementarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Otorgamiento de becas.</li> <li>- Apoyo financiero.</li> <li>- Equipamiento escolar.</li> </ul>	<p>Todo el territorio nacional</p>	<p>Niños, niñas y jóvenes entre 11 y 18 años que han abandonado la escuela y que desean continuar sus estudios en algunos de los años/grados correspondientes al 2° ó 3° ciclo de la EGB y/o nivel polimodal (ó equivalentes).</p>	<p>El programa establece condiciones para la priorización de los destinatarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estar a cargo del hogar.</li> <li>- Tener hijos, niños o niñas a cargo.</li> <li>- Trabajar.</li> <li>- Niños y niñas que trabajan en su casa, teniendo a cargo las tareas domésticas y el cuidado de hermanos y/o personas mayores.</li> </ul> <p>Todas ellas promueven el riesgo laboral para los niños, niñas y adolescentes.</p>

## **B. Selección de programas sociales para su análisis en profundidad**

### **1. Criterios para la selección de tres programas sociales para su análisis**

Las transformaciones estructurales profundas -como la sucedida en la Argentina durante los últimos treinta años- ha incidido centralmente en la situación de pobreza de amplios sectores de la población. Esta situación inédita ha presentado serios conflictos sociales. Al realizar el análisis cualitativo del proceso de definición, diseño, implementación y ejecución de la Política Social, se pone en evidencia que en dicho proceso subyacen no sólo criterios técnicos procedimentales, sino esencialmente dimensiones institucionales de carácter político e histórico que responden a un determinado modelo y a un proceso de construcción del Estado y de la sociedad. Partiendo de valores sociales e intereses determinados, se priorizan diagnósticos de la realidad y líneas de acción y abordaje de los problemas que implican cambios en las políticas del Estado. Estos cambios generan nuevos mecanismos institucionales que a su vez implican oportunidades, riesgos y contingencias para los diversos sectores de la población.

En esta situación el trabajo infantil, como problemática, ingresa también en la agenda pública y se comienza así a incluir como eje de los programas y operatorias ya en marcha, en forma explícita. Además, se han comenzado a producir respuestas específicas, aunque incipientes, a través del diseño de programas *ad hoc*.

En el presente informe se han seleccionado tres programas que por su masividad y surgimiento (o ampliación a partir de la crisis de 2001-2002) permiten analizar los criterios que se han tenido y las respuestas generadas desde las políticas sociales frente a la situación de exclusión de la población vulnerable y en situación de pobreza. Sin considerar el Programa ProHuerta (que cuenta con más de tres millones de beneficiarios) los

tres Programas sociales elegidos son aquellos de mayor cantidad de beneficiarios y con mayores montos transferidos de manera directa a los beneficiarios.

Tanto el Plan Jefes y Jefas de Hogar, como el Programa Familias-IDH implican una transferencia monetaria desde un enfoque de derecho de inclusión y diversos componentes promocionales (formación y capacitación, seguimiento de la permanencia escolar, atención sanitaria de los hijos e hijas de los beneficiarios, entre otros). Se considera entonces que ambos programas se implementan tomando como destinatarios a sectores de población desocupados, pobres e indigentes con niños a cargo, y eligiendo dimensiones problemáticas tales como desocupación del jefe de familia o situación de pobreza por ingresos, que están en la base de las causas estructurales del trabajo infantil en la Argentina.

Asimismo, se han seleccionado los dos programas de becas implementados por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, que tienen como objetivo la inserción y sostenimiento en el sistema escolar de niños, niñas y adolescentes de familias en condiciones socio-económicas desfavorables. Siendo también programas centrados en una transferencia monetaria, se dirigen a uno de los núcleos de la estructura de oportunidades presentes y futuras de la población pobre y en situación de vulnerabilidad, como es la educación. En este caso, uno de los criterios de focalización es que el menor adolescente beneficiario se encuentre trabajando o realizando trabajo doméstico. Si bien se describe cada uno de los programas por separado, el análisis y las recomendaciones se presentan de forma conjunta debido a la similitud de ambas operatorias, considerándolos a los efectos de este estudio como un tercer programa.

Las tres operatorias representan definiciones relevantes de políticas públicas que fortalecen la estructura de oportunidades entendida como aquellas posibilidades y capacidades que permi-

ten la posesión, control y administración de recursos materiales y simbólicos por parte de las personas para su desarrollo humano.

En cada uno de los apartados siguientes correspondientes a los tres programas elegidos se presenta una descripción de sus características y un análisis de aspectos específicos relacionados con la problemática del trabajo infantil. A través de este análisis se elaboran recomendaciones fundamentadas que permitirían orientar los lineamientos de estas políticas hacia la reducción del fenómeno.

## **2. Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados**

### *Contexto y presupuesto*

Hacia el final de la década se acentuó la caída de la demanda de trabajo que se produjo en la Argentina a partir de 1994-1995. Este hecho se sumó a las consecuencias de las reformas institucionales de flexibilización laboral, las formas precarizadas de contratación y los empleos de baja calidad y sin protección social.

La rebaja salarial del 13% a los empleados públicos, en el contexto de alto desempleo existente, abrió también la posibilidad de rebajas de los salarios en los sectores privados. A pesar de la estabilidad de precios, el encarecimiento y la dificultad de acceso a los servicios básicos ya privatizados, sumados al deterioro de las brechas de ingresos, afectó profundamente a los sectores sociales de más bajos recursos.

Hacia fines de 2001 la situación socio-económica generó un conflicto social y político creciente a partir del agotamiento del Plan de Convertibilidad y del modelo desarrollado durante toda la década del 90.

La llamada Mesa de Diálogo Argentino, creada con el apoyo del PNUD, organizaciones e instituciones sociales, empresariales y confesionales -y con la participación de diversas áreas del Gobierno nacional- se planteó desde el mes de enero

2002 la necesidad de implementar el Plan Jefes de Hogar en un corto plazo (no más allá de 60 días).

En un primer momento, el Decreto 165/02 declaró la Emergencia Ocupacional Nacional dando origen a la subsiguiente implementación del Plan (Decreto 565/02) hasta diciembre de 2002. Luego el Presidente Duhalde extendió el estado de emergencia hasta diciembre de 2003. El Presidente Kirchner lo volvió a extender hasta fines de 2004 (Decreto 1353/2003) y durante todo el año 2005.

El presupuesto destinado al Plan en el año 2005 alcanzó la suma total de \$2.852 millones de pesos argentinos. Esto implica una reducción del 14% con respecto del año 2004 (gasto ejecutado \$3.312 millones de pesos argentinos) y una reducción del 22% con respecto al año 2003 (gasto ejecutado \$3.645 millones de pesos argentinos). Esta progresiva reducción se explica en parte por el progresivo incremento de la ocupación en el país, lo que hace que muchos beneficiarios hayan dejado de percibir el subsidio.

### *Objetivo general*

El Plan Jefes y Jefas de Hogar fue creado por el decreto 565/2002 con la finalidad de garantizar el derecho a la inclusión social. En el citado decreto se menciona la inmediata necesidad de ayudar a un importante sector de la sociedad que ha caído en "...niveles de pobreza extrema agravados por una profunda crisis productiva". Más aún, dado "el carácter regresivo de la distribución del ingreso... es importante promover una transferencia de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen...".

El Plan también pone el acento en "el logro de la reinserción laboral". El Artículo 7º, dispone que el Ministerio de Trabajo se ocupará de diseñar programas de capacitación para que los beneficiarios consigan una más rápida reinserción laboral. Asimismo, el Artículo 3º explicita

que se podrá solicitar a los beneficiarios del Plan el cumplimiento de acciones que "sean conducentes o que tiendan a mejorar las posibilidades de empleo de los beneficiarios...".

#### *Actores y sistemas de control y monitoreo*

El Plan es ejecutado por la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad de la Nación, a través de las gerencias de Capacitación Laboral y Empleo que se encuentran en todas las provincias del país, que lo instrumentan a través de los gobiernos municipales.

Los municipios y comunas son responsables de:

- Inscribir y registrar a los beneficiarios utilizando el Formulario Único de Inscripción.
- Vincular a los beneficiarios del programa con actividades y proyectos comunitarios, productivos y acciones de formación que deberán realizar en carácter de contraprestación.
- Supervisar y controlar el cumplimiento de las actividades y proyectos.
- Brindar información pública sobre los aspectos comprendidos en los puntos anteriores.

En el decreto 165 se estableció además la creación de un organismo de control, el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC) del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. En este organismo se institucionaliza la participación de los sectores que habían formado parte del Diálogo Argentino.

El CONAEyC está integrado por:

- Sector Gobierno: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Consejo Federal de Trabajo), Ministerio de Economía y Ministerio de Desarrollo Social (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales).

- Sector empresarial: Sociedad Rural Argentina, Coordinadora de las Industrias de Productos Alimentarios (COPAL), Unión Industrial Argentina (UIA), Cámara de Exploración y Producción de Hidrocarburos, Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (ABAPPRA) y Asociación de Bancos de la Argentina (ABA).
- Sector sindical: Confederación General del Trabajo (CGT) y Central de Trabajadores Argentinos (CTA).
- Organizaciones confesionales: Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), Consejo Evangélico y Cáritas Nacional.
- Organizaciones No Gubernamentales: Federación Argentina de Municipios (FAM), Foro del Sector Social y Corriente Clasista y Combativa (CCC).

El CONAEyC desarrolló una intensa actividad, con reuniones semanales e informes periódicos al Presidente de la Nación, en apoyo de la implementación con transparencia del Plan y de la constitución y fortalecimiento de los Consejos Consultivos Provinciales y Municipales que se conformaron en un corto período en todo el país a fin de garantizar el adecuado acceso de los beneficiarios y el desarrollo del Plan.

A fines de 2004, el CONAEyC pasa a legitimarse, vía nuevo decreto presidencial, como Consejo Nacional de Políticas Sociales, permitiendo extender los objetivos de integración, seguimiento, control y consenso que imprimió al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, hacia otros lineamientos de políticas sociales. Este Consejo Nacional tiene estructuras equivalentes a nivel provincial y municipal.

Los Consejos Consultivos de Políticas Sociales municipales deben asegurar localmente el control, la transparencia y la efectiva ejecución del Programa. Para ello deberán:

- Controlar el procedimiento de adjudicación de beneficios.
- Definir, proponer y seleccionar las actividades y tareas de contraprestación que realizarán los beneficiarios.
- Proponer criterios de selección y listados de beneficiarios para las actividades de contraprestación proyectadas. En este proceso de selección de beneficiarios para los proyectos presentados, será de gran utilidad el aporte y la experiencia de las Oficinas de Empleo, tanto municipales como de organizaciones comunitarias.
- Efectuar el control y seguimiento del desarrollo de las tareas asignadas a los beneficiarios en el ámbito municipal.
- Verificar que los beneficiarios den cumplimiento a las contraprestaciones establecidas.
- Realizar el control formal de los organismos ejecutores y evaluar la idoneidad para ejecutar las actividades propuestas.
- Autorizar a los organismos ejecutores para la presentación de actividades o proyectos.

Existen diversos estudios realizados sobre el desempeño de los Consejos Consultivos locales del Plan como herramienta de control y monitoreo del Programa. El funcionamiento de estos Consejos ha sido muy disímil según diversos factores, entre ellos el estilo de gestión del gobierno local, la experiencia previa de gestión asociada y la fortaleza y autonomía de la Sociedad Civil que hubiese en cada localidad. Es oportuno mencionar que el Ministerio de Desarrollo Social viene impulsando un Programa de Formación específico para el fortalecimiento de estos espacios multiactorales que se propone mejorar la eficacia de los distintos programas sociales.

### *Criterios de selección de los beneficiarios*

De acuerdo con la normativa, el Plan consiste en la percepción de un beneficio de \$150 pesos argentinos (aproximadamente US\$50). Para ello, los beneficiarios deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Condición de jefes o jefas de hogar en situación de desempleo, mediante simple declaración jurada.
- Cumplimentar al menos alguna de las siguientes condiciones (exceptuando a los mayores de 60 años): tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del jefe o la beneficiaria.
- Acreditar, para el caso de los hijos menores, su condición de escolaridad regular y el cumplimiento de los correspondientes controles sanitarios, vacunación, entre otros.

Asimismo, los beneficiarios están obligados a realizar una contraprestación que puede comprender la realización de actividades comunitarias o de capacitación, la finalización del ciclo educativo formal, la capacitación profesional o la incorporación a una empresa a través de un contrato de trabajo formal. El tiempo de duración de estas contraprestaciones no puede ser inferior a las cuatro horas diarias ni superior a las seis.

El objetivo de reinserción de los jefes en el mercado laboral se sostiene en la premisa de combatir la pobreza de mediano plazo, ya que la capacitación profesional permitirá aumentar sus condiciones de empleabilidad a futuro; asimismo, asegurar la educación de los niños y niñas implica tender a la disminución de la desigualdad de largo plazo, en función de logros educativos que les brinden mayores oportunidades.

## *Focalización*

Los objetivos cruciales que motivaron la implementación del Plan -lucha contra la pobreza, reinserción laboral de los desocupados y escolaridad de los niños y niñas de las familias beneficiarias- y la dimensión del Plan son dos aspectos resaltados en los diversos análisis que se han realizado en los últimos años. Para entender su funcionamiento y sus condicionalidades, se debe considerar que en mayo del 2002 --fecha de cierre de la inscripción, a dos meses del Decreto 165-- la cantidad de beneficiarios llegó a casi dos millones de jefes de hogar.

A la masividad, se agregó la dispersión geográfica, con la complicación logística que esto conlleva. Estos dos millones de beneficiarios provenían de las 2.200 localidades del país a las que llegó el Plan sorteando dificultades de acceso geográfico, lejanía de centros urbanos, dificultades por el volumen de atención, movilización de recursos humanos y materiales, que demandó la población de los mayores centros urbanos del país.

De hecho, la distribución geográfica del Plan coincide con la distribución geográfica de la incidencia de la indigencia: 30% en el Gran Buenos Aires y 70% en el resto del país, a octubre de 2002<sup>16</sup>.

El 46% del total de hogares que declararon ingresos en el relevamiento de la Encuesta Permanente de Hogares se encontraba bajo la línea de pobreza; dentro de ese porcentaje de hogares pobres, el 20% era indigente. Entre los beneficiarios del Plan, el 93,3% son pobres y dentro de ese porcentaje, el 57,3% indigentes<sup>17</sup>. Esto quiere decir que de 10 beneficiarios que reciben el Plan, 9,33 son pobres (tienen ingresos menores a \$760 pesos argentinos) y de esos 9,33 pobres, 5,73 son indigentes (con ingresos menores a \$380 pesos argentinos). Por lo tanto el Plan da cobertura a la población a la que estaba dirigido y no tiene casi

desvíos hacia población con mayores ingresos e incluso la mayor parte de su población beneficiaria no es sólo pobre, sino que es indigente

Más de la mitad de los hogares de beneficiarios carecían de ingresos antes de recibir el Plan. Sobre el total de beneficiarios, el 85% recibían menos de \$249 pesos argentinos (monto inferior a la línea de indigencia).

El promedio de tamaño de los hogares que recibían el Plan era de 5,3 personas; en el 25% de los hogares beneficiarios había por lo menos cuatro hijos menores de 18 años.

En el 94% de los hogares beneficiarios se cumplía con el requisito de la existencia de hijos menores de 18 años.

## *Evolución del Plan*

El Plan Jefes y Jefas de Hogar registró una disminución en el número de beneficiarios: de 1.909.185 en febrero 2003, pasó a 1.569.864 en febrero 2005.

Esta disminución está marcando ciertas tendencias alentadoras en cuanto a la inserción laboral, ya sea por el aumento de la demanda laboral en algunos rubros producida por la reactivación creciente de 2004, o por la generación de autoempleo y variantes cooperativas de producción (incentivadas por distintos programas y políticas sociales, incluyendo el crecimiento de obras públicas en vivienda e infraestructura comunitaria, promovidas por el Estado Nacional). Sin embargo, es preciso tomar en cuenta también que un porcentaje de estos ex beneficiarios está compuesto por aquellos que tenían hijos menores de 18 años que han crecido y por lo tanto ya no reúnen los requisitos solicitados.

Actualmente, podrán incluirse progresivamente los Jefes de Hogar con tres hijos o más en el

Programa Familias por la Inclusión Social -IDH, que se describe más adelante. Se intenta conseguir el fortalecimiento de su capital humano mediante la capacitación. Se reemplazará además la contraprestación laboral por el seguimiento de escolaridad y salud de los niños y niñas.

#### *Análisis de las posibilidades para la erradicación del trabajo infantil*

Luego de tres años de implementación del Plan, y en función de la próxima ampliación de l Programa Familias-IDH, se debería profundizar en estudios acerca del destino que la familia le da a los \$150 pesos argentinos.

Se han realizado algunos análisis (entre beneficiarios del Plan Jefes de Salta<sup>18</sup>) que indican que dicho ingreso no es utilizado mayormente para alimentos, sino para el pago de servicios públicos básicos, calzado y vestimenta. Según este estudio preliminar el aprovechamiento de recursos monetarios familiares se deriva hacia:

- Consumos que no se pueden obtener vía otras políticas sociales como las asistenciales, alimentarias o de infraestructura básica.
- Aspectos de la subsistencia básica diaria que no están contemplados en las valoraciones de las líneas de indigencia, pero sí en el mantenimiento del capital humano familiar.
- Requisitos de la escolarización (útiles escolares, zapatillas, vestimenta) que inciden directa e indirectamente en el mantenimiento de los niños y niñas en el sistema escolar.

Los resultados de esta investigación brindan algunos datos acerca de aspectos que sería necesario estudiar en un universo mayor (o en el total de los beneficiarios) para verificar su validez.

Se recomienda incorporar componentes de evaluación del gasto de las familias beneficiarias,

al momento de implementar iniciativas de la envergadura del Plan Jefes de Hogar, u otros planes de transferencia de ingresos porque el resultado de estos estudios pueden permitir tomar decisiones de política pública orientadas a, por ejemplo, establecer acuerdos desde el Estado Nacional con empresas de servicios públicos de forma tal de reducir el impacto de estos costos en las economías familiares de los sectores pobres e indigentes, como política redistributiva complementaria.

En cuanto al monto otorgado, el Banco Mundial estima que los valores internacionales de las líneas de pobreza e indigencia son de U\$2 y U\$1 diarios, respectivamente. El monto otorgado por el Plan Jefes de Hogar por beneficiario (aproximadamente U\$50.-) se situaría en un punto intermedio entre ambas líneas. Sin embargo, la Canasta Básica de Alimentos en la Argentina marca la línea de indigencia y se ubica en U\$130 aproximadamente; por lo que el beneficio de U\$50 antes mencionado no llegaría a cubrir la mitad de los requerimientos para la supervivencia.

Es necesaria entonces, más allá de la discusión del monto otorgado, la profundización de relevamientos cualitativos de beneficiarios de este Plan que permitía establecer un cálculo no sólo de ingresos directos a través de la transferencia monetaria del Plan, sino también de aquellos ingresos indirectos y no monetarios que fortalecen "matrices de oportunidades" y servicios para un mayor bienestar de las familias.

En este sentido, las encuestas "Las familias cuentan" elaboradas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación apuntan a estos objetivos y su sistematización y análisis junto a los estudios y estadísticas de organismos específicos como el INDEC en la Argentina, aportarán a un diagnóstico cualitativo de la población en situación de pobreza y vulnerable. El enfoque de transferencia monetaria como "derecho de inclusión" y de ciudadanía estará de esta forma acompañado por políticas integrales que conciben también

políticas de asistencia y seguridad social, de servicios e infraestructura comunitaria y familiar, de acceso a la salud y a la educación y de promoción laboral y del empleo.

En el análisis de los objetivos de reinserción laboral dentro del Plan, el bajo porcentaje de beneficiarios en el componente de capacitación / formación (oscilando en un 7% del total de beneficiarios) reduce las oportunidades de adquisición de habilidades y mejor calificación para la búsqueda de empleo.

Esto en parte se debe a la escasa oferta de capacitación profesional desde las áreas educativas. Mientras que en la actualidad hay aproximadamente 1.500.000 beneficiarios del Plan, las metas de cobertura del Ministerio de Educación para este año son de 81.000 adultos para completar su educación formal y 70.000 para Formación Profesional, los que sumados cubren aproximadamente el 10% de los beneficiarios del Plan.

Una recomendación crucial sería ampliar la cobertura educativa destinada específicamente a los beneficiarios del Plan. A su vez se recomienda adecuar la oferta de formación profesional en función de los sectores más dinámicos que protagonizan el proceso de reactivación actual en la Argentina -en algunos de los cuales se detecta una carencia de recursos humanos calificados, lo que incide a su vez en la posibilidad de crecimiento de estos sectores productivos- o en actividades que sean priorizadas en procesos de desarrollo territorial específicos.

Tampoco ha tenido una incidencia importante en el total de los beneficiarios la posibilidad que brinda el Plan a las empresas para emplear a los beneficiarios pagándoles la diferencia entre el salario de convenio y la asignación del Plan.

Las bajas remuneraciones para empleos de baja calificación desincentiva el interés por emplearse en algunos rubros por parte de los beneficiarios. Además, las imágenes históricas de la "baja pro-

ductividad" de los sectores en situación de pobreza generan desconfianza o desinterés en las empresas por incorporar beneficiarios de planes.

La tendencia de muchas empresas a lo largo de las últimas décadas de evadir el "blanqueo" de los trabajadores a su cargo también es una consecuencia de las transformaciones sociales y económicas que se produjeron en la Argentina, si bien es una tendencia que se ha revertido en el último año.

Con relación a estos indicadores, se debería sensibilizar al empresariado argentino y realizar acuerdos por sector de modo que se empleen beneficiarios del Plan previamente cualificados. Paralelamente, deberían fortalecerse las áreas provinciales de control e inspección del trabajo para revertir la informalidad en la contratación de trabajadores, de modo tal que las empresas partan de la premisa de que los costos laborales deben ser más elevados, lo que implicaría también que los empresarios consideren atractiva la alternativa de emplear a beneficiarios del Plan.

Aunque no se han realizado estudios para confirmar esta presunción, es posible que el Plan ejerza un incentivo a no participar en el mercado laboral a los beneficiarios directos -jefes de hogar- ya que perderían la asignación, si bien este efecto puede haberse reducido a lo largo de los últimos tres años debido a que la asignación no fue actualizada en función de los índices inflacionarios, perdiendo parte importante del poder adquisitivo.

Dado que el monto del beneficio no resulta suficiente para procurar la satisfacción de necesidades de grupos familiares numerosos, las familias recurrirían al trabajo de niños y niñas como una manera de aportar ingresos adicionales. Hay proyectos productivos familiares o de pequeños grupos asociativos aprobados por municipios y Consejos Consultivos en los que se integran beneficiarios del Plan quienes realizan de este modo la contraprestación laboral.

Durante el trabajo de campo en otras investigaciones realizadas por el equipo de investigación del presente estudio, se ha podido observar la participación de niños que colaboran en los procesos productivos de estos proyectos, por lo que se recomienda articular acciones que permitan el seguimiento y contención de los niños y niñas de familias bajo el Plan, ampliando los instrumentos e indicadores de control hacia los aspectos más cualitativos de la escolarización (repitencia y rendimiento) que exceden el control que se realiza mediante certificados de asistencia escolar y supervisando eventualmente los proyectos que puedan incluir el trabajo infantil en los procesos productivos o de comercialización, para evitarlo.

Es en este marco que se podría condicionar la continuidad en la recepción del beneficio a garantizar el no trabajo infantil en las familias beneficiarias. Es importante, en caso de que esta condicionalidad se incorpore, instrumentarla desde la perspectiva de la promoción de derechos del niño, y no como un punitivo y de modo coercitivo.

El Plan Jefes de Hogar prevé acciones de difusión y sensibilización orientadas a una amplia concienciación de problemáticas; entre ellas se destaca la del trabajo infantil. El objeto es promover su prevención y erradicación en toda la Nación, para que los niños y niñas abandonen el trabajo e ingresen o reingresen a la educación formal. En este sentido, se recomienda incorporar la perspectiva de derechos y particularmente la problemática del trabajo infantil en los Consejos Consultivos de Políticas Sociales, a la hora de realizar el seguimiento y la capacitación de los beneficiarios e incluir la formulación de proyectos de prevención del trabajo infantil.

#### *Síntesis de las recomendaciones*

- Incorporar componentes de evaluación cualitativa del gasto y del acceso a servicios y oportunidades de las familias beneficiarias,

al momento de implementar Planes de la envergadura del Jefes de Hogar, u otros planes de transferencia de ingresos.

- Ampliar la cobertura educativa destinada específicamente a los beneficiarios del Plan.
- Adecuar la oferta de formación profesional en función de los sectores más dinámicos que protagonizan el proceso de reactivación actual en la Argentina, o en actividades que sean priorizadas en procesos de desarrollo territorial específicos.
- Sensibilizar al empresariado argentino y realizar acuerdos por sector de modo que se empleen beneficiarios del Plan previamente cualificados.
- Fortalecer las áreas provinciales de control e inspección del trabajo para revertir la informalidad en la contratación de trabajadores.
- Articular acciones que permitan el seguimiento y contención de los niños y niñas de familias bajo el Plan, ampliando los instrumentos e indicadores de control hacia los aspectos más cualitativos de la escolarización (repitencia y rendimiento) que exceden el control que se realiza mediante certificados de asistencia escolar.
- Incorporar la perspectiva de derechos y particularmente la problemática del trabajo infantil en los Consejos Consultivos de Políticas Sociales, para que a la hora de realizar el seguimiento, puedan detectar si los beneficiarios recurren al trabajo de niños y niñas para incrementar los ingresos, sensibilizarlos acerca de la problemática del trabajo infantil y concienciarlos para que los niños, niñas y adolescentes, abandonen el trabajo e ingresen o reingresen a la educación formal. A su vez los Consejos deberían formular proyectos de prevención del trabajo infantil, en los cuales los beneficiarios del Plan pudieran in-

tegrarse participando en distintas actividades como contraprestación.

### **3. Programa Familias por la Inclusión Social -IDH**

También denominado Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), este Programa es una reformulación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables BID 1021 OC/AR y 996 SF/AR. Los aportes son en un 40% con fondos del Tesoro Nacional y en un 60% con aportes del BID. Para el año 2003 el presupuesto ejecutado por este Programa ascendió a \$288 millones de pesos argentinos (aproximadamente U\$S100 millones)<sup>19</sup>, para el año 2004 el presupuesto destinado a este programa ascendió a \$516 millones de pesos argentinos (aproximadamente U\$S172 millones). En 2005, a noviembre de dicho año, se habían ejecutado 52,7 millones de pesos argentinos, según un informe del Ministerio de Economía y Producción<sup>20</sup>.

#### *Objetivo general.*

El Programa Familias por la Inclusión Social -IDH tiene como objetivo promover el desarrollo, la salud y permanencia en el sistema educativo de los niños y niñas, y evitar la exclusión social de la familia en situación de pobreza.

Para ello establece un ingreso monetario a las familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años, ampliando oportunidades y capacidades a mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Este ingreso monetario se transfiere en calidad de subsidio no reembolsable y estará sujeto a contraprestaciones familiares relacionadas con controles de salud y asistencia escolar de los hijos.

Dicho ingreso promoverá adicionalmente el acceso de los integrantes de las familias beneficiarias, especialmente de las mujeres, a los servicios de salud y educación, como también a acti-

vidades de participación y organización de la comunidad.

#### *Componentes*

El Programa consta de dos componentes:

- **Ingreso para las Familias:** Establece un mecanismo automático, transparente y directo de ingreso a las familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años y embarazadas, cuyos ingresos las coloquen por debajo de la línea de pobreza e indigencia, y que no perciban ningún tipo de subsidio económico por parte del Estado, ni perciban asignaciones familiares.

El subsidio es un beneficio para toda la familia, siendo la madre la depositaria y titular del mismo. Se exige como contraprestación la condición de regularidad escolar de los hijos e hijas, de los niveles obligatorios, el cumplimiento del plan de vacunación básico establecido por el Ministerio de Salud y la capacitación de la madre para su desarrollo y empleabilidad futura.

Las transferencias monetarias se realizan a través de un agente financiero mediante una tarjeta electrónica; el monto se calcula en proporción al tamaño de la familia: \$100 mensuales para el primer hijo y \$25 pesos argentinos para cada uno de los restantes hasta un máximo de cinco hijos, y hasta un máximo de \$200 pesos argentinos por familia.

- **Gestión Asociada:** Este componente se propone brindar soporte al cumplimiento de los requisitos que deben satisfacer las familias beneficiarias del Programa, bajo la forma de contraprestaciones en salud y educación, fortaleciendo capacidades personales, familiares y sociales. Promueve la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en el

marco de una modalidad de gestión asociada, en el nivel local.

De este modo se tiende al afianzamiento de las capacidades de organización social como medio para el crecimiento de las capacidades individuales y el ejercicio del contralor social, y se apoya para ello en una mejor utilización de los recursos comunitarios locales, y en una apropiada articulación entre las organizaciones.

Este componente prevé el desarrollo de acciones de:

- Difusión y Comunicación, para dar a conocer las características del Programa entre las potenciales familias beneficiarias, a través de Centros de Atención Local y Barriales del Programa. Se impulsa la realización de Foros y Encuentros de integración e intercambio entre las beneficiarias, efectores de salud y educación, OSCs, y los equipos técnicos locales.
- Acompañamiento a las familias beneficiarias facilitando el acceso a servicios básicos de salud, educación, cuidado integral de los niños y niñas, etc. apoyando a las familias en el cumplimiento de las contraprestaciones. A nivel local se diseñarán actividades destinadas a apoyo escolar, promoción y cuidado de salud.
- Desarrollo de capacidades de las beneficiarias y de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

#### *Criterios de selección de beneficiarios*

El Programa selecciona sus beneficiarios a partir de los barridos censales del SISFAM-Sistema de Identificación de Familias Beneficiarias.

El SIEMPRO-SISFAM realiza a través de ANSES el cruce de bases para la depuración y elaboración del padrón inicial de pago de acuerdo a los

criterios de elegibilidad de beneficiarios establecidos por el Programa.

Sobre ese padrón inicial se realiza el primer pago, para lo cual se pone en marcha un dispositivo de identificación y comunicación con los beneficiarios, para que estos se notifiquen en los centros de recepción y firmen la Carta Compromiso (adhesión voluntaria al Programa) y retiren su certificado de pago. El pago es en forma directa a través del Banco Nación.

#### *Focalización*

El Programa es de alcance nacional. Se focaliza en los grandes aglomerados urbanos definidos por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH - INDEC). La distribución por provincia se realiza en función de la magnitud de población por debajo de la línea de pobreza por ingresos.

En el segundo semestre del 2002 se implementó en dos provincias como casos testigo: en el aglomerado Gran Córdoba y en el aglomerado Jujuy-Palpalá. extendiéndose a los grandes aglomerados de las regiones Noroeste, Noreste, Centro, Cuyo y Buenos Aires y parte de la Patagonia. La decisión del Gobierno Nacional en cuanto a la ampliación de este Programa, a través del pasaje voluntario de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados con tres hijos o más, implica actualmente su extensión a todo el país durante el 2006.

*Actores/Intervinientes: Competencias, estructuras institucionales y sistemas de control y monitoreo.*

- El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través de la Unidad Ejecutora Central (UEC) del Programa coordina, gestiona y monitorea el Programa, y articula con el SIEMPRO-SISFAM, DGFAFI y los Equipos Técnicos Provinciales y Municipales.
- SIEMPRO-SISFAM dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas

Sociales es responsable de la elaboración de los padrones de beneficiarios del IDH y del registro de control de las contraprestaciones, si bien durante los primeros seis meses la administración del Programa se hará de forma conjunta con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- La Dirección General de Fondos de Administración Financiera Internacional (DGFAFI) dependiente de la Secretaría de Coordinación del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación efectuará la liquidación de los pagos correspondientes a las transferencias monetarias para cada familia beneficiaria, a través del Banco Nación.

Las Provincias y Municipios con los que se firman convenios para garantizar el desarrollo de las acciones del Programa designarán un equipo técnico afectado exclusivamente a la gestión y coordinación de las acciones del Programa Familias -IDH en su territorio, que constituirán las contrapartes respectivas. El municipio proveerá un espacio físico para el funcionamiento del Centro Local de Atención, cuya función será la de resolver los problemas y dificultades planteadas por las organizaciones ejecutoras de las acciones del Programa y los Centros Barriales de Atención. Estos recibirán las consultas, los reclamos y denuncias de los beneficiarios que también podrán canalizar a través de la línea gratuita 0800 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

La contraparte de las provincias y municipios incluye los prestadores de servicios de salud y educación, quienes deberán realizar las prestaciones previstas por el Programa y proveer las certificaciones respectivas. En el caso de que la demanda no pueda ser cubierta por los prestadores provinciales y municipales, se complementará a través de la inclusión de organizaciones de la sociedad civil con capacidad de hacerlo, las que serán

seleccionadas con acuerdo de la Unidad Ejecutora.

- Los Consejos Consultivos Provinciales y Municipales se involucrarán en la difusión e información sobre el Programa, en la vista de los padrones de beneficiarios siendo sus observaciones no vinculantes.
- La Organización Administradora será una organización no gubernamental o institución local, que será el apoyo técnico para el diseño del Plan de Actividades y una vez aprobado este será responsable de la administración de los fondos destinados al financiamiento de las acciones incluidas en dicho Plan a desarrollarse en cada localidad.
- Las Organizaciones Ejecutoras serán organizaciones de la sociedad civil que brindarán servicios de salud, cuidado infantil, apoyo escolar y capacitación. Podrán ser organizaciones de la sociedad civil técnicas y de base, universidades, institutos terciarios, colegios profesionales e iglesias.

#### *Pasaje del Plan Jefes y Jefas de Hogar al Programa Familias -IDH*

Se ha determinado el pasaje optativo de las beneficiarias del Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al Programa Familias IDH, del Ministerio de Desarrollo Social, pudiendo percibir un incremento de \$50 pesos argentinos de acuerdo a la cantidad de hijos. El Programa está destinado únicamente a madres solas.

La concepción de restitución de derechos, en la que se enmarca este pasaje, implica una serie de beneficios tales como la posibilidad de acceder de forma prioritaria a otros programas y planes sociales (becas escolares por ejemplo), la no obligatoriedad de realizar contraprestaciones laborales para percibir el plan, acceder a una amplia

oferta de capacitaciones a nivel local sobre distintos temas, entre los que destacamos -por relación con este estudio-: empleo y género, desarrollo infantil temprano, autoestima, entre otras.

El Programa Familias -IDH, estima que el pasaje de beneficiarios oscilará entre 500.000 y 750.000.

#### *Análisis de las posibilidades del Programa para la erradicación del trabajo infantil*

En cuanto al componente *Ingreso para las familias*, la extensión del mismo al ámbito rural, así como a todas las madres solas a cargo y que estén por debajo de la línea de pobreza, permitiría crear condiciones para disminuir la incidencia del trabajo infantil en dichos sectores vulnerables.

La dinámica demográfica y los cambios en las estructuras familiares de estos últimos cuatro años permite sospechar que así como muchas familias dejaron de recibir el Plan por el cambio en su condición de ocupación o por el crecimiento de los hijos adolescentes, otras familias pobres o indigentes que no cubrían los requerimientos de aquel momento hoy estarían en condiciones de recibir el beneficio.

Es necesario permitir que la suma percibida se incremente progresivamente en función de la cantidad de hijos que integren la familia en lugar de limitar el incremento de \$25 pesos argentinos por hijo hasta un tope de \$200 pesos argentinos, porque esta limitación incide en la necesidad de obtener otros ingresos en los casos de familias numerosas, lo que a su vez impacta en la decisión de incorporar a los niños, niñas y adolescentes al mercado de trabajo. Sería conveniente que la suma de los ingresos que se transfieran a la familia desde las distintas prestaciones sociales (programas alimentarios, becas estudiantiles, programas de ingresos, etc.) permitan superar el nivel de indigencia<sup>21</sup>.

Siempre que se considere la recomendación anterior, sería adecuado incorporar como requisito para la incorporación al Programa el no trabajo infantil, desde una perspectiva de derechos, y también en el doble sentido de favorecer la escolaridad de los hijos, y de incentivar la capacitación laboral de la madre en pos de lograr su futura empleabilidad. En el caso de familias muy numerosas a cargo de una mujer sola, se presenta como paradoja el hecho de que si se incentiva la empleabilidad del adulto a cargo, un hijo o hija será quien se haga cargo del trabajo doméstico, a menos que se desarrollen servicios de atención a la infancia, espacios recreativos y comedores sociales. Como parte de las recomendaciones, es necesario capacitar a beneficiarias de este Programa para la atención de estos servicios, como una posible salida laboral.

En relación al componente de *gestión asociada* del Programa Familias -IDH es especialmente trascendente para implementar una política de erradicación del trabajo infantil. Tanto en la difusión e información que se brinda sobre el Programa, como en el diseño de actividades destinadas a las familias beneficiarias orientadas a apoyar la escolaridad, a promover el cuidado de la salud, y a incrementar las capacidades de las beneficiarias y de las organizaciones que participan, el eje relacionado con los derechos del niño y especialmente con la erradicación del infantil debería estar presente de modo transversal y permanente.

Se recomienda que un destinatario central de esta capacitación sean los equipos técnicos locales que trabajarán en dichos centros ya que los centros de orientación y acompañamiento en muchos casos funcionarán en sedes de organizaciones comunitarias y sociales que desconocen la temática del trabajo infantil. Para garantizar la coherencia de los contenidos a transmitir, así como para consensuar metodologías de capacitación efectivas y aprovechar las experiencias existentes en América Latina y el resto del mundo. Es conve-

niente conformar un Consejo Asesor compuesto por organismos públicos y de la cooperación internacional relacionados con estos temas.

#### *Síntesis de las recomendaciones.*

- Extender el ámbito de aplicación del Programa a todo el territorio nacional.
- Extender el ingreso al Programa a todas aquellas familias que cumplan con los requisitos y no cuenten con ingresos sociales.
- Extender el tope al monto del beneficio según número de hijos.
- Garantizar el ingreso mínimo a la familia que, sumado al conjunto de todas las prestaciones sociales, permita superar el índice de indigencia. En este sentido se debe prestar especial atención a los hijos e hijas de los beneficiarios para que reciban asistencia prioritaria de los diferentes planes y programas sociales, como el acceso al sistema de becas educativas, su participación en actividades de retención escolar o su incorporación como beneficiarios de comedores escolares o programas alimentarios.
- Incluir como requisito para la incorporación al Programa el "No trabajo infantil", en caso de aplicarse la recomendación anterior.
- Integrar a organismos públicos (a través del Consejo de Coordinación de Políticas Sociales) y de Cooperación Internacional (UNICEF, OIT) para el diseño estratégico de la oferta de capacitaciones destinadas a los beneficiarios.
- Fortalecer la perspectiva de derechos impulsada por el Programa, con acciones locales de promoción y difusión de los derechos del niño.
- Diseñar y fortalecer espacios educativos informales a nivel local para que brinden apo-

yo escolar, evitando así los altos índices de repitencia y deserción.

- Capacitar a los beneficiarios y beneficiarias en prácticas sociales de atención a la infancia, gestión de espacios recreativos y comedores sociales.
- Implementar talleres para ampliar la conciencia y reflexionar sobre la problemática del trabajo infantil y la necesaria participación local para erradicar la Explotación Sexual Comercial Infantil.
- Incorporar, en los equipos técnicos locales de los centros de orientación y acompañamiento, y de los centros comunitarios, la dimensión específica de la prevención y erradicación del trabajo infantil.

#### **4. Programa Nacional de Becas Estudiantiles -PNBE**

##### *Objetivo general del PNBE*

El Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) tiene por finalidad estimular la permanencia, promoción y egreso de la escolarización obligatoria y de la Educación Polimodal, o su actual equivalente, de los alumnos entre 13 y 19 años que estén en riesgo de abandonar el sistema educativo y pertenezcan a familias que se encuentran en situación de indigencia y/o pobreza y que asisten a aquellas escuelas públicas atendidas por la Dirección Nacional de Programas Compensatorios (DNPC).

##### *Ejecución del PNBE*

La responsabilidad de la ejecución general y administración del Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) está a cargo del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT) a través de la *Unidad Ejecutora Nacional del Programa (UEN)*.

Para la implementación del Programa el MECyT suscribe un Convenio con la máxima autoridad educativa de cada Jurisdicción. En el mismo están previstas las facultades y obligaciones de cada una de las partes, así como también las escuelas que han sido seleccionadas para participar del Programa.

La selección e incorporación de escuelas al PNBE es responsabilidad de la Jurisdicción y se lleva a cabo según los parámetros definidos por el MECyT: índices de Necesidades Básicas Insatisfechas, repitencia, ausentismo, abandono y bajo rendimiento escolar, medido este último a través de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

El Programa es ejecutado descentralizadamente en las escuelas, que a los efectos de gestión, se organizan en Circuitos en función de la proximidad geográfica y posibilidades de comunicación, según lo disponga y crea conveniente la Jurisdicción (Circuitos zonales).

Los circuitos de escuelas -una de las cuales funciona como Escuela Cabecera de las restantes Escuelas de Origen- asumen la responsabilidad de la gestión, organización y ejecución de las acciones del Programa.

### *Focalización*

- Para los aspirantes al beneficio se utiliza la "*Encuesta para el Aspirante y su Grupo Conviviente*", que se aplica a través de una entrevista individual realizada por un equipo de encuestadores conformado en cada Circuito de escuelas. El ranking de los aspirantes elaborado a partir de este instrumento permite asignar el cupo disponible de becas en orden al nivel de precariedad socioeconómica y riesgo educativo.

- Para los que aspiran a renovar el beneficio, se realiza un proceso de actualización de datos mediante un programa informático.

### *Descentralización*

El carácter descentralizado del Programa impone el establecimiento de criterios de ejecución y control de gestión que permiten realizar adecuaciones progresivas sobre la marcha del mismo a fin de alcanzar los mayores niveles de eficacia, eficiencia y efectividad.

Así, cobran protagonismo los roles desarrollados por las autoridades educativas provinciales y las escuelas, directamente involucradas en la implementación del Programa, en particular la "*Escuela de Cabecera*", donde se ejecutan los principales procesos de la gestión.

Las acciones que se desarrollan en cada establecimiento educativo son coordinadas y articuladas por las tareas que realizan todos los que intervienen en la gestión del Programa: las escuelas y su comunidad educativa, los supervisores y funcionarios de los sistemas educativos provinciales y del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Gran parte de los procesos necesarios para la implementación del PNBE ("Identificación de beneficiarios", "Pago y Rendición", "Seguimiento y evaluación", Control Social) se realiza desde la escuela y participa de ellos toda la comunidad educativa.

### *Componentes del PNBE*

Las actividades del Programa están organizadas en tres componentes:

- *Becas de Retención*: Se financian 350 mil becas anuales a alumnos que estén cursando el 8º, 9º año de la EGB3 y el Nivel Polimodal, o sus equivalentes, en las escuelas participantes del Programa y cuyas familias se encuentren en situación de indigencia y pobreza. El monto total anual de la beca es de \$400 pesos argentinos (aproximadamente U\$130) y el pago de las mismas

se realiza en una o dos cuotas, iguales y consecutivas, según lo determine la Autoridad Nacional del Programa, para cada Jurisdicción y para cada tipo de establecimiento.

Requisitos para la adjudicación del beneficio:

- Poseer Documento Nacional de Identidad.
- Para los alumnos que estén cursando el 8° Año de EGB3 o actual equivalente, tener entre 13 y 16 años.
- Para los alumnos que estén cursando el 9° Año de EGB3 y 1° Año de Nivel Polimodal o actual equivalente, tener una edad máxima de 17 años y haber promovido el año escolar.
- Para los alumnos que estén cursando el 2° Año de Nivel Polimodal o su actual equivalente, tener una edad máxima de 19 años y haber promovido el año escolar.
- Para los alumnos becados que estén cursando el 3° Año de Polimodal o su actual equivalente, y los alumnos de 6° año de la Escuela Técnica, tener una edad máxima de 19 años ("edad que cumple el estudiante en el año calendario de otorgamiento del beneficio") y haber promovido el año escolar, según cupo disponible.
- Integrar familias en situación de pobreza y cuyos ingresos totales mensuales sean inferiores a \$500 pesos argentinos.
- No gozar de otra beca estudiantil de carácter similar independientemente de la entidad otorgante.

Las becas son adjudicadas a alumnos que están cursando 8° año de la EGB3 y serán renovables al año siguiente en tanto el becario haya cumplido con el porcentaje de asistencia requerida y sea promovido al siguiente año. Por lo expuesto, se llevan a cabo dos procesos simultáneos:

- a. Proceso de Identificación de Beneficiarios: Alumnos que estén cursando 8° año de la EGB3 a fin de determinar aquellos que cumplen con las condiciones para aspirar al beneficio.
- b. Proceso de Actualización de Datos para la Renovación: Alumnos de 9° año de EGB3 y del Nivel Polimodal a fin de determinar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Programa para la renovación de la Beca.  
  
En el caso de la Provincia de Buenos Aires, se asignan las becas a los tres años del Nivel Polimodal, aplicándose en esta Jurisdicción:
- c. Proceso de Identificación de Beneficiarios: Alumnos que estén cursando 1° año del Nivel Polimodal, a fin de determinar aquellos que cumplen con las condiciones para aspirar al beneficio.
- d. Proceso de Actualización de Datos para la Renovación: Alumnos de 2° y 3° año del Nivel Polimodal a fin de determinar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Programa para la renovación de la Beca.

El otorgamiento de la beca se limita a uno (1) por Grupo Conviviente y constituye un beneficio intransferible por parte del becado.

El criterio que se prioriza durante todo el proceso de adjudicación de las becas es el de mayor situación de pobreza y riesgo educativo de los alumnos. Esto es determinado de acuerdo con la evaluación efectuada para cada grupo familiar sobre la base de los siguientes parámetros: condición de actividad e ingresos, tasa de dependencia, hacinamiento, vivienda (condiciones de propiedad o tenencia y características generales), embarazo de la Jefa del Hogar, condición de actividad del alumno, condición de salud del alumno, desempeño escolar del alumno y clima educativo del hogar.

- *Proyectos Institucionales de Retención (PIR)*: El Proyecto Institucional de Retención organiza la tarea educativa de la escuela aprovechando al máximo la experiencia y los esfuerzos personales y profesionales de los docentes, así como los recursos materiales de la institución, generando condiciones pedagógicas adecuadas que permitan a los alumnos lograr en el tiempo correspondiente los aprendizajes esperados para el año de estudio que cursan.

Los equipos directivos y docentes, a partir del análisis de la información que la escuela dispone y de la identificación de los problemas institucionales relativos al fracaso escolar, plantean conjuntamente los objetivos y metas para sus acciones, así como también proponen las estrategias adecuadas para alcanzarlos.

Para el logro de los objetivos y metas planteados, el Programa provee de recursos a las escuelas participantes para el financiamiento de las acciones pedagógicas e institucionales previstas en el diseño de los PIRs.

- *Textos de Estudio*: Los libros se entregan en propiedad a las escuelas participantes del Programa las que los distribuyen en carácter de préstamo a todos los alumnos que asisten a las mismas.

Se facilitan dos (2) textos de estudio por alumno, becado o no, teniéndose en cuenta a tal fin, la última matrícula informada de acuerdo con los plazos vigentes para la tramitación de la adquisición por parte del MECyTN.

En todas las Jurisdicciones del país se implementaron las becas con un cupo total de 350.000 (año 2004), en 555 circuitos (492 circuitos urbanos y 63 circuitos rurales), alcanzando un total de 5997 escuelas.

## **5. Programa Nacional de Inclusión Educativa "Todos a Estudiar"**

Aprobado por Resolución Ministerial N° 605 del 11 de junio de 2004 y ampliado por

Resolución Ministerial N° 1265 del 12 octubre de 2004

### *Objetivo general*

Promover y facilitar la inclusión al sistema educativo de niños, niñas y jóvenes que alguna vez asistieron y que actualmente no asisten a la escuela.

### *Componentes*

Para llevar adelante este Programa se ha creado el Fondo Escolar para Inclusión Educativa (F.E.I.E.) el cual está formado por tres componentes:

- La Beca Estímulo
- Apoyo Financiero para el Desarrollo de Propuestas Pedagógicas Institucionales y Facilitador Pedagógico.
- Apoyo Financiero para la Adquisición de equipamiento escolar para el Desarrollo de Actividades Complementarias.

A los fines de este estudio, tomaremos solamente el componente 1 de este Programa, ya que los otros dos están orientados a mejorar las condiciones de la institución escolar, lo que tiene relación con la calidad educativa, pero no con la condición social del alumno que incide en su posible condición de niño trabajador.

### *Prestaciones*

La beca consiste en un aporte financiero de \$400 pesos argentinos anuales que se hace efectivo de la siguiente manera: un aporte inicial de \$80 y ocho cuotas mensuales, iguales y consecutivas de \$40. La beca tiene como objetivo facilitar la inclusión y permanencia de los niños, niñas y jóvenes de entre 11 y 18 años que han abandonado la escuela y que desean continuar sus estudios en algunos de los grados/años correspondientes al 2° y 3° ciclo de la E.G.B. y/o nivel polimodal (ó equivalentes).

### *Requisitos para la selección y priorización de beneficiarios*

- Tener entre 11 y 18 años cumplidos o a cumplirse durante el ciclo lectivo en el que el niño/a se incorpore a la escuela.
- Presentar Documento de Identidad.
- Presentar documentación que acredite la aprobación del ciclo previo al que se inscribe o poseer los saberes correspondientes a estos años.
- No ser destinatario de ningún otro tipo de beca estudiantil de carácter similar independientemente de la entidad otorgante.
- Encontrarse en situación de vulnerabilidad socioeconómica que dificulte su asistencia a la escuela.
- No debe registrar inscripción en ninguna escuela durante el año lectivo anterior. Para inscribirse a mitad del ciclo, los alumnos no deben registrar inscripción en ninguna escuela en el año en curso.
- En primer lugar, se priorizan los niños, niñas y jóvenes que deban reinsertarse en alguno de los grados/años correspondientes al 3° ciclo de la EGB.
- En segundo lugar, se priorizan a los niños, niñas y jóvenes que deban reinsertarse en algunos de los años/grados correspondientes al 2° ciclo de la EGB.
- En tercer lugar, se priorizan a los jóvenes que deban reinsertarse en algunos de los años correspondientes al Nivel Polimodal

Condiciones personales consideradas para la priorización:

- Estar a cargo del hogar
- Tener hijos, niños o niñas a cargo

- Encontrarse embarazada
- Padecer una enfermedad crónica
- Ser discapacitado
- Encontrarse institucionalizado
- Trabajar
- Pertenecer a comunidades aborígenes
- Haber solicitado la beca en período anterior, no la obtuvo por falta de cupo, y no pudo asistir a la escuela entre ese período y el actual
- Niños y niñas que trabajan en su casa, teniendo a cargo las tareas domésticas y el cuidado de hermanos y/o personas mayores
- Familia numerosa (más de cuatro menores de edad incluyendo al aspirante)
- Familia monoparental
- Padre, madre y/o tutor desocupados

### *Distribución de becas por jurisdicción*

Para la distribución de las primeras 20.000 becas estímulo entre las distintas jurisdicciones del país se construyó un índice de asignación para determinar los porcentajes de becas a cada provincia. Los indicadores que se tomaron en cuenta fueron los siguientes:

- Porcentaje de niños y niñas de 11 a 18 años que no asiste pero asistió a la escuela con respecto al total país de ese rango de edad (censo 2001).
- Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza (EPH 2003).
- Tasa de extra edad EGB3 (DINIECE).
- Porcentaje de niños y niñas de 11 a 18 años que no asiste pero asistió a la escuela con respecto al total provincial de ese rango de edad (censo 2001).

Para la distribución de las siguientes becas se elaboró con la coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo un nuevo índice. Para el mismo se utilizaron los siguientes indicadores:

- Cantidad de niños y niñas de 11 a 18 años que no asiste pero asistió a la escuela en cada Jurisdicción (censo 2001).

- Nivel de exclusión de cada Jurisdicción: Relación entre la población que no asiste a la escuela y la población que asiste.

### *Análisis de las posibilidades del Programa para la erradicación del Trabajo Infantil*

Estos Programas del Ministerio Nacional de Educación (Programa Nacional de Becas Estudiantiles y Programa Nacional de Inclusión Educativa "Todos a Estudiar") potencialmente podrían tener mucho impacto en la reducción de la problemática del Trabajo Infantil, ya que apuntan específicamente a la población más afectada por esta problemática: niños y niñas con riesgo escolar o que han dejado sus estudios.

Si bien actualmente el objetivo de la focalización de estos programas responde a la necesidad de "optimización de los recursos, para la atención de un problema específico, localizado en un grupo particular que lo padece", la posibilidad de ampliación del presupuesto educativo como objetivo y compromiso asumido por el actual Gobierno Nacional permite vislumbrar la transición de una política compensatoria hacia una política promocional educativa que cubra las necesidades y derechos educativos de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

A fines de 2004, a estos programas se destinaba solamente el 3% del total del Gasto Social Focalizado de la Argentina. Al haberse aprobado recientemente una ampliación importante del Presupuesto educativo, se recomienda asignar partidas específicas para ampliar este Programa tendiendo a su universalidad.

Actualmente una primera focalización se da cuando las jurisdicciones eligen las escuelas bajo Programa. Existe una serie de criterios elaborados por el Ministerio de Educación de la Nación para seleccionar el universo de escuelas que califican para ser elegidas. Sin embargo, dentro de este universo, cada jurisdicción debe elegir algunas, en función de los presupuestos previstos.

Al estar organizadas en Circuitos Zonales, esta estructura permite potencialmente que dentro de cada Circuito se establezcan procedimientos de tipo "clientelar" para favorecer a determinadas familias, sea por razones políticas, familiares o de afinidad vincular. El procedimiento de construir un "ranking" de los beneficiarios a través de una encuesta, siendo que la misma es realizada por maestros de la misma zona, permite también procesos de inclusión / exclusión.

En cuanto a la edad inicial de 13 años como requisito para el otorgamiento de becas, una posible flexibilidad del requisito destinado a una edad más temprana, favorecería el mantenimiento de los niños en el sistema escolar.

Futuros análisis del Programa, también deberán indagar acerca de las estrategias de apoyo de la familia al hijo receptor de la beca y su incidencia en la vida familiar, desarrollo integral y actividades de aquellos hijos que no la perciben. Estos análisis permitirán observar si se da una distribución o redistribución de roles y tareas al interior del grupo familiar, en función del incentivo escolar, afectando a los hijos que no reciben la beca.

Promover el año escolar es una condición para seguir recibiendo la beca al año siguiente. Este mecanismo presenta dificultades concretas en su aplicación, ya que es el docente quien tiene la responsabilidad de afectar el ingreso de la familia en caso de evaluar negativamente el desempeño académico del alumno beneficiario.

El Programa define a los beneficiarios a través de un equipo de encuestadores que analiza la situación de cada grupo familiar, por tanto, es importante incorporar en la capacitación de estos equipos la temática del trabajo infantil. Para esto debería trabajarse con el equipo de Asistencia Técnica del Programa, responsable de la capacitación de los equipos locales de encuestadores.

Se recomienda que el enfoque que se dé a esta capacitación parta del marco de derechos de los

niños, niñas y adolescentes. Además, la capacitación debería incluir herramientas para el diagnóstico local, para el desarrollo de estrategias pedagógicas específicas orientadas a la retención y acompañamiento de niños y niñas afectados por esta problemática y para el desarrollo de estrategias de prevención y erradicación del mismo considerando a la escuela como un actor más dentro de una red donde se incluya a otros actores estatales y no gubernamentales (justicia de menores, municipios, efectores de salud, etc.).

En la actualidad, sin embargo, el Programa no toma este aspecto desde la perspectiva de derechos de los niños, niñas y adolescentes, sino como un aspecto más para definir la condición de pobreza, ya que uno de los indicadores que se tiene en cuenta para priorizar a los beneficiarios es la "condición de actividad" del niño o la niña. Esto significa que si el niño o la niña trabajan tienen mayores posibilidades de recibir la beca. Se recomienda profundizar el análisis de hasta qué punto este tipo de indicadores de evaluación están incentivando el trabajo infantil, ya que al mismo tiempo que se pone como una condición positiva para recibir la beca el hecho de que los niños, niñas y adolescentes trabajen, no se pone como criterio de evaluación para continuar recibiendo el beneficio que el beneficiario haya dejado de trabajar.

Una recomendación a hacer es que uno de los criterios que se incorporen para seguir recibiendo el beneficio sea el hecho de que el beneficiario no trabaje, en el caso de menores de 15 años. Otra recomendación es que la información obtenida por el equipo de encuestadores sea tomada por las escuelas para generar Proyectos Institucionales de Retención que tomen la prevención y

erradicación del trabajo infantil como eje de intervención.

Como puede darse el caso de que los ingresos generados por niños, niñas y adolescentes sean significativamente mayores al monto de la beca, es necesario reforzar en la comunicación con las familias y en todas las actividades del Programa el hecho de que la beca es un apoyo para poder estudiar en mejores condiciones y no la razón por la que el niño o la niña deben estudiar y promocionar. Se recomienda reforzar en las comunicaciones del Programa el mensaje de que no trabajar es clave para el buen desempeño académico de niños y niñas.

#### *Síntesis de recomendaciones*

- Universalizar el beneficio o, si esto no fuera posible, diseñar mecanismos de adjudicación que no dependan de seleccionar y priorizar a los beneficiarios.
- Reducir la edad de los beneficiarios.
- Ampliar la restricción que existe a un solo beneficiario por grupo familiar.
- No condicionar la continuidad de la beca relacionándola con el desempeño académico.
- Incorporar la temática del trabajo infantil en la capacitación de los equipos de encuestadores.
- Incorporar como uno de los criterios para seguir recibiendo el beneficio que el beneficiario no trabaje, en el caso de menores de 15 años.
- Generar Proyectos Institucionales de Retención que incluyan la prevención y erradicación del trabajo infantil como eje de intervención.
- Reforzar en las comunicaciones del Programa hacia las familias el mensaje de que no trabajar es clave para el buen desempeño académico de niños y niñas.

## IV. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

### A. Programas y proyectos desarrollados a partir de los aportes de la Cooperación Internacional

En este apartado se presenta la información recabada sobre proyectos desarrollados a partir de los aportes de la Cooperación Internacional que se encuentran en ejecución en la actualidad, organizados en tres categorías: reducción de la pobreza, inclusión educativa y empleabilidad y/o microemprendimientos. A continuación se definen operacionalmente estas categorías.

Reducción de la pobreza: refiere a programas y proyectos dirigidos al sector social que no

alcanza a satisfacer las necesidades relativas a la alimentación, salud, educación y hábitat.

Inclusión educativa: programas y proyectos relacionados a mitigar los problemas del acceso a la educación y desarrollo de tecnologías educativas.

Empleabilidad y microemprendimientos: programas y proyectos orientados a crear empleo y desarrollo de microemprendimientos productivos y de servicios.

A continuación se presenta un cuadro de síntesis con la información de los distintas Agencias de Cooperación Internacional, para luego precisar algunos Programas específicos sobre trabajo infantil.

	POBREZA	INCLUSIÓN EDUCATIVA	EMPLEABILIDAD Y MICRO EMPRENDIMIENTOS	OTROS
GTZ		Proyecto de apoyo a la formación técnico Profesional.	Proyecto de apoyo a PyMEs.	Proyectos de recursos naturales y de Medio Ambiente.
UE	Proyecto Alimentario, de ayuda humanitaria, de Lucha contra la pobreza, de salud, socio sanitario y desarrollo humano sustentable	Proyecto Socio-educativo. Proyecto en América Latina de apoyo a la investigación y tecnología.	Proyecto de mejora de la competitividad económica.	Proyectos de medio ambiente, de Genero en sector rural. Proyecto de democratización y derechos humanos, de derechos del niño en América del Sur. Proyecto de Políticas Públicas y de apoyo al MERCOSUR.

	POBREZA	INCLUSIÓN EDUCATIVA	EMPLEABILIDAD Y MICRO EMPRENDIMIENTOS	OTROS
<b>JICA</b>	Proyecto productivo comunitario en población indígena de Formosa.	Programas de cooperación horizontal, asistencia técnica y capacitación a países vecinos: Paraguay y Bolivia. Capacitación inmigrantes y descendientes japoneses.	Proyectos de promoción de PyMEs y empleo. Apoyo con créditos a inmigrantes y descendientes japoneses. Estudios sobre empresas / cadenas de valor.	<p>Proyectos de preservación del medio ambiente.</p> <p>Estudios de análisis fiscal acerca de educación y salud.</p> <p>a) Área de mejoramiento de la equidad, centrados en la promoción de Pymes como estrategia de generación de empleo, entre otros.</p> <p>b) Área de preservación del medio ambiente, relacionado con la preservación de recursos naturales, prevención de la contaminación y asistencia a la prevención del calentamiento global.</p> <p>c) Área asistencia a la cooperación horizontal, coparticipa con Argentina en las actividades de capacitación para terceros países (becarios), seminarios y envío de expertos argentinos a países vecinos.</p> <p>d) Área de asistencia a la colectividad japonesa, con asistencia y capacitación técnica a inmigrantes japoneses y sus descendientes, como así también apoyo económico a través de créditos.</p> <p>e) Paquete de cooperación técnica de emergencia puesto en marcha ante la crisis social y económica desencadenada a partir de fines del 2001.</p>

	POBREZA	INCLUSIÓN EDUCATIVA	EMPLEABILIDAD Y MICRO EMPRENDIMIENTOS	OTROS
<b>Cooperación italiana</b>	Programa regional, participación de Argentina para reducción de la pobreza vulnerabilidad social. Programas de salud con hierbas medicinales, refuerzos de centros de salud.	- Programas de formación y educación orientado a jóvenes. - Programa «Acciones para la reducción de la pobreza y mejora de las condiciones de vida de las madres y niños y niñas en Argentina, Paraguay y Uruguay» - El Programa «Apoyo a la calidad de los centros educativos y polifuncionales para menores en riesgo» se ejecuta con la contraparte local. El programa busca solucionar el problema de la capacitación vocacional y de la inserción al trabajo de los jóvenes pobres,	En ámbito rural y urbano: Programas de microemprendimientos, a favor de las pequeñas y medianas empresas. Programas de apoyo a la reactivación del empleo y economía social.	Proyectos de hábitat y medio ambiente.
<b>PNUD</b>	Programas de reducción de la pobreza y de emergencia humanitaria. Apoyo a programa Jefes y Jefas de Hogar desocupados.	Proyectos de capacitación y orientados a mejorar la calidad educativa.	Proyectos de apoyo a la producción, empresa; PyMEs y creación del empleo. Proyectos sobre sistema de riesgos de empleo.	Proyectos de Gobernabilidad Democrática y fortalecimientos institucional en ámbitos provinciales, locales, y entes nacionales. Proyectos de medio ambiente, desarrollo sostenible. Sus proyectos se enmarcan en apoyos financieros, institucionales y técnicos para la reducción de la pobreza, la emergencia social y humanitaria, y de salud. Se registran diversos proyectos como el de Apoyo al programa Jefes y Jefas de Hogar desocupados, de Capacitación y mejoramiento de la calidad educativa, de Apoyo a la producción, a las empresas PyMEs, Creación de empleo y Fortalecimiento del Sistema de riesgos de empleo.
<b>Banco Mundial</b>	Proyectos de reducción de la pobreza (Jefes y Jefas de Hogar), de provisión de agua, salud y de emergencias.	Proyectos de reforma educativa secundaria y universitaria.	Desarrollo de pequeños productores y pueblos indígenas.	Ajuste estructural para transición de la económica y social, modernización y reforma del estado, anticorrupción. Infra-estructura y transportes. Medio ambiente y recursos naturales.

	POBREZA	INCLUSIÓN EDUCATIVA	EMPLEABILIDAD Y MICRO EMPRENDIMIENTOS	OTROS
<b>BID</b>	<p>Proyectos de reducción del impacto sobre la crisis de la pobreza. Programa de atención a menores en circunstancias especialmente difíciles a ejecutarse en 2005.</p> <p>Programa de Formación e Información Sistémica en materia de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.</p>	<p>Mejoramiento del sistema educativo.</p> <p>Promover la formación e información de los inspectores de trabajo sobre la problemática del Trabajo Infantil</p>	<p>Proyectos de reactivación económica, de apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes.</p> <p>Mediante el diseño de una estrategia pública para la prevención y erradicación del TI, procura la instalación de una capacidad institucional y favorecer el accionar de los diferentes actores involucrados en esta problemática.</p>	<p>Proyectos de infraestructura y servicios, fortalecimiento y modernización del estado, y de hábitat.</p> <p>- Otro Programa de especial interés para la problemática del trabajo infantil es el «Programa de atención a menores en circunstancias especialmente difíciles» que abarca a nueve provincias.</p>
<b>UNICEF</b>	<p>En salud UNICEF trabaja en áreas desfavorables, apoya con capacitación, elaboración de materiales educativos, provisión de insumos y medicamentos. También apoya acciones en la prevención del SIDA. En desarrollo infantil, implementa la campaña «Buen Comienzo» para promover el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.</p>	<p>Brinda apoyo técnico a escuelas, maestros y familias con herramientas retentivas y de mejoramiento de la calidad educativa. Para la erradicación del trabajo infantil, la actividad se centra en diseño de programas de escolarización plena para niños, niñas y adolescentes.</p>		<p>En reformas de leyes y de instituciones de la infancia, acompaña y apoya la implementación de nuevas políticas para la infancia en el país, nuevas leyes provinciales para la infancia en distintas provincias y Ciudad de Buenos Aires. Elaboración de informe sobre gasto social de la niñez en el país 2004.</p>
<b>AECI</b>	<p>Proyectos focalizados en lograr la seguridad alimentaria, a través de planes nutricionales dirigidos a población vulnerable. Creación de centros integrales de servicios en zonas de crisis. Red de protección de las condiciones de crecimiento y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes mediante la promoción del buen trato y fortalecimiento de iniciativas comunitarias. Proyectos de salud de ayuda sanitaria, atención primaria de salud.</p>		<p>Proyecto de inserción socio productiva de familias en condición de pobreza</p>	

## **B. Proyectos de IPEC-OIT en Argentina**

El Programa IPEC de la OIT es la principal fuente de financiamiento para el desarrollo de acciones dirigidas a la prevención y combate de la explotación económica de niños, niñas y adolescentes en Argentina. Participa además, en la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI).

Las principales programas que ha financiado en los últimos años son:

- Programa "Luz de Infancia" para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial infantil en la zona de la triple frontera (Argentina: Iguazú). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003-2005).

- Proyecto de acción (sensibilización) para establecer estrategias sindicales en la prevención y erradicación del trabajo infantil, con la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Se logró incluir el tema del trabajo infantil en el MERCOSUR y se elaboró una agenda para la acción al respecto.

- Programa Nacional para la Prevención y Erradicación Progresiva de Trabajo Infantil Rural, desarrollado por la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE), incluyó actividades como: jornadas formativas e informativas, conformación de una mesa de diálogo social con representantes gubernamentales y no gubernamentales que identificaron acciones de cooperación.

- Programa "Actuemos contra el trabajo infantil a través de la capacitación y la educación", implementado con la Confederación de Trabajadores

de la Educación de la República Argentina (CTERA). Programa de educación con docentes que se desarrolla en 24 provincias y Ciudad de Buenos Aires. (2003 -2005).

- Programa SIMPOC, de información, estadísticas y seguimiento sobre trabajo infantil de la OIT. Se realizan encuestas de actividades de niños, niñas y adolescentes y se está conformando un Observatorio en el Gran Buenos Aires y zona de Cuyo. La ejecución está a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con la colaboración del Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC). La encuesta ya se ha implementado en varias provincias -Gran Buenos Aires, Mendoza, Salta, Tucumán, Jujuy, Chaco y Formosa- y a la fecha de publicación de este estudio, estaban a punto de presentarse los resultados.

- Programa para prevención y erradicación del trabajo infantil en el cirujeo (recolección de basuras). Se desarrolló en la provincia de Buenos Aires a través de la ONG Alma Mater Indoamericana (AMI).

- Programa de Fortalecimiento de la política nacional frente al trabajo infantil, realizado con el Ministerio de Trabajo, que implicó un diagnóstico nacional, el desarrollo de una campaña de difusión y la ampliación del modelo de subsidios familiares.

- A través del Plan Subregional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en los países del MERCOSUR y Chile, OIT-IPEC ha brindado asistencia técnica y financiera para el fortalecimiento de la política nacional y la mejora de capacidades institucionales para enfrentar el trabajo infantil en el país.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

No hay Estado de Derecho sin tener el derecho a la vida garantizado y la justicia económica es el marco básico para la garantía del derecho a la vida. Se destaca que la explotación y la autoexplotación marcó la realidad del mundo del trabajo para los adultos, con especial consecuencia negativa para los pobres e indigentes, y con consecuencias inéditas en Argentina para la clase media baja, de la cual un sector amplio pasó a convertirse en "nuevos pobres".

La progresiva desregulación del marco jurídico del trabajo en la Argentina de los 90 y la descentralización de los organismos y mecanismos de control de las condiciones de trabajo produjeron efectos inversos a los supuestamente declarados como resultados esperados: hoy -a pesar del descenso significativo de las tasa de desocupación- aún existe una masa de desocupados en situación de vulnerabilidad -explotación o auto explotación- mientras que los marcos de protección jurídica, las normativas y los mecanismos de control presentan dificultades.

Este es el contexto general que permite comprender el agravamiento e incremento del fenómeno de trabajo infantil en Argentina.

Tomando en cuenta los datos presentados sobre la magnitud y complejidad del fenómeno del trabajo infantil en la Argentina, es inevitable concluir que si se evalúa desde los resultados de políticas sociales y de acciones coordinadas para la erradicación del trabajo infantil, los resultados son insuficientes.

Así, se concluye que la falta de articulación y coordinación interinstitucional e intersectorial, la ausencia de presupuesto específico para el organismo responsable de esta articulación, la escasa iniciativa de parte del sector empresarial para cumplir con las normativas vigentes y el débil compromiso de los medios de comunicación, así como la dilación de los plazos para consensuar e im-

plementar compromisos, debilitan las posibilidades de encarar acciones sostenidas en el mediano y largo plazo.

El análisis presentado en este documento indica que la poli causalidad del trabajo infantil no permite una respuesta fácil ni inmediata. Más bien parece indicar que se deben llevar adelante estrategias de implementación local, con pocos ejes bien definidos, que se realicen en forma continua durante plazos prolongados. Esto implicará comenzar a diseñar respuestas múltiples e integrales desde las políticas sociales, productivas, económicas, de inspección del trabajo, educativas, de atención primaria de la salud, de derechos humanos, desde el ámbito de la justicia, desde la acción de las fuerzas de seguridad, así como desde el empresariado, los sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y otros sectores sociales implicados. El enfoque básico que puede permitir avanzar en un primer paso hacia la búsqueda de consensos mínimos necesarios es el enfoque de derechos. Coincidente con esta perspectiva, el marco normativo de nuestra Constitución, al darle carácter constitucional a los tratados internacionales en su artículo 75 inc. 22, brinda un primer tejido de definiciones sobre el enfoque de derechos

### A. Recomendaciones generales y específicas

Una primera recomendación de carácter general que surge es que el fenómeno del trabajo infantil requiere de urgencia en su tratamiento, y esta urgencia debe ir acompañada de un enfoque de derechos, por el cual no se aborda la problemática de manera fragmentada, sino de modo integral y con la interdependencia que exige el cumplimiento de los derechos.

A continuación, y teniendo en cuenta que este es el marco general, se proponen recomendaciones a distintos niveles -según el nivel de intervención temático o territorial que acerque estas

recomendaciones a los actores-, a nivel del estado nacional, de los estados provinciales y municipales, de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, y algunas recomendaciones específicas para el área de Educación.

## 1. Recomendaciones de ámbito nacional

### *Generales*

- Armonizar el marco legal referido a la infancia a partir de la sanción de la ley 26.061. Promover la creación de un Sistema de Protección Integral de Derechos del Niño, dentro de un marco normativo acorde con la Convención de los Derechos del Niño.
- Implementar programas y controles que obliguen a sustituir la fuerza laboral infantil por la adulta.
- Diseñar una política de Estado que articule de modo transversal la totalidad de áreas con incumbencia en la Erradicación del Trabajo Infantil.
- Promover el compromiso de abordaje de la temática en el sector empresarial.
- Sensibilizar al sector gubernamental sobre la importancia de invertir en la erradicación del trabajo infantil como imperativo ético y económico.
- Capacitar en forma integral a las autoridades competentes y sensibilizar a los decisores políticos sobre la dimensión del problema y la necesidad de tomarlo en cuenta de modo que sea considerado como uno de los criterios de vulnerabilidad social al momento de diseñar política pública.
- Recomendar una intervención -desde la figura presidencial- para concientizar a la población acerca de la importancia de la problemática, las implicancias y consecuencias del

trabajo infantil y la forma en que esta situación conlleva a reproducir la exclusión y la pobreza.

- Promover que la comunidad científica se involucre en esta problemática a través de la promoción de estudios orientados a relevar diversos tipos de información (cuali y cuantitativa) necesaria para el proceso de reorientación de política pública en la materia y para su seguimiento, monitoreo y evaluación.
- Acordar que la definición teórica sobre el trabajo infantil elaborada por la CONAETI sea la utilizada por todos los organismos del estado.
- Realizar campañas de sensibilización y difusión pública en el marco de una perspectiva de derechos, tanto de las políticas públicas en esta área, como de los efectos del trabajo infantil sobre niños, niñas y jóvenes.
- Promover el otorgamiento de certificaciones de calidad a productos agrícolas elaborados "sin utilización de mano de obra infantil"- algodón, tabaco, yerba, entre otros; implicando en la inspección a los organismos públicos y al sector sindical.

### *Específicas*

#### **- Con relación a la generación de información**

- Realizar estudios acerca de los hogares que incorporaron mano de obra infanto-juvenil al mercado laboral para comprender específicamente el abanico de causas que motivan esta inserción de forma tal de poder dar respuestas acordes a la multicausalidad que da origen al fenómeno.
- Establecer un sistema unificado de información que permita saber la cantidad de niños en situación de trabajo y las causales para poder elaborar estrategias de abordaje de la problemática de acuerdo a cada contexto.

- Indagar sobre los mecanismos que operan en el mercado informal de trabajo que facilitan, permiten y/o alientan el acceso laboral de menores.
- Recabar información -y hacerla pública- acerca de las formas en que grupos humanos de diferentes orígenes culturales y étnicos conciben la relación con la generación de recursos y la definición de lo que cuenta como trabajo, así como su concepción en relación al rol de niños y niñas en esta actividad.
- Recomendar la inclusión de esta temática de estudio en los programas de investigación nacionales -Universidades Nacionales y Regionales, la SECyT, CONICET, entre otros-
- Realizar estudios específicos sobre el uso de agro tóxicos en el ámbito rural y su impacto sobre el trabajo infantil en el mismo.

#### **Con relación a los ingresos**

- Analizar la posibilidad de la eliminación o regulación de la forma de pago a destajo en aquellas explotaciones rurales con participación importante de mano de obra infantil (tabaco, yerba mate, cítricos, etc.), y si no, en su defecto, analizar alternativas de ingreso familiar del trabajador rural contratado por pago a destajo, por considerarse que estos sectores son especialmente afectados debido a que los hijos e hijas de peones rurales son grupos de riesgo para la incorporación temprana al mundo del trabajo.
- Fortalecer acciones de la política pública destinadas a los jóvenes, tales como planes de apoyo para jóvenes trabajadores, formación profesional, capacitación para el primer empleo, promoción de cooperativas y emprendimientos productivos, a partir de los 16 años, preferentemente de jóvenes que no estudian ni trabajan.

#### **Con relación al marco legal**

- Promover la creación de foros en el poder legislativo de modo de generar conciencia en legisladores a nivel nacional y provincial para generar la promulgación de leyes que den marco a la prevención del trabajo infantil.
- Armonizar la legislación, desde la derogación de las excepciones del artículo 189 de la ley 20744 de contrato de trabajo, artículo 107 de la ley 22248 de régimen nacional de trabajo agrario; proponiendo elevar la edad mínima de admisión al empleo a los 16 años; incluyendo -en la ley de negociación colectiva- medidas para erradicar el trabajo infantil y regular el trabajo juvenil.

#### **Con relación a la capacidad de la gestión pública para coordinar acciones, realizar acciones de control efectivo y capacitar a sus agentes**

- Redefinir en forma clara los mecanismos de articulación y coordinación de las áreas gubernamentales con competencia en la materia, reforzando sus capacidades institucionales de forma tal que haya recursos humanos y económicos asignados, y representación real en las mesas de decisión al respecto.
- Generar conciencia y capacitar a funcionarios nacionales y provinciales, sobre el incumplimiento de las convenciones y tratados internacionales de protección de la infancia, con énfasis, en el trabajo infantil. Ya sea desde el SINAPA o INCAAP, instrumentar sistemas de calificación de empleados públicos nacionales, provinciales y municipales.
- Proteger a niños, niñas y adolescentes, víctimas del tráfico de personas para la explotación laboral en otros países, coordinando tareas de control con las fuerzas de seguridad

y gendarmería nacional, en los pasos fronterizos con Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile.

- Diseñar políticas públicas de seguimiento, control y monitoreo del Convenio núm. 138 de la OIT sobre edad mínima de admisión al empleo y del Convenio núm. 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil.
- Restringir el uso y manipulación de agro tóxicos que por su peligrosidad han sido eliminados en sus países de origen.
- Instar a la creación de áreas o unidades de inspección del trabajo infantil en los servicios de inspección provinciales, teniendo como referencia que el programa BID ha capacitado en materia de trabajo infantil al personal de inspección de 12 provincias.
- Establecer abordajes, amparados en la normativa, diferenciando en los niveles de intervención, monitoreo y control, entre las prácticas que impliquen hechos delictivos y aquellas otras que impliquen trabajo infantil.

#### **Con relación a la inclusión de condiciones en políticas sociales**

- Introducir en los planes sociales de otorgamiento de subsidios o créditos para microempresarios o para pequeños productores rurales, el requisito de no incorporación de menores al mundo laboral y capacitar a los evaluadores de los proyectos que se presenten para que tomen especial atención sobre este tema.

#### **1.2.6. En relación al desarrollo de estructuras de contención y apoyo a las familias**

- Retomar y promover con el apoyo del Estado prácticas comunitarias existentes, debilitadas por la crisis, como son las madres cuidadoras y vecinas solidarias, que implementan espa-

cios sociales de contención y estimulación de los niños y niñas, para que los mismos no permanezcan al cuidado de menores o en el acompañamiento de las tareas de sus padres.

- Establecer una línea de recursos específicos del Estado para la creación de guarderías materno infantiles, espacios recreativos para niños, niñas y jóvenes, y espacios de apoyo y contención desde los tres años en lugares y horarios accesibles (espacios de atención de horario prolongado en áreas geográficas donde la concentración de la pobreza y la auto explotación sea grave).

#### **Con relación con la opinión pública y la comunicación masiva**

- Organizar espacios de discusión entre la comunidad política, la académica y los medios de comunicación social para instalar la problemática de la mano de obra infantil en la opinión pública.
- Establecer formas ágiles de comunicación audiovisual acerca de estas diferencias y similitudes en el marco de una campaña acerca de las formas diferentes en que grupos distintos hacen, piensan y creen sobre el fenómeno del trabajo infantil.
- Contemplar distintas actividades de sensibilización que propendan a la prevención y erradicación del trabajo infantil, tendientes a la inclusión educativa y a la atención de la salud, a través de programas sociales ya en marcha.

#### **1.2.8. En relación a la conformación de alianzas estratégicas entre el Estado nacional y otros sectores**

- Promover el abordaje de la temática en el sector empresario desde la Responsabilidad Social Empresaria.

- Operar sobre la base de la capacidad instalada de las organizaciones de la sociedad abocadas a temas de niñez y adolescencia, previa apropiación conceptual de la temática, para sumarse a las estrategias nacionales de prevención y erradicación.
- Articular visiones, diseños e intervenciones entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales, respetando el sentido Federal, promoviendo la unidad de concepción y descentralización operativa para el abordaje de la problemática en el territorio nacional.
- Diseñar, coordinar y concretar operativos de fiscalización en conjunto con los organismos de inspección del trabajo de carácter nacional en aquellas jurisdicciones en que los sistemas provinciales de inspección del trabajo tengan limitaciones presupuestarias y de recursos humanos.
- Generar intervenciones locales de erradicación, mediante un proceso de acompañamiento y sustitución del trabajo, hacia el adulto del grupo familiar.

### **B. Recomendaciones del nivel provincial y local**

- Implementar redes tripartitas de control social, que cooperen a nivel local, poniendo de manifiesto los peligros del trabajo infantil y su consecuencia en el desarrollo humano; fortaleciendo un sistema de inspección social, vigilancia ciudadana y monitoreo de situaciones de explotación laboral, riesgos de trabajo, trabajo doméstico y explotación sexual comercial infantil.
- Promover la promulgación de ordenanzas municipales que determinen actividades económicas a nivel local que sean consideradas factores de riesgo para la incorporación temprana al mundo del trabajo.
- Articular los espacios institucionales de cada Ministerio en las provincias -planes y programas- de manera de implementar acciones concretas y efectivas, respuestas ágiles y equitativas a la problemática en el nivel provincial.
- Impulsar la conformación de organizaciones y redes de jóvenes trabajadores, que realicen propuestas de acción para establecer mecanismos de protección del trabajo de acuerdo a sus derechos y sus necesidades a nivel local.

### **C. Recomendaciones sobre la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil**

- Otorgarle a la CONAETI la responsabilidad del seguimiento del punto referido a la Erradicación del Trabajo Infantil, de los Objetivos del Milenio que ha firmado el Gobierno Argentino.
- Elaborar materiales de difusión y sensibilización en castellano y lenguas indígenas de los pueblos originarios existentes en la Argentina.
- Coordinar actividades con el Proyecto de PROINDER, TTA: Trabajadores Transitorios Agropecuarios -destinado a atender la problemática de los trabajadores "golondrina"- que permitan diseñar estrategias para evitar que el trabajador viaje con su familia.
- Realizar un concurso de proyectos de "innovación" para el abordaje, la prevención y erradicación del trabajo infantil.
- Crear un registro de Empleadores Reincidentes, que derive en la aplicación de multas y/o cierre del establecimiento. Destinar los fondos recaudados a las acciones preventivas de la Comisión.

- Promover acciones de tipo paliativo a niños y niñas que en la actualidad se encuentren en situación de explotación laboral y sexual. Promover acciones preventivas para reducir el aumento creciente de niños y niñas en edad temprana sometidos a lo laboral.
- Promover acciones entre el Estado y el sector sindical, dado el conocimiento que el sector tiene de la problemática y los abordajes realizados.

#### **D. Recomendaciones en el ámbito de la Educación**

- Diseñar mecanismos que aborden la problemática de la exclusión de la educación de niños y niñas en situación de trabajo, constituyendo políticas educativas específicas.
- Promover la permanencia en el sistema educativo de los niños y niñas retirados del

trabajo, por medio de enfoques de contención y decisiones institucionales que tengan en cuenta la problemática y su contexto, lo que implica: adaptaciones del servicio educativo, el apoyo a quienes enfrentan altas probabilidades de deserción o abandono temporario, diversificando las opciones de formación para los alumnos.

- Diseñar instrumentos específicos que contemplen la diversidad cultural de las comunidades indígenas, su inclusión temprana al trabajo y las posibilidades de acceso al sistema educativo, desde un enfoque de inclusión social.
- Promover acciones sostenidas en el largo plazo con el ámbito educación, aprovechando la capilaridad que dicho ámbito posee en el territorio nacional (40.000 escuelas públicas).

## GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

**ABAPPRA:** Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina.

**ABA:** Asociación de Bancos de la Argentina.

**ACJ:** Asociación Cristiana de Jóvenes.

**AECI:** Agencia Española de Cooperación Internacional.

**AFIP:** Administración Federal de Ingresos Públicos.

**AMET:** Asociación del Magisterio de la Enseñanza Técnica.

**AMI:** Alma Mater Indoamericana.

**AMIA:** Asociación Mutual Israelita Argentina.

**ANSES:** Administración Nacional de Seguridad Social.

**AOT:** Asociación Obrera Textil.

**ASIMRA:** Asociación de Supervisores de la Industria Metalúrgica de la República Argentina.

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.

**BIRF:** Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

**CBA:** Ciudad de Buenos Aires.

**CC:** Consejos Consultivos.

**CCC:** Corriente Clasista y Combativa.

**CELS:** Centro de Estudios Legales y Sociales.

**CENOC:** Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad.

**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**CGT o CGTRA:** Confederación General del Trabajo de la República Argentina.

**CIEPP:** Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas.

**CIOSL:** Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres.

**Cit.:** citada.

**CITI:** Comisión Intersindical contra el Trabajo Infantil.

**CIUO:** Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones.

**COMFER:** Comité Federal de Radiodifusión.

**CONADIS:** Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas.

**CONAETI:** Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

**CONAEyC:** Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

**CONNAF:** Consejo Nacional del Niño, el Adolescente y la Familia.

**COPAL:** Coordinadora de las Industrias de Productos Alimentarios.

**COPRETI:** Comisión Provincial de Erradicación del Trabajo Infantil.

**CTA:** Central de Trabajadores Argentinos.

**CTERA:** Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina.

**DGFAFI:** Dirección General de Fondos de Administración Financiera Internacional.

**DINAJU:** Dirección Nacional de Juventud.

**DINIECE:** Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, del Ministerio Nacional de Educación, Ciencia y Tecnología.

**DNPC:** Dirección Nacional de Programas Compensatorios.

**EANA:** Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes.

**ECV:** Encuesta de Condiciones de Vida.

**EGB:** Educación General Básica.

**EPH:** Encuesta Permanente de Hogares.

**ESCI:** Explotación Sexual Comercial Infantil.

**FAECYS:** Federación de Empleados de Comercio y Servicios.

**FAM:** Federación Argentina de Municipios.

**FAOPCHPyA:** Federación Argentina de Obreros Pasteleros, Confiteros, Pizzeros y Alfajoreros.

**FATQ y P:** Federación Argentina de Trabajadores de Químicas y Petroquímicas.

**FATSA:** Federación Argentina de Trabajadores de la Sanidad.

**FEIE:** Fondo Escolar para la Inclusión Educativa.

**FIDE:** Fundación de Investigación para el Desarrollo.

**FOECYT:** Federación de Obreros y Empleados de Correos y Telecomunicaciones.

**FONCAP:** Fondo de Capital Social.

**FONIVA:** Federación Obrera Nacional de la Industria del Vestido y Afines.

**FOPAR:** Fondo Participativo de Inversión Social.

**GBA:** Gran Buenos Aires.

**GPNS:** Gasto Público Nacional Social.

**GPNT:** Gasto Público Nacional Total.

**GTZ:** Agencia Alemana de Cooperación Técnica para el Desarrollo.

**IDH:** Índice de Desarrollo Humano.

**IDH:** Programa Ingreso para el Desarrollo Humano.

**IFM:** Instituciones de Financiamiento a Microempresas.

**IIN:** Instituto Interamericano del Niño.

**ILPES:** Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

**INAES:** Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.

**INAI:** Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.

**INCAAP:** Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos, del Ministerio del Interior.

**INCLUIR:** Instituto para la Inclusión Social y el Desarrollo Humano.

**INDEC:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

**INTA:** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

**IPEC:** Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, de la Organización Internacional del Trabajo.

**JICA:** Japan International Cooperation Agency.

**MDS:** Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

**MECyT:** Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

**MERCOSUR:** Mercado Común del Sur.

**MTEySS:** Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

**NBI:** Necesidades Básicas Insatisfechas.

**NEA:** Nordeste Argentino.

**NHT:** Núcleo Habitacional Transitorio.

**NOA:** Noroeste Argentino.

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo.

**ONG:** Organización No Gubernamental.

**ORIT:** Organización Regional Interamericana de Trabajadores.

**OSC:** Organizaciones de la Sociedad Civil.

**PBI:** Producto Bruto Interno.

**PEA:** Población Económicamente Activa.

**PECIFA:** Unión Personal Civil de las Fuerzas Armadas.

**PIB:** Producto Interno Bruto.

**PIIE:** Programa Integral para la Igualdad Educativa.

**PIR:** Proyectos Institucionales de Retención.

**PJJH:** Plan Jefes y Jefas de Hogar.

**PNBE:** Programa Nacional de Becas Estudiantiles.

**PNSA:** Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

**PPA:** Paridad del Poder Adquisitivo.

**PROAME:** Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo.

**Prod.:** producción.

**PROFAM:** Programa de Promoción del Fortalecimiento de la Familia y el Capital Social.

**PROHUERTA:** Promoción de Apoyo a la Autoproducción de Alimentos.

**PROINDER:** Programa de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios.

**PyMEs:** Pequeñas y Medianas Empresas.

**Re. Na. C. I.:** Registro Nacional de Comunidades Indígenas.

**RENAPER:** Registro Nacional de las Personas.

**RENATRE:** Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Estibadores.

**S/E:** Sin especificar.

**SADOP:** Sindicato Argentino de Docentes Particulares.

**SECyT:** Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación (ex Secretaría de Estado de Ciencia y Tecnología).

**SGT 10:** Sub Grupo de Trabajo 10 (Mercosur).

**SIDA:** Síndrome de Inmuno-Deficiencia Adquirida.

**SIEMPRO:** Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales.

**SIMPOC:** Programa de Información Estadística y Monitoreo en Materia de Trabajo Infantil.

**SINAPA:** Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (sistema que rige al personal de la Administración Pública).

**SISFAM:** Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales.

**SOEME:** Sindicato de Obreros y Empleados de Minoridad y Educación.

**SOESGyPE:** Sindicato de Estaciones de Servicio, Garages, Gomerías y Playas de Estacionamiento.

**TI:** Trabajo Infantil.

**TTA:** Trabajadores Transitorios Agropecuarios.

**UATRE:** Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores.

**UE:** Unión Europea.

**UEC:** Unidad Ejecutora Central.

**UEN:** Unidad Ejecutora Nacional.

**UIA:** Unión Industrial Argentina.

**UNESCO:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

**UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

**UOCRA:** Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina.

**UTHGRA:** Unión de Trabajadores de Hotelería y Gastronomía de la República Argentina.

**UTICRA:** Unión de Trabajadores de la Industria del Calzado de la República Argentina.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Lozano, Claudio (coordinador) – Instituto de Estudios y formación –CTA, Equipo estadístico: Maddoni, Alejandra, Rameri, Ana, Raffo, Tomás. *Boletín estadístico: pobreza e indigencia, desempleo estructural, distribución regresiva de los ingresos y ganancias empresariales extraordinarias*. Septiembre 2004; Lozano, Claudio, Instituto de Estudios y formación – CTA. *Crecimiento económico o estancamiento estructural: por un nuevo proyecto de desarrollo*. Febrero de 2005; Lozano, Claudio, Raffo, Tomás. Estudios CTA. *Pobreza e indigencia. Mapa actual, evolución reciente y tendencias*. Abril 2004.
- <sup>2</sup> El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) realiza las mediciones a través de su encuesta permanente de hogares (EPH).
- <sup>3</sup> Los datos estadísticos sobre pobreza e indigencia que se exponen en estos capítulos tienen como finalidad el análisis de procesos y estados de situación en diversos períodos a fin de abordar y detectar problemas emergentes para la elaboración de recomendaciones. En este sentido se han seleccionado los estudios analíticos, sistemáticos y periódicos por diversos organismos internacionales, latino-americanos y argentinos como el Banco Mundial, CEPAL, el Instituto de Estudios y Formación de la CTA y la Consultora Equis. Asimismo, diversos autores como Salvia, Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi, Beccaria, Altimir y otros, han desarrollado en su extensa trayectoria análisis de procesos socio-económicos comparados durante períodos extensos. *La contextualización de este informe sólo presenta en forma sintética algunos aspectos desarrollados profundamente por estos autores y diversos estudios citados en el apartado bibliográfico*.
- <sup>4</sup> A pesar de que el ingreso per capita si no se relaciona con la variación de ingresos por sector social puede no representar adecuadamente la idea de satisfacción de necesidades básicas, se debe tomar en cuenta que uno de los objetivos centrales de los Informes IDH es realizar un ranking de desarrollo humano, por lo cual “la posibilidad más pragmática consiste en concentrarse en la privación material del hambre y la malnutrición, y no en el ingreso” que contempla diferentes arreglos institucionales en cuanto a la provisión de servicios fuera de las reglas de mercado. PNUD-1997-Citado por Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi, Rodríguez. **La pobreza... de la política contra la pobreza**. Miño y Dávila Editores-CIEPP-1999
- <sup>5</sup> Instituto de Estudios y Formación – CTA. A partir del 2004 la metodología de medición no se refiere a una semana puntual sino al período de medición, lo cual resume lo ocurrido a lo largo del período.
- <sup>6</sup> Benito, Marina. *La explosión de la pobreza en la Argentina*. Informe Publicaciones CELS. Bs.As.2000
- <sup>7</sup> En relación a este tema ver Altimir, Beccaria, Gonzalez Rozada en **La Evolución de la distribución del ingreso familiar en Argentina, un análisis de sus determinantes**. Universidad de La Plata y Red para la reducción de la pobreza - BID y Departamento de Economía de la Universidad de La Plata (Leonardo Gasparini - Director de la investigación), **Características demográficas y pobreza en la Argentina, 2002**.
- <sup>8</sup> Salvia, Agustín y Donza, Eduardo. **Cambios en la capacidad de bienestar y en la desigualdad distributiva bajo el nuevo modelo económico en el Gran Buenos Aires**. Documento de trabajo. Papeles de Población N° 29. Desarrollado en el marco del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Julio / septiembre 2001.
- <sup>9</sup> Datos cuantitativos en base a EPH-INDEC e Instituto de Estudios y Formación de la CTA. Lozano, Claudio y Raffo, Tomás. Abril 2004.
- <sup>10</sup> Bonari, Damián y Curcio, Javier (coordinadores). 2004. **Gasto Público dirigido a la Niñez en la Argentina**. Dirección de gastos sociales consolidados – Subsecretaría de Coordinación Económica – Secretaría de Política Económica – Ministerio de Economía y Producción de la Nación / UNICEF.
- <sup>11</sup> Educación para todos Asociación Civil y UNICEF. Todos pueden aprender, Testimonios para conocer, entender y actuar. Buenos Aires, 2005. Pp. 42-50; 65-77;169-179.
- <sup>12</sup> Nos referimos a la difusión por Canal 2 de televisión de la provincia de Jujuy del documental “Este va a ser el último año... y vuelvo otra vez” sobre trabajo infantil en la zona tabacalera del noroeste argentino, producido por Waldo Ernesto Guerrero y Germán Díaz, y los efectos que tuvo en la opinión pública local.
- <sup>13</sup> Boletines publicados por el Departamento Nacional del Trabajo, citados en **Chicos y chicas en problemas, el trabajo infantil en Argentina**. UNICEF, 2002.
- <sup>14</sup> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina y OIT. Trabajo Infantil en Argentina.

Avances en su medición. Documento disponible en: [http://www.oit.org.pe/ippec/documentos/diamundial\\_mintra\\_ar.pdf](http://www.oit.org.pe/ippec/documentos/diamundial_mintra_ar.pdf)

- <sup>15</sup> Entendemos por transversalidad de los Programas el hecho de que se orienten a resolver varias problemáticas sociales relacionadas con el fenómeno del trabajo infantil de manera simultánea: generación de empleo o trabajo, educación y capacitación laboral, ingresos, auto producción de alimentos, retención escolar, seguimiento del estado sanitario de los menores, entre otras. Como ejemplo, el Programa Familias – IDH atiende al problema del ingreso familiar a través del componente de subsidios a las familias, y al mismo tiempo atiende otros aspectos desde el componente de gestión asociada como el apoyo para sostener la escolaridad de los niños o la capacitación de las madres a cargo.
- <sup>16</sup> Cortés, Rosalía; Groisman, Fernando; Hoszowki, Augusto. *Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas*. Realidad Económica N° 202.. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Marzo 2004.
- <sup>17</sup> Fuente: Incidencia de pobreza e indigencia en Hogares según participación en el Plan Jefes y Jefas-octubre 2002. Elaboración de Cortés, Groisman, Hoszowki sobre EPH, Indec.
- <sup>18</sup> Centro Nacional de Investigaciones Nutricionales de Salta Capital, dependiente del Ministerio de Salud de la Nación. *El Plan Jefes y Jefas de Hogar: ¿en qué gastan el subsidio los beneficiarios?* Equipo de investigación: Marcela Alvarado; María Luisa Jarruz; Silvana Moreno, Marta Finetti, Marta González, Josefina Maita y María del Carmen Torres. Asesoramiento: Dra. María Cristina Pérez Somigliana. Publicado en Cambio Cultural [www.cambiocultural.com.ar](http://www.cambiocultural.com.ar) Enero 2004.
- <sup>19</sup> Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria detallada del Estado de la Nación 2003. Capítulo destinado al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Disponible en: [MemoriaDetallada03/AnexosMemoria2003/Anexo2003MinisterioDeDesarrolloSocial.pdf](http://MemoriaDetallada03/AnexosMemoria2003/Anexo2003MinisterioDeDesarrolloSocial.pdf)
- <sup>20</sup> Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Hacienda. Ejecución presupuestaria de la administración nacional (preliminar). Acumulada a Noviembre – Año 2005. En [http://www.mecon.gov.ar/onp/html/ejecu\\_mensual/archivos/noviembre05.pdf](http://www.mecon.gov.ar/onp/html/ejecu_mensual/archivos/noviembre05.pdf)
- <sup>21</sup> Estas tres recomendaciones fueron realizadas en julio de 2005 por el Consejo Nacional de Políticas Sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

Altimir, Oscar, Beccaria, Luis, González Rozada, Martín. La evolución de la distribución del ingreso familiar en Argentina. Un análisis de sus determinantes. Investigación auspiciada por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. 2002.

Banco Mundial. Informe N° 26127-AR. Argentina – Crisis y Pobreza 2003 Informe de Evaluación de la Pobreza. Dirección: Norman Hicks. 24 de Julio de 2003.

Banco Mundial. Documento de Trabajo N° 6/03 Enfoques sobre la Eficiencia del Gasto en Educación Básica en la Argentina. Becerra, Marcelo, España, Sergio, Fiszbein, Ariel. Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Junio 2003.

Banco Mundial. Documento de Trabajo N° 1/04. Producido por la Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Evaluación Rápida de la Emergencia Social en Argentina. Coordinación: Sandra Cesilini. Enero de 2004.

Bermúdez, Ismael. “Unos 6,4 millones de personas no cubren la canasta mínima”, en Diario Clarín. 14 de febrero de 2005.

Bialet Massé, Juan. Informe sobre el estado de las clases obreras argentinas a comienzos de siglo. Buenos Aires. CEAL. 1985.

Bonari, Damián y Curcio, Javier (coordinadores). Gasto público dirigido a la Niñez en la Argentina. Dirección de gastos sociales consolidados, Subsecretaría de Coordinación Económica, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Producción de la Nación, editado por UNICEF. Buenos Aires. 2004.

Burin, David. Documento interno: “Notas de campo realizadas en el marco de la investigación

cualitativa sobre escuelas que trabajan bien en zonas de pobreza extrema”, Proyecto Todos pueden Aprender, UNICEF y Asociación Civil Educación para Todos, 2003/2005.

Centro Nacional de Investigaciones Nutricionales de Salta Capital, dependiente del Ministerio de Salud de la Nación. El Plan Jefes y Jefas de Hogar: ¿en qué gastan el subsidio los beneficiarios? Alvarado, Marcela, Jarrúz, María Luisa, Moreno, Silvana, Finetti, Marta, González, Marta, Maita, Josefina y Torres, Maria del Carmen. Enero 2004.

Cicowiez, Martín, Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata. Pobreza, Crecimiento y Desigualdad. Descifrando la Última Década en Argentina. 2002.

CONAETI. Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Octubre 2002.

Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales. Recomendaciones a la nueva Política de Ingresos Sociales. Buenos Aires. Julio de 2005.

Conci, Pilar. “La Argentina, uno de los países de mayor desarrollo humano”, en Diario La Nación, 16 de julio de 2004.

Cortés, Rosalía, Groisman, Fernando, Hoszowki, Augusto. “Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas”, en Realidad Económica N° 202. IADE. Marzo 2004.

CTERA - Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina. La única oportunidad es la escuela. Trabajo infantil. Agosto 2004.

CTERA, Legislación sobre derechos de niños y niñas y trabajo infantil. “Para los niños y las niñas, el único trabajo debe ser ir a la escuela”. IPEC-OIT. Septiembre 2003.

Consultora Equis. “Análisis de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC) 2004”, en Diario Página 12, 5 de diciembre de 2004.

Dirección Nacional de Gasto Social Consolidado, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía. Series de Gasto Público y Gasto Social por sectores, 1993-2000.

Feijoo, María del Carmen, ¿Y ahora qué? La crisis como ruptura de la lógica cotidiana de los sectores populares. Documento de trabajo N° 4. Buenos Aires. IPA-INDEC. 1988.

Feldman, Silvio, Trabajo Infantil en el ámbito urbano en la Argentina. Informe Final. Buenos Aires. UNICEF (mimeo) 2000.

Feldman, Silvio, García Mendez, Emilio, Araldsen, Hege. Los niños que trabajan. UNICEF.

FIDE. Informe La economía argentina post-convertibilidad. 2004.

Golbert, Laura. División de Desarrollo Social. CEPAL. ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Santiago de Chile. Abril 2004.

INDEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Información de Prensa. Mercado de Trabajo: Principales indicadores 4° trimestre de 2004. Buenos Aires. 25 de febrero de 2005.

INDEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Anuario Estadístico de la República Argentina 2000 e Información Censo 2001.

INDEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Informes Censo 2001. Pág.web del INDEC. 2004.

INDEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Información de Prensa. Mercado de trabajo: principales indicadores, Resultados

trimestrales del 3° trimestre de 2004. 16 de diciembre de 2004.

Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria detallada del Estado de la Nación 2003. Capítulo destinado al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Disponible en: <http://www.jgm.gov.ar/Paginas/MemoriaDetallada03/Anexos/Memoria2003/Anexo2003MinisterioDeDesarrolloSocial.pdf>

Kaztman, Rubén, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. Oficina de Montevideo. Perspectivas de la infancia ante el nuevo escenario económico latinoamericano. Documento presentado al III Simposio Latinoamericano sobre educación pre-escolar. Organizado por el Gobierno de Costa Rica, OEA, UNICEF, UNESCO y OPS. Septiembre 1995.

Kit, Irene. Procesamiento de datos de los relevamientos del ONEC (Operativo Nacional Evaluación Calidad Educativa), el INDEC y el Sistema de Estadísticas del Ministerio de Educación. 2005.

Llomovate, S., Adolescentes entre la escuela y el trabajo. Buenos Aires. FLACSO. Miño y Dávila Editores. 199.

Lo Vuolo, Rubén, Barbeito, Alberto, Pautassi, Laura, Rodríguez, Corina. La pobreza... de la política contra la pobreza. Miño y Dávila Editores - Ciepp. 1999.

López Zadicoff, Pablo, Paz, Jorge A. El Programa Jefes de Hogar. Elegibilidad, participación y trabajo. Universidad del CEMA (UCEMA), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad Nacional de Salta. Julio 2003.

López Zadicoff, Pablo, Paz, Jorge A. Avus, el Genio y Silverix (El Programa Jefes de Hogar: Evaluación de objetivos). Universidad del CEMA (UCEMA), Consejo Nacional de

Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad Nacional de Salta. 2003.

Lozano, Claudio (coordinador). Instituto de Estudios y formación - CTA, Equipo estadístico: Maddoni, Alejandra, Rameri, Ana, Raffo, Tomás. Boletín estadístico: pobreza e indigencia, desempleo estructural, distribución regresiva de los ingresos y ganancias empresariales extraordinarias. Septiembre 2004.

Lozano, Claudio. Instituto de Estudios y formación - CTA. Crecimiento económico o estancamiento estructural: por un nuevo proyecto de desarrollo. Febrero de 2005.

Lozano, Claudio, Raffo, Tomás. Estudios CTA. Pobreza e indigencia. Mapa actual, evolución reciente y tendencias. Abril 2004.

Lozano, Claudio. Instituto de Estudios y formación - CTA. Crecimiento económico o estancamiento estructural. Por un nuevo proyecto de desarrollo. Febrero 2005.

Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Hacienda. Ejecución presupuestaria de la administración nacional (preliminar). Acumulada a Noviembre – Año 2005. En [http://www.mecon.gov.ar/onp/html/ejecu\\_mensual/archivos/noviembre05.pdf](http://www.mecon.gov.ar/onp/html/ejecu_mensual/archivos/noviembre05.pdf)

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Decreto de creación del Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados. Informes de CONAEyC (Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control del Plan Jefes de Hogar). 2005.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Empleo. Evaluación del Plan jefas/es de hogar desocupados. Diciembre 2002.

Minujin, Alberto (editor) Beccaria, L., Carciofi, R., Cosentino, E., Gómez Sabían, J.C., Minujin, A., Monza, A., Tenti Fanfani, E., Jsantiere, J. Desigualdad y exclusión. Desafíos para la

política social en la Argentina de fin de siglo. Unicef - Losada. Mayo 1996.

Paz, Jorge, Carolina Piselli. Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Argentina. CONICET y Universidad Nacional de Salta. 2002.

PNUD. Informe Mundial de Desarrollo Humano 2004.

Pojomoski, Viñoles, Relevamiento de niños, niñas y adolescentes en situación de calle en Rosario. Observatorio social de infancia y adolescencia. SIEMPRO-UNESCO. 2001.

Presidencia de la Nación - ONU, Objetivos de Desarrollo del Milenio. Argentina, una oportunidad para su reencuentro. 2005-2015. Octubre 2003.

Presupuesto Nacional. Jurisdicción 70. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Rodríguez, J., Trabajo Infantil en el sector rural de la Argentina. Buenos Aires. Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE) 2001.

Rozas, María Ester, Educación y Trabajo infantil, en Infancia y condiciones de vida. Encuesta especial para el diagnóstico y la evaluación de las metas sociales. Buenos Aires. INDEC. 1995.

Secretaría de Derechos Humanos - UNICEF. Derechos del Niño. Seguimiento de la aplicación de la Convención sobre los derechos del Niño. Observaciones finales. Argentina, Comité de Derechos del Niño. 2003.

Secretaría de Derechos Humanos, Unidad de Programas Especiales, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Plan nacional de Acción por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Noviembre 2003.

SIEMPRO. La Situación de la infancia: análisis de los últimos diez años. Buenos Aires. Ministerio de Desarrollo Social. 2000.

Tenti Fanfani, Emilio, Provincia de Buenos Aires. Notas 1er Taller Juventud. Juventud y educación escolar. Agosto 2004.

Tokman, Víctor, O'Donnell, Guillermo, compiladores. Pobreza y desigualdad en América Latina. Paidós. 1998.

UATRE. El trabajo infantil en el sector Rural de la Argentina. 1987.

UNICEF. Aprovecharse del abuso. Una investigación sobre explotación sexual de nuestros niños y niñas. New York, 2001.

UNICEF. Chicos y chicas en riesgo Educativo. El trabajo infantil en Argentina. Serie ¿Educación o trabajo infantil?. Agosto 2002.

UNICEF- DIF. Programa para la prevención, atención, desaliento y erradicación del trabajo infantil urbano marginal. México, septiembre 2000.

UNICEF, CONNAF, Consejo Nacional de la Mujer, Procuración General de la Nación -

Fiscalía General de Política Criminal, Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios. La niñez prostituida". Estudio sobre explotación sexual comercial infantil en la Argentina. Octubre 2001.

Universidad Nacional de San Martín – Escuela de Posgrado Programa de Investigación, Desarrollo y Asistencia en Educación. Informe comparativo de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar, Subregión MERCOSUR. Buenos Aires, Junio de 2005. Realizado en el marco del Proyecto: “Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del Fracaso Escolar”. Organización de los Estados Americanos (OEA) / Agencia Interamericana para la cooperación y el desarrollo (AICD) / Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología.

Vinocur, Pablo y Halperin, Leopoldo. “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años 90”, en Cuaderno N° 85 de la serie Políticas Sociales. ILPES – CEPAL. Santiago de Chile, abril de 2004.

## ANEXOS

### 1. OBJETIVOS DEL MILENIO. Presidencia de la Nación. 2005-2015

“Elaborar el documento destinado a ser la línea base sobre los Objetivos, Metas e Indicadores que se propone alcanzar el país en el año 2015 es, sin lugar a dudas, un desafío a la imaginación, a la voluntad y al optimismo en cualquiera de los ejemplos latinoamericanos. Pero hacerlo en la Argentina del 2003, se convierte en toda una osadía, dado que está apenas emergiendo de la peor crisis económica, social, política e institucional de su historia”.

Este documento presenta 8 Objetivos, 17 metas y 44 indicadores, a los efectos de este estudio destacamos el objetivo 3.

#### *Objetivo 3. PROMOVER EL TRABAJO DECENTE.*

Meta 5: Reducir en el año 2015 el desempleo a menos del 10%.

Meta 6: Incrementar la cobertura de protección social a dos terceras partes de la población para el año 2015.

*Meta 7: Erradicar en el año 2015 el trabajo infantil.*

Indicadores:

- Tasa de desocupación para el total país y por provincias.
- Tasa de actividad para el total país por provincias.
- Proporción de trabajadores con cobertura del sistema de protección social.
- Tasa de cobertura del seguro de desempleo.
- Tasa de actividad de menores de 14 años.

**En cuanto a la Erradicación del trabajo Infantil, el éxito de la estrategia intersectorial implementada descansará en el trabajo coordinado y en una acción permanente de información y comunicación social, en la medida en que sea necesario que la sociedad en su conjunto lo asuma como un objetivo a alcanzar.**

### 2. Descripción de Funciones, Planes Sociales y Programas según organismo de ejecución

#### 2.1 Ministerio de Desarrollo Social

En primer lugar incluimos información acerca de Planes y Programas desarrollados por el Ministerio (de Seguridad Alimentaria, PROHUERTA, de Desarrollo Local y Economía Social, FONCAP, FOPAR, PROAME, etc.) y a continuación brindamos información sobre áreas específicas y organismos descentralizados (INAI, DINAJU, INAES, Dirección de Capacitación, etc.) que llevan adelante acciones que podrían relacionarse con la problemática del trabajo infantil.

##### 2.1.1 Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente”

El Gobierno Nacional ha puesto en marcha en el mes de julio de 2003. Ofrece una estrategia integral para terminar con el hambre en la Argentina y superar las consecuencias físicas y psíquicas de la nutrición deficitaria. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, está regulado por Ley N° 25.724 sancionada el 27 de diciembre de 2002, por los Decretos N° 901/03 ; 1018/03; 178/2004 y Resolución 2040/2003.

Este plan se constituye como una política de Estado en materia alimentaria que trasciende la

emergencia y propende elevar la calidad de vida de toda la población mediante el mejoramiento de su salud y nutrición en el mediano y largo plazo.

La población beneficiaria está comprendida por las familias con niños y niñas menores de 14 años, las mujeres embarazadas, desnutridos, discapacitados, y los adultos mayores que viven en condiciones socialmente desfavorables y presentan una situación de vulnerabilidad nutricional.

Se implementará a través de una red de prestaciones -que comprenden estrategias de prevención, la instalación de líneas de superación de la pobreza y el desarrollo de acciones compensatorias- mediante la gestión asociada entre los diferentes niveles institucionales gubernamentales y no gubernamentales, favoreciendo de este modo la participación social y la optimización de los recursos común.

A partir de la implementación del Plan se contempla:

- Distribuir y producir alimentos, rescatando el ámbito familiar.
- Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos en pequeña escala, mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos.
- Capacitar sobre el cuidado de la salud, la educación alimentaria y la divulgación de los principios sobre nutrición.
- La integración del plan materno infantil.
- Desarrollar acciones extendidas a comedores sociales comunitarios, infantiles, escolares y para adultos mayores, tanto públicos como de la sociedad civil.
- Fortalecer las redes solidarias en la comunidad, estimulando, capacitando y posibilitando que las familias y las personas participen activamente, de manera individual o

a través de las organizaciones de la sociedad en la Seguridad Alimentaria.

- Paralelamente, las políticas de alimentación y nutrición deben tender a mejorar la situación nutricional de las personas y las familias, garantizando un efectivo acceso a los alimentos de acuerdo a su cultura y necesidades a través de ingresos suficientes.
- Monitorear el estado nutricional de la población.
- Evaluar el Programa.

La coordinación del programa está a cargo de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación, integrada por representantes de los Ministerios de Salud, de Desarrollo Social y Medio Ambiente, de Educación, de Economía, de Trabajo, de Producción y de ONG's debidamente acreditadas en el área y organismos internacionales tales como UNICEF. Reconociendo el carácter federal del programa se integrará también a la Comisión un representante por cada uno de los gobiernos provinciales.

El mismo presenta líneas de intervención que le otorgan un carácter de integralidad, dado que además de brindar prestaciones alimentarias desarrolla acciones relacionadas con:

*Prevención sanitaria y escolar, y acciones compensatorias focalizadas* en los grupos etarios y sociales de mayor vulnerabilidad:

- La aplicación y seguimiento del Plan Materno Infantil.
- La detección de anomalías en el control del niño en los Centros de Salud, Jardines Maternales, Comedores Infantiles y Escolares u otros.
- La atención de las necesidades de Salud y alimentación de adultos mayores.
- La Educación Alimentaria para las familias a fin de optimizar los recursos en el hogar para sus estrategias de consumo y el cuidado de los aspectos bromatológicos y sanitarios.

- El impulso en la culminación de la escolaridad básica en las madres.

En cuanto al *desarrollo de capacidades*, se brinda financiamiento, asistencia técnica, capacitación y todo tipo de acompañamiento para la realización de:

Proyectos de producción de alimentos, huertas, granjas, micro emprendimientos.

El Plan se estructura a través de una red de prestaciones que consiste en:

- Ferias comunitarias como circuitos de abastecimiento
- Asistencia alimentaria a las familias.
- Asistencia en Comedores escolares.
- Asistencia en Comedores infantiles.
- Asistencia en Comedores de organizaciones de la sociedad civil.
- Estimulación temprana y Desarrollo Infantil.
- Asistencia Alimentaria para situaciones especiales, desnutridos, celíacos, otros.
- Asistencia a huertas familiares.

- Asistencia a huertas comunitarias.
- Asistencia a huertas escolares.
- Asistencia a granjas familiares.
- Asistencia a granjas comunitarias.
- Educación Alimentaria Nutricional.
- Orientación en Compras comunitarias.
- Asistencia Técnica y Capacitación.
- Formación de Agentes de Seguridad Alimentaria (madres cuidadoras, agentes sanitarios, promotores sociales, maestros, beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de hogar, estudiantes, profesionales, voluntarios, otros).

Además, se encuentra en funcionamiento la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación quien tiene a cargo la coordinación del programa y está integrada por representantes de los Ministerios de Salud, de Desarrollo Social y Medio Ambiente, de Educación, de Economía, de Trabajo, de Producción y de ONG's debidamente acreditadas en el área y organismos internacionales tales como UNICEF. Reconociendo el carácter federal del programa se integrará también a la Comisión un representante por cada uno de los gobiernos provinciales.

Breve descripción del tipo de prestaciones y recursos asignados.

Asistencia Alimentaria y Nutricional directa (Abordaje federal y focalizado):	- Distribución de módulos de alimentos o ticket a las familias, desnutridos y otros grupos de riesgo mediante financiamiento a las provincias desde el Ministerio de Desarrollo Social.
Comedores Sociales, Infantiles y Comunitarios:	- Raciones diarias para brindar almuerzos, desayunos, meriendas y/o cenas mediante financiamiento del Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social.
Autoproducción de alimentos:	- Distribución de insumos, capacitación y apoyo técnico a huertas y granjas entre otros, mediante recursos del Pro-Huerta y el Ministerio de Desarrollo Social.
Mejoramiento de los Servicios Alimentarios de comedores escolares:	- Mediante fondos pertenecientes al Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social.
Cuidado de la embarazada y el niño sano:	- Prevención, entrega de leche hasta los 2 años y leche fortificada a través del Plan Materno Infantil.

Se menciona este Plan en este informe puesto que por sus características de atención integral, es una estructura de apoyo a considerar para llevar adelante política pública en relación a la erradicación de trabajo infantil. Además, dado que su gestión se desarrolla con un enfoque que toma en cuenta la articulación estado-sociedad civil y estado-estado (en sus distintos niveles y en sus diferentes carteras), es necesario considerarlo como una estructura que funciona en forma reticular. Dado que ya se ha mencionado que el trabajo infantil es un fenómeno multi-causal que necesitará de un enfoque inter sectorial y multidisciplinar para su atención, es de especial atención tener en cuenta este dato.

También es preciso destacar que el aporte de alimentos ya producidos, tanto como la entrega de insumos y capacitación para la autoproducción de alimentos son dos formas de incrementar los ingresos de las familias que pueden colaborar con la decisión de evitar el trabajo de los menores.

#### 2.1.2. FOPAR – Fondo Participativo de Inversión Social

El objetivo fundamental del FOPAR es desarrollar capacidades locales de gestión a través de experiencias participativas y concretas en formulación, gestión y ejecución de proyectos, destinados a mejorar condiciones socioeconómicas de grupos y comunidades en situación de pobreza. El FOPAR financia en la actualidad a tres tipos de proyectos sociales: Proyectos Productivos, Participativos Comunitarios y de Prestaciones Alimentarias Comunitarias.

En este caso, como en el anterior, es importante resaltar la necesidad de tomar en consideración que las actividades que se promuevan no incluyan el trabajo infantil.

#### 2.1.3. PROHUERTA (Promoción de la Autoproducción de Alimentos)

Esta iniciativa de carácter nacional cuenta ya con más de trece años de desarrollo, siendo ejecutada

por el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) con apoyo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), y ha quedado comprendida en el 2003 dentro de los alcances de la Ley N° 25.724/03, que crea el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente” (PNSA).

Es un programa dirigido a población en condición de pobreza, que enfrenta problemas de acceso a una alimentación saludable, promoviendo una dieta más diversificada y equilibrada mediante la autoproducción en pequeña escala de alimentos frescos por parte de sus destinatarios. El conjunto de prestaciones brindado se concreta en modelos de huertas y granjas orgánicas de autoconsumo a nivel familiar, escolar, comunitario e institucional.

Brinda asistencia técnica, capacitación, acompañamiento y provisión de insumos biológicos, tanto a familias como a redes institucionales que brindan prestaciones sociales (comedores, grupos comunitarios, escuelas, etc.), participando en las estrategias de gestión asociada, de prevención, de compensación.

Se hace especialmente necesario sensibilizar a los promotores y familias para que eviten la incorporación del trabajo infantil para el riego, el desmalezamiento, la cosecha y otras labores. En algunos casos se ha detectado que en las mismas cartillas de capacitación se incluyen dibujos y fotografías donde los niños figuran acarreamo agua y haciendo otros trabajos con lo cual, de manera indirecta, se estaría avalando que este tipo de actividad es posible, conveniente o necesaria.

#### 2.1.4. Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la Obra»

Se propone lograr un desarrollo social y económicamente sustentable para generar empleo y mejorar la calidad de vida de personas, familias o grupos de personas, prioritariamente en situación de vulnerabilidad económica y social, utilizando los recursos humanos, naturales, culturales

y económicos que se encuentran instalados en la comunidad en un marco de equidad y participación social.

Puesto en marcha el 11 de agosto de 2003, se propone aprovechar los recursos y la capacidad institucional existente en el país para desarrollar una política social integral. El Plan está destinado a grupos de personas organizadas en forma asociada que necesiten trabajo y tengan una alternativa laboral que estén llevando adelante o necesiten apoyo para empezar. También podrán

participar los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

El Plan presenta dos modalidades: Emprendimientos productivos y Fondos solidarios para el desarrollo, destinadas a financiar y consolidar la gestión de emprendimientos productivos asociativos, unipersonales y familiares en sus diversas líneas de trabajo. También existen los Servicios financieros del FONCAP, administrada por el Fondo de Capital Social (FONCAP), que ofrece diversas líneas de crédito y microcrédito.

<b>EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS</b>	Unipersonales y Familiares	
	Emprendimientos Productivos Asociativos	De Autoconsumo
		Emprendimientos Productivos Comerciales
		Herramientas x Trabajo
	Cadenas Productivas	
<u>Servicio de Apoyo a la Producción</u>		
<b>FONDOS SOLIDARIOS PARA EL DESARROLLO</b>	Redes	
	Fondos Descentralizados	
	Bancos de la Buena Fe	

En este caso, como en el anterior, es importante resaltar la necesidad de tomar en consideración las Unidades Ejecutoras Provinciales, que administran recursos nacionales y sería conveniente capacitar a los evaluadores de los proyectos que se presentan para que tomen como criterio de evaluación evitar que las actividades que se promuevan incluyan el trabajo infantil.

#### 2.1.5. FONCAP S. A.

Es una iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación orientada a eliminar las barreras de acceso al crédito para el sector de la microempresa de menores recursos económicos, apoyando su organización y su articulación con los demás sectores de la sociedad. En este sentido, FONCAP

forma parte de la política de promoción social y económica a nivel nacional.

Específicamente, FONCAP brinda servicios técnicos y crediticios para organizaciones y grupos de microempresarios y pequeños productores que lleven adelante propuestas de financiación auto-sustentables y perdurables, con el objetivo de apoyar activamente al sector de la microempresa de menores recursos económicos.

FONCAP es una sociedad anónima cuya finalidad es la administración de fondos fiduciarios. Actualmente administra el Fondo de Capital Social, conformado en 1997 con aportes del Estado Nacional. El Directorio de FONCAP está compuesto por representantes del sector privado

con el 51% del paquete accionario, y representantes del Estado, con el 49% restante. El Presi-

dente de FONCAP es nombrado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

<b>SERVICIOS FINANCIEROS DEL FONCAP</b>	Líneas de crédito	Pre Banca MICRO
		Banca MICRO
		Instituciones de Financiamiento a Microempresas – IFM
		Micro finanzas sectoriales

### 2.1.6. Programa de Fortalecimiento de los Consejos Consultivos de Políticas Sociales

Este Programa depende de la Dirección de Educación Social Popular.

El fortalecimiento de espacios asociativos apunta a desarrollar la institucionalidad de los CC que nacieron en el marco del decreto 565/02 que puso en marcha el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Este programa responde a la meta establecida por la Dirección de Educación Social Popular de *promover y desarrollar estrategias de capacitación que posibiliten el trabajo conjunto con los organismos gubernamentales en todos sus niveles y con las organizaciones sociales.*

Se trata de generar procesos de educación popular que permitan capacitarlos en herramientas de gestión para la puesta en marcha de Consejos Consultivos de Políticas Sociales –con atribuciones que le permitan incidir directamente en el diseño, la evaluación y el control de las políticas sociales nacionales– desde una perspectiva en Desarrollo Social y Economía Social.

Ante la diversidad de los CC y la imposibilidad de una llegada directa a los mismos, se está trabajando, paralelamente al desarrollo de talleres presenciales y en el diseño de un proyecto de fortalecimiento a distancia que complemente las acciones realizadas.

El programa se desarrolla en todo el país.

Teniendo en cuenta que la actual política social propone que estos Consejos sean los ámbitos donde se definan las líneas y estrategias de política social a nivel local, sería conducente incorporar la temática del Trabajo Infantil y las posibles líneas de intervención sobre esta problemática dentro de las capacitaciones de este Programa.

### 2.1.8 INAI Instituto Nacional de Asuntos Indígenas

Se crea por aplicación de La Ley N° 23.302 sobre “Política Indígena y de Apoyo a las Comunidades Aborígenes”. Tomando como fundamento el Artículo 75, Inciso 17 de la Constitución Nacional, se dictó la Resolución de la Ex-Secretaría de Desarrollo Social N° 4811/96, que crea un procedimiento para el reconocimiento de personería jurídica a las comunidades indígenas, lo que implica formalmente reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, a través de su inscripción en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (Re.Na.C.I.).

Para cumplir esos mandatos tendientes a promover el desarrollo integral y sustentable de las comunidades, se hace especial hincapié en:

- Auspiciar, articulando acciones con todas las áreas específicas del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, del Ministerio de Trabajo y todas las Carteras del Poder Ejecutivo Nacio-

nal, la inclusión de los integrantes de los Pueblos Indígenas en los beneficios de los Planes Nacionales de Asistencia y Atención a Grupos de Alta Vulnerabilidad Social.

- Consolidar la conformación de los órganos internos previstos en la normativa vigente para asegurar la representación indígena en el Estado Nacional, garantizando su participación en el diseño de las políticas que les atañen.
- Asegurar el ejercicio de plena ciudadanía a los integrantes de los pueblos indígenas, garantizando el respeto a sus derechos constitucionales y otros reconocidos internacionalmente, respetando sus formas de organización tradicionales, promoviendo el fortalecimiento de las identidades étnicas y culturales, y facilitando la participación de los pueblos indígenas en el diseño y gestión de las políticas de estado que los involucran.
- Crear las bases para un desarrollo integral, sostenido y compatible con la preservación del medio ambiente en los territorios en los que habitan los integrantes de comunidades indígenas, asegurando canales de acceso a bienes y servicios en las tierras recuperadas, generando condiciones apropiadas para facilitar su acceso a una mejor calidad de vida, diversificando los componentes de su ingreso y generando mejoras en las condiciones locales para evitar la migración hacia las ciudades.

Dentro de estas líneas generales, las acciones específicas que se promueven a través de este Instituto, responden a una estrategia que se basa no sólo en la transferencia de bienes y servicios a los beneficiarios, sino también en el desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades operativas y de gestión de sus propias instituciones para la formulación, ejecución y evaluación de proyectos, a través de la formación y el apoyo técnico financiero a las iniciativas que impulsen.

Las mencionadas líneas de acción son:

• *Registro Nacional de Comunidades Indígenas (Re.Na.C.I.)*

Se propone brindar asistencia técnica para el reconocimiento de personería jurídica a las Comunidades Indígenas, mediante su inscripción en el Registro y realizar constantes gestiones tendientes a la unificación de criterios con los Gobiernos Provinciales para asegurar el correcto y uniforme otorgamiento de personerías jurídicas, a través de la promoción de Convenios Específicos.

• *Educación y Cultura*

Su objetivo es generar condiciones para el arraigo de una educación intercultural, promoviendo las formas de enseñanza bilingüe. Para esto se propone establecer programas de becas de formación docente en educación intercultural, financiar proyectos tendientes a la revalorización y el rescate de las culturas originarias, así como proyectos en el marco del Programa “Alfabetización en Comunidades Indígenas por Alfabetizadores Indígenas”. En acuerdo con el COMFER promueve la instalación de radios FM comunitarias, contribuyendo a la difusión y el arraigo del auténtico ser nacional indoamericano. Asimismo, asegura la vigencia y amplía la cobertura del Programa de Tutores Interculturales como garantía de la eficacia del otorgamiento de becas de nivel medio a la población indígena. Otorga becas, en el marco del Programa de Becas de Estudio para el Nivel Terciario y Universitario para estudiantes Indígenas, priorizando en su otorgamiento a aquellos estudiantes cuya formación tenga un impacto directo en las comunidades que los albergan. Por último fomenta la instauración de nuevas redes de comercialización de productos artesanales.

• *Salud:* Asiste, mediante el impulso de políticas y acciones en materia de salud, a las poblaciones indígenas a través de la promoción de programas específicos, que respeten sus prácticas ancestrales, articulando con las instancias oficiales na-

cionales y provinciales con competencia específica.

•*Servicios*: Favorece el mejoramiento de la infraestructura comunitaria y la preservación del medio ambiente de las zonas en las que se asientan las comunidades, dotándolas de servicios y medios de comunicación mediante planes concertados con los estados provinciales y/o municipios involucrados. Preserva y/o restaura los equilibrios ecológicos de las tierras comunitarias protegiendo la biodiversidad. Favorece el desarrollo de acciones económicas autosustentables y promueve las actividades productivas de las comunidades indígenas con especial énfasis en el Desarrollo Local, consolidando la cosmovisión de los Pueblos Indígenas involucrados.

•*Tierras*: Arbitra los mecanismos necesarios a fin de asegurar que las comunidades indígenas obtengan los medios físicos y/o financieros que les permitan acceder a la propiedad de las tierras que habitan u otras aptas para vivir, ello en reconocimiento del derecho constitucional que así lo impone. Articulando acciones con los estamentos provinciales competentes, ha lanzado el Programa de Relevamiento Nacional de Tierras habitadas por las comunidades indígenas argentinas.

La participación de este organismo es clave para instrumentar acciones relacionadas con el trabajo infantil en conjunto con las comunidades indígenas, si bien sería necesario conocer previamente qué concepciones y tradiciones existen en las culturas indígenas sobre esta temática.

#### 2.1.9. DINAJU

La Dirección Nacional de Juventud trabaja en la promoción, ejecución y coordinación de acciones destinadas a fortalecer el desarrollo y participación de los jóvenes desde la perspectiva de la construcción de la ciudadanía juvenil, poniendo especial énfasis en aquellos mas vulnerables.

Para ello desarrolla actividades de promoción Social y Cultural, brindando asistencia técnica para proyectos participativos de Organizaciones Gubernamentales y no Gubernamentales que trabajan con jóvenes.

#### •*Programa de Derecho y Obligaciones de los Jóvenes*

Esta dirigido a jóvenes de entre 16 y 25 años de edad, con dos objetivos fundamentales:

- Capacitar multiplicadores para que informen, a los jóvenes de sus distritos, sobre cuales son sus derechos y obligaciones
- Coordinar a los multiplicadores para organizar las reuniones informativas directas.

#### •*Programa Lideres Comunitarios Juveniles*

La Organización social y la capacitación, sumados al aporte de recursos y la generación de contextos formales favorables, son esenciales para el Desarrollo Local. La transferencia de herramientas a actores sociales, capacitándolos para gestionar políticas locales de juventud y promover procesos de crecimiento sinergizando los recursos y potenciales existentes en la comunidad, constituyen una misión clave del área de Planificación y Capacitación de la DINAJU. En el marco de un trabajo articulado con áreas provinciales y locales de juventud y OSC que construyan un contexto de consenso de voluntades para el desarrollo, la formación de agentes multiplicadores que aporten tecnologías al servicio de la comunidad se torna un camino posible. A todo esto le sumamos el aporte de capital para la ejecución de proyectos que promueven la producción y el crecimiento comunitario.

Se implementa a través de encuentros de capacitación de tres días de duración para jóvenes líderes de organizaciones o grupos informales de la comunidad con el objetivo de:

- Transferir conceptos y herramientas de planificación y gestión a jóvenes actores de la comunidad a fin de potenciar y optimizar su trabajo.
- Promover la generación de una mirada estratégica que les permita analizar los recursos existentes en la comunidad y facilitar procesos que los articulen y potencien para satisfacer sus necesidades.
- Desarrollar en los participantes habilidades que les permitan convertirse en multiplicadores, impulsando y acompañando a otros jóvenes en procesos de Desarrollo Local

#### 2.1.10 Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social - INAES

Objetivos, Incumbencias, Metas:

- Ejercer en el ámbito nacional las funciones que le competen al Estado Nacional como autoridad de aplicación del régimen legal que regula el funcionamiento de las Asociaciones Mutuales y las Cooperativas establecido por las Leyes Nros. 20.321 y 20.337, sus modificatorias y complementarias y por las normas que en el futuro se dicten al respecto.
- Fomentar el desarrollo, educación y promoción de la acción cooperativa y mutual en todo el territorio nacional.
- Reconocer a las Asociaciones Mutuales y Cooperativas efectuando el otorgamiento, denegatoria o retiro de la personería jurídica para su funcionamiento, como así también su superintendencia y control público.
- Ejercer, con el mismo alcance, el control público y la superintendencia de Asociaciones Mutuales y Cooperativas, fiscalizando su organización, funcionamiento, solvencia, calidad y naturaleza de las prestaciones y servicios y su disolución y/o liquidación.
- Apoyar, a través de la asistencia técnica, económica y financiera a las entidades y propender a la capacitación de directivos y grupos sociales para el mejoramiento de la

eficiencia en la administración y prestación de servicios considerando prioritariamente la atención de sectores o estratos menos favorecidos.

- Gestionar ante los organismos públicos de cualquier jurisdicción y ante las entidades representativas del mutualismo y del cooperativismo, la adopción de medidas y la formulación de programas y planes que sirvan a los objetivos del Instituto.
- Elaborar políticas, objetivos y acciones atinentes al desarrollo y consolidación de las Cooperativas y Mutuales, como así también la actualización de la legislación aplicable con la participación de los sectores involucrados.

## **2.2 Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.**

### 2.2.1 Consejo Nacional de la Mujer-

Es el organismo gubernamental de nivel nacional, responsable de las políticas públicas de igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres que tiene como propósito fundamental promover un nuevo modelo de contrato social basado en la plena e igualitaria participación de las mujeres en la vida social, política, económica y cultural del país.

Este modelo está fundado en una nueva concepción de la ciudadanía que reconoce la existencia de desigualdades e inequidades que afectan el ejercicio pleno de la misma y promueve la responsabilidad compartida entre mujeres y varones. Se plantea lograr este propósito a través de:

Objetivos, Incumbencias y Metas:

- Legitimar ante la sociedad la relevancia de la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia.
- Impulsar políticas públicas con perspectiva de género que contribuyan a la superación de las diversas formas de discriminación contra

las mujeres y promuevan las condiciones sociales adecuadas para garantizar a las mujeres el ejercicio efectivo de sus derechos.-

- Fortalecer las Áreas Mujer provinciales y locales e impulsar la articulación de acciones conjuntas.

La consecución del logro de este contrato social, para todo el conjunto de la sociedad Argentina, en pro de la equidad de género, incidiendo en los distintos sectores gubernamentales, responsables de las políticas públicas, se enmarca en las siguientes líneas estratégicas:

- *Impulso y monitoreo del efectivo cumplimiento de los tratados internacionales- Interlocución con la sociedad civil*, a fin de establecer un foro de intercambio, debate y promoción de propuestas, para el diseño y el monitoreo de políticas con perspectiva de género;
- *Transversalidad en las políticas públicas* en los distintos ministerios sectoriales: salud, trabajo, educación, desarrollo social, justicia e interior, a partir de actividades y programas conjuntos.
- *Federalismo* en lo que hace al desarrollo de programas y actividades para el fortalecimiento institucional de las áreas mujer jurisdiccionales (provinciales, municipales y de la Ciudad de Buenos Aires).
- *Fortalecimiento de vínculos* con el Poder Judicial y el Poder Legislativo (nacionales y provinciales).

El Consejo Nacional de la Mujer coordina los siguientes Programas:

• *Programa Federal de la Mujer*

Es un programa destinado al fortalecimiento institucional del ÁREA MUJER de nivel nacional, provincial y municipal. Tiene como propósito desarrollar las capacidades políticas, técnicas y operativas indispensables para el diseño,

formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de igualdad entre varones y mujeres.

Es un plan de igualdad estructural porque provee a las áreas de todas las jurisdicciones, de idéntico equipamiento, capacitación, para la concreción de planes, programas y actividades tendientes a la igualdad. Por lo tanto, en un país federal como Argentina, efectiviza la descentralización.

• *Programa de Promoción del fortalecimiento de la Familia y el Capital Social (PROFAM)*

Este programa es financiado entre la Nación Argentina y el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y contribuirá a fortalecer la acción que viene desarrollando el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación a través del Consejo Nacional de la Mujer, en materia de fomento y promoción de la participación de la mujer en la sociedad y el desarrollo de programas y políticas públicas con perspectiva de género.

El Objetivo del Programa es coordinar y aprender de proyectos de gobiernos locales y de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, que se orienten a reducir la vulnerabilidad de las familias pobres y promuevan cambios en las relaciones de género con un enfoque integral de la familia.

El Programa de Fortalecimiento de la Familia y el Capital Social (PROFAM) está dirigido a apoyar proyectos enfocados con la perspectiva de género en la promoción de la familia en situación de pobreza, fortaleciendo el desarrollo de cada uno de sus miembros. Promueve el trabajo asociativo en todo el territorio del país, entre organizaciones de la sociedad civil, el gobierno local y las propias familias. Apoya capacidades locales de gestión a través de redes asociativas para la formulación, gestión y ejecución de proyectos. Propicia la construcción conjunta de estrategias

alternativas de superación de la pobreza para familias extremadamente vulnerables.

Los proyectos ejecutados por el PROFAM son una buena vía para promover la erradicación del trabajo infantil al tener contacto directo con organizaciones de base que trabajan con familias pobres. En particular se visualiza especialmente apto para implementar acciones orientadas a eliminar el trabajo doméstico que incide de manera principal en las niñas mujeres.

### 2.2.2 Centro nacional de organizaciones de la comunidad – CENOC-

El objetivo de este organismo es promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas generando espacios institucionales de articulación para el establecimiento de procesos de desarrollo sustentable.

A fin de alcanzar los objetivos propuestos, el CENOC se reorganizará en tres áreas con acciones específicas que trabajarán en forma articulada:

#### *•Fortalecimiento Institucional:*

Se propone promover la solidaridad social a través de la revalorización del trabajo voluntario en el diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas sociales y colabora en la formulación de anteproyectos legislativos tendientes a la regulación de las actividades de las OSC y asesorar en las reformas y actualizaciones normativas pertinentes.

Apoya técnicamente la constitución de consejos y procedimientos de participación y auditoría social tendientes a garantizar la transparencia en la aplicación de los fondos públicos. En ese sentido diseña, coordina y ejecuta programas de desarrollo y transferencia de metodologías de intervención orientados a OSC y entidades guber-

naméntales, cuyo objeto sea satisfacer las demandas de la comunidad.

• *Información y Registro:* Tiene como objetivo realizar la acreditación y categorización de las OSC, cualquiera fuese la temática que aborden, estando o no legalmente constituidas, que desarrollen actividades sin fines de lucro en beneficio de la comunidad, dentro del territorio nacional. Con esta información administra una base de datos universalmente disponible que contiene información amplia y actualizada sobre las OSC de todo el país generando y difundiendo dicha información acerca de las OSC.

Eventualmente interviene en los procesos de selección y evaluación de las OSC que participen en la gestión de programas y proyectos sociales gubernamentales. Asimismo reúne, sistematiza y difunde información relevante para las OSC sobre las actividades del Estado Nacional y de otros organismos.

• *Mediación en la gestión Social:* Apoya el establecimiento de mecanismos de articulación hacia el interior de la Sociedad Civil y las entidades gubernamentales con el objeto de viabilizar una plena integración comunitaria. Para esto propicia espacios institucionales permanentes que estructuran y afiancen el vínculo entre el Estado, las OSC y los demás actores de la comunidad, propone y ejecuta acuerdos internacionales entre el Estado Nacional, otros Estados y OSC, argentinas y extranjeras y colabora en la organización de la demanda del sector de las OSC, coordinando con los organismos que resulten pertinentes la implementación de medidas conducentes a su satisfacción.

La información y actividad del CENOC cobra importancia en el momento de implementar Planes y Programas orientados a la erradicación del trabajo infantil en conjunto con Organizaciones de la Sociedad Civil ya que resulta viable iden-

tificar contrapartes y actores locales para llevar estas políticas a cabo.

### 2.2.3 SIEMPRO

El Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales tiene como objetivo desarrollar e implementar el Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM).

Objetivos, Incumbencias y Metas:

Se propone:

- Fortalecer a las áreas sociales nacionales y provinciales en el desarrollo e instalación de sistemas de monitoreo y en la realización de evaluaciones.
- Producir nueva información a través de la EPH, ECV, CENSO 2001, Anuarios de estadísticos de Salud y Educación, etc.
- Asegurar la disponibilidad de la información necesaria sobre la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social y la ejecución de los programas sociales dirigidos a atenderla.
- Capacitar a funcionarios y técnicos de las áreas nacionales y provinciales en política y gerencia social. Diseminar y transferir metodologías y sistemas de información a las agencias nacionales y provinciales.
- Fomentar la vinculación entre el sector académico y el Estado en la investigación y desarrollo de políticas y programas sociales.

Mediante la realización de:

- Relevamientos de la población beneficiaria en situación de pobreza y vulnerabilidad social mediante la confección de la “Ficha social las familias cuentan”.
- Evaluaciones y monitoreo de programas sociales.

- Informes sobre condiciones de vida.
- Publicaciones con información de programas sociales provinciales.
- Registros de beneficiarios.
- Identificación y selección de familias beneficiarias actuales y potenciales de programas sociales a través de un Sistema unificado de información.
- Observatorio social.
- Estudios y publicaciones.
- Capacitaciones y asistencia técnica.

El SIEMPRO cuenta con Agencias SIEMPRO-SISFAM en las provincias.

Además de estos sistemas de carácter central y sistemático, la conformación de los Consejos Consultivos de Políticas Sociales a nivel nacional, provincial, municipal y barrial cumplen un rol de monitoreo permanente de los Programas y de su aplicación en todo el país, con una gran heterogeneidad de resultados. Al estar cerca de los beneficiarios y de las realidades sociales locales permiten una mirada cualitativa que de otro modo no se podría conseguir.

## **2.3 Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Secretaría de Derechos Humanos**

2.3.1. Plan de consulta para elaborar la lista de las peores formas de trabajo infantil comprendidas en el artículo 3 del convenio 182 de la organización internacional del trabajo.

La República Argentina es Estado Parte del Convenio 182 de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil. Este instrumento tiene como objetivo «*conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia*», para lo cual establece que debe «*adoptar medidas inmediatas y eficaces*» (cf. artículo 1º del Convenio 182).

Cuatro incisos del artículo 3° del mencionado convenio determinan cuáles son las «peores formas de trabajo infantil». Una de ellas, prevista en el inciso d), contempla el siguiente criterio de inclusión al definir, como «trabajo infantil», al 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*».

En virtud de lo que determina el Convenio, los Estados Parte deben elaborar una lista de aquellas formas de trabajo infantil que tengan lugar dentro de sus territorios y respondan a esta última definición.

La elaboración de dicha lista, al igual que la localización de los lugares donde tales formas de trabajo tienen lugar, debe realizarse en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas. En tanto la determinación de las «peores formas» del inciso d) del artículo 3°, resulta alcanzada por el deber de eficacia que abarca a todas las obligaciones del Convenio, tal exigencia justifica acudir a otras fuentes idóneas, razón por la cual se ha previsto incluir a organizaciones no gubernamentales, organismos públicos del Estado Nacional, de los Estados provinciales y de los municipios y al público en general, según las modalidades que más adelante se describen.

En este contexto es que la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación convoca a esta consulta pública, a fin de poder generar un instrumento que permita tomar medidas urgentes para la prohibición y erradicación de las “peores formas de trabajo infantil”.

De acuerdo con lo expuesto, el presente Plan de Consulta describe las **acciones** que deben llevarse a cabo para recoger la información relevante a fin de elaborar la lista de las peores formas de trabajo infantil contempladas en el artículo 3, inciso d) del Convenio 182 y, en la medida de lo posible, establecer su localización.

II.1) Requerimiento y recepción de información. La descripción del plan de consulta presenta dos aspectos generales: los medios para requerir la información y los medios para recabarla.

a) Medios para requerir la información:

Estos medios, también se dividen en dos grandes grupos. Por un lado, se prevé el envío de notas a ciertos actores a los que se estima relevante dirigir un requerimiento específico y, por el otro lado, se prevé realizar una consulta abierta al público en general.

a.1) Consulta por medio de notas.

En cuanto al primer medio indicado, tendrá como destinatarios a las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, tal como lo exige el Convenio 182 de manera expresa y, además, a una selección de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de organismos estatales.

La consulta se canalizará en estos casos, a través de notas enviadas por correo electrónico en aquellos casos en que se cuente con una dirección de este tipo y por correo postal común en los restantes casos. Cuando se emplee la vía del correo electrónico, se hará con bajo la modalidad de acuse de recibo por la cual el remitente puede constatar la efectiva recepción de la nota mediante un aviso en la dirección del correo emisor.

a.1.1) Criterios de selección de las entidades a consultar.

Notas a organizaciones de trabajadores:

La Confederación General del Trabajo aportó una lista conformada por sindicatos ordenados según rama de actividad. Se trata de 127 organizaciones gremiales de base (no incluye federaciones ni confederaciones).

Falta establecer si el listado contempla una distribución pareja en todo el territorio nacional.

Hay que considerar, para ello, que, según lo informado por la propia central de trabajadores, muchos de los sindicatos incluidos tienen filiales en el interior.

Dicha organización aportó, además, la nómina de personas, que ya se desempeñan como referentes en trabajo infantil, en distintos sindicatos.

Notas a organizaciones de empleadores:

El Ministerio de Trabajo aportó un listado de cámaras empresariales que agrupan a empleadores de diversos sectores de la industria, el comercio y el agro. Se trata de 57 cámaras, toda las cuales actúan a nivel nacional.

Queda pendiente determinar igual listado para las cámaras que actúan en provincias y ver si, de esta manera, se ha contemplado un mapa que refleje con fidelidad la existencia real de asociaciones de empleadores.

Organizaciones no gubernamentales:

Si bien la lista de organizaciones no gubernamentales fue proporcionada por el CENOC, no contempla la totalidad de las allí registradas en virtud de ser un número excesivamente alto.

Por tal motivo, se elaboró un listado de las ONGs cuya actividad está relacionada con el tema de la consulta, seleccionando aquellas dedicadas a niñez y trabajo. Posteriormente, se analizó si tales ONGs presentaban una adecuada distribución geográfica, considerando la necesidad de cubrir todo el territorio nacional.

Hecho este análisis, se advirtió que la lista adoptada no abarcaba el territorio de algunas provincias. Siguiendo, entonces, la consigna de completar una distribución territorial adecuada, se buscaron organizaciones no gubernamentales residentes en las zonas a completar, dentro de aquellas que realizan otras actividades afines con el tema de la consulta, tales como: desarrollo eco-

nómico, salud, educación, desarrollo social, etc. Con ello se cubrió razonablemente la distribución buscada.

Organismos estatales (nacionales, provinciales y municipales):

Se prevén consultas directas con autoridades nacionales, pero fundamentalmente con representantes provinciales y municipales.

En cuanto a la consulta a organismos nacionales, habida cuenta que la CONAETI está integrada por todos los Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, excepto el de Defensa, se propone que cada representante de Ministerio realice la consulta a las unidades administrativas que lo integran, consideradas idóneas para aportar información útil.

Asimismo, está previsto pedir que los representantes de Ministerios ante la CONAETI pongan a disposición de la consulta, recursos tales como Consejos Federales y otros medios similares destinados a articular políticas de Estado.

Se emplearán los medios disponibles en el IFAM (Ministerio del Interior) a través de su red de comunicación con los municipios de todo el país.

a.2) Consulta al público en general.

En cuanto al segundo medio indicado, se prevé realizar una convocatoria al público a través de los medios masivos de comunicación, para que aporte, por las vías que más adelante se describen, la información necesaria para elaborar la lista a la que se ha hecho referencia.

b) Medios para recoger la información:

La persona interesada en aportar información puede ingresar a la página web [www.consulta182.jus.gov.ar](http://www.consulta182.jus.gov.ar) preparada para esta finalidad y llenar la base de datos que allí se encuentra, o llamar a la línea 0800 666.6006. Esta

línea estará atendida por operadores capacitadas a tal fin, quienes guiarán la información a relevar.

## **2.4 Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología**

### 2.4.1 Programa Integral para la Igualdad Educativa

El PIIE depende de la Secretaría de Educación y se articula en forma transversal con las tres Direcciones Nacionales: Formación Docente y Gestión Curricular, Programas Compensatorios e Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Objetivo general: Mejorar las condiciones educativas de los chicos que se ven más afectados por la desigualdad social mediante el fortalecimiento de instituciones educativas urbanas primarias, de EGB 1 y 2 que atienden a la población de niños en situación de mayor vulnerabilidad social en todo el territorio del país.

Metas:

De los principios enunciados, se desprenden los propósitos que a continuación se mencionan como así también las líneas de acción a través de las cuales se efectivizan:

- Implementar acciones pedagógicas y comunitarias que apunten al fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- Acompañar y apoyar el desarrollo de iniciativas pedagógicas escolares en cuanto espacios de acción y reflexión de las propuestas de enseñanza institucionales y de aula.
- Fortalecer el lugar central de la enseñanza a través de propuestas de profesionalización docente.
- Promover acciones educativas vinculadas con el entorno escolar para la conformación de comunidades de aprendizaje.

- Diseñar e implementar redes interinstitucionales e intersectoriales y desarrollar estrategias de atención e inclusión de los niños y las niñas que están fuera de la escuela.

A continuación se describen sintéticamente un conjunto de acciones que procuran avanzar integralmente en base a un modelo de gestión federal, es decir, a una coordinación consensuada, tanto de las políticas educativas como de las prácticas pedagógicas, con cada equipo jurisdiccional. En ese sentido, se realizará un seguimiento y una evaluación cuya dedicación será compartida entre las instancias nacionales y jurisdiccionales del Programa.

Del mismo modo, y en tanto parte de la política pública nacional, el PIIE articula sus acciones con otros sectores del Estado (Salud, Trabajo, Desarrollo Social) para, conjuntamente, mejorar las condiciones educativas de los chicos que se ven más afectados por la desigualdad social.

• *Apoyar las iniciativas pedagógicas escolares:* se propone que las escuelas diagramen e implementen una iniciativa pedagógica, es decir, un conjunto de acciones dirigidas al fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Para su implementación el PIIE ofrece a las escuelas acompañamiento pedagógico y otorga un subsidio para cada institución.

• *Apoyar el ejercicio de la profesión docente:* se prevé para los docentes de las escuelas actividades, encuentros y seminarios de formación y capacitación. Asimismo se diseñarán y aprovecharán documentos pedagógicos y recursos didácticos complementarios de esta acción.

• *Fortalecer el vínculo de la escuela con la comunidad:* se impulsarán acciones con diferentes organizaciones de la comunidad para ampliar el entorno educativo y conformar comunidades de aprendizaje. Se impulsará asimismo el trabajo en redes interinstitucionales e intersectoriales que

fortalezcan a la escuela y potencien las posibilidades de enseñanza y aprendizaje para todos los niños y niñas, especialmente los que se encuentran fuera de ella.

• *Recursos materiales para las escuelas:* cada escuela recibirá:

- Una biblioteca de 500 libros.
- Equipamiento informático.
- Vestimenta escolar.
- Un subsidio para útiles escolares.

• *Refuncionalizar la infraestructura escolar:* se brindarán recursos económicos para el mejoramiento de la infraestructura escolar básica, especialmente destinados a la construcción, adecuación y mejoramiento de las salas de informática.

De acuerdo con esta serie de propósitos y de acciones, el PIIE se plantea reorientar los esfuerzos y concentrar los recursos en las escuelas, procurando despejar el terreno de algunas demandas y así fortalecer la tarea central de la escuela, es decir, la enseñanza.

Está destinado a Alumnos de las escuelas más desfavorecidas, aproximadamente 632.000 alumnos que asisten a 1099 escuelas de Nivel Inicial, EGB urbano y rural y Educación Especial de todo el país.

Además de este Programa, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología cuenta con dos programas de Becas Estudiantiles que se informarán más adelante como Programas seleccionados especialmente para su análisis.

#### 2.4.2 Programa Nacional de acciones compensatorias en Educación

Objetivo General: Garantizar la igualdad de oportunidades y la calidad educativa para los sectores más vulnerables de la población. Las prestaciones que realiza son acciones destinadas

al fortalecimiento de la inclusión, igualdad, permanencia en el sistema educativo y promoción a término con calidad, de alumnos en riesgo socioeducativo.

Metas:

- Efectuar la detección y evaluación de necesidades de compensación educativa ocasionadas por la desigualdad de oportunidades y posibilidades de acceso, permanencia, logros y egresos del sistema educativo.
- Formular, desarrollar y ejecutar y realizar el seguimiento de programas destinados a compensar las desigualdades educativas detectadas y mejorar la calidad educativa en escuelas rurales y urbanas prioritarias, en la educación de la población con necesidades educativas especiales, de la población aborigen y y en la educación para adultos.
- Entender y cooperar en la resolución de los problemas vinculados con la deserción, repitencia y rezago escolar en todos los niveles, y propiciar la adopción de las medidas pertinentes.

Las principales acciones son:

- Para la Retención Escolar.
- Para la Inclusión.
- Becas Estudiantiles.
- Acciones Especiales (Programa de Educación Intercultural Bilingüe, Programa Nacional de Educación Física, Proyectos Multinacionales, Medidas de la Seguridad Educativa, Proyecto Prevención VHI/SIDA en la Escuela, apoyo a escuelas en situación de vulnerabilidad socio-educativa).

Las metas físicas para estas acciones durante el 2005 son:

- Aportes para la Implementación de Proyectos Educativos – Institucionales para 2.000 Escuelas

- Provisión de Material Bibliográfico a Bibliotecas Escolares de 250.000 Escuelas
- 4.000 Becas Correspondientes a Leyes Especiales
- 6.000 Becas a Aborígenes
- 351.750 Becas para Estudiantes de EGB3 y Polimodal
- 1.666.300 Libros (Texto, Lectura y Manual) para Alumnos de EGB y Polimodal
- Provisión de Útiles Escolares a 2.000 Escuelas
- 5.997 Escuelas con Proyectos de Retención Escolar para Alumnos de EGB3 y Polimodal.

Focalización: 11.500 escuelas de Nivel Inicial, EGB y de Educación Especial y Polimodal situadas en contextos rurales y urbanos, de las 24 Jurisdicciones del país.

Población destinataria: Las escuelas bajo proyecto atienden a 3.000.000 de alumnos en situación de vulnerabilidad socioeconómica y de riesgo educativo, incluyendo poblaciones aborígenes.

Fuente de financiamiento: Presupuesto Nacional. El Proyecto de Becas está financiado por el BID. Para algunos Proyectos se cuenta con el apoyo de UNICEF.

## **2.5 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).**

### 2.5.1 Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil.

En la sección de Recomendaciones de este informe incluimos algunas acerca de su funcionamiento. Cabe destacar que en el período diciembre 2004-marzo 2005, en el cual se realizó el estudio y las entrevistas a la presidenta, la CONAETI transitaba una situación de fuerte desgaste institucional. Entre julio y diciembre de 2005, se ha ido visualizando una jerar-

quización de la Comisión manifiesta en el apoyo político institucional que brindan los diferentes organismos intervinientes.

Como información relevante acerca de las acciones de este organismo, en el mes de Octubre de 2002, la CONAETI aprobó por consenso el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. El marco de acción en que se desarrolla el Plan se encuadra dentro de las obligaciones que le competen al Estado Nacional de acuerdo con el artículo 32 de la Convención de los Derechos del Niño, con jerarquía constitucional a partir de la reforma del año 1994, los instrumentos normativos de la OIT, tales como el Convenio N° 138, ratificado por Ley 24.650. Asimismo, la Ley 25212 que aprueba el Pacto Federal del Trabajo, cuyo anexo IV es el Programa Nacional de Acción en Materia de trabajo Infantil. El Plan tiene un carácter integral con acciones enmarcadas en una política nacional de atención a la niñez (salud, educación, entorno familiar, etc.), un carácter participativo multi-sectorial y un carácter descentralizado (políticas descentralizadas de los programas y proyectos a nivel provincial y municipal).

A través del Convenio Marco celebrado entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la CONAETI y el Consejo Federal del Trabajo, se debería establecer una política nacional destinada a prevenir y erradicar el trabajo infantil y a proteger a los niños y las niñas que trabajan. La estrategia comprende adecuadas medidas de compensación social a favor de los trabajadores en general, de los sectores de bajos ingresos, prevenir el trabajo infantil y estimular la reinserción en el sistema educativo formal. Para obtener logros en la planificación de las acciones deberá promoverse la realización de diagnósticos situacionales a niveles regionales y jurisdiccionales, el fortalecimiento de la Inspección de Trabajo y creación de nuevas formas de detección del Trabajo Infantil, la capacitación de los agentes educativos, sanitarios, culturales y de los medios de comunicación, la sensibili-

zación de la sociedad en general, y la participación tripartita de los sectores relacionados con la problemática, incrementando así la posibilidad de lograr alguna forma de integración significativa.

Dos resoluciones específicas que comprometen el trabajo de la CONAETI son:

- la Resolución MTEySS N° 87 de fecha 14 de febrero de 2003, que incorporó en el marco del Componente de Formación Profesional del Programa Jefes de Hogar, dos acciones a desarrollar por la Comisión Nacional orientadas a la sensibilización y concienciación respecto de la problemática del trabajo infantil.

- la Resolución MTEySS N° 102 de fecha 21 de febrero de 2003, por la cual se requiere el compromiso, con carácter de declaración jurada por parte de los Proveedores de Bienes y Servicios que contrate este Ministerio respecto a la no utilización de mano de obra infantil en ninguno de los segmentos de su proceso productivo.

#### Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil

El marco de acción en que se desarrolla este Plan se encuadra dentro de las obligaciones que le competen al Estado Nacional, de acuerdo con el artículo 32 de la Convención de los Derechos del Niño, ratificada por Ley Nacional N° 23.849, con jerarquía constitucional a partir de la Reforma de 1994, y los instrumentos normativos de la OIT, tales como el Convenio N° 138, ratificado por Ley N° 24.650, que establece que «Todo miembro para el cual esté en vigor este Convenio se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños». Asimismo, la Ley N° 25.212 aprueba el Pacto Federal del Trabajo, cuyo Anexo IV es el Programa Nacional de Acción en Materia de Trabajo Infantil. Entre sus objetivos se encuentran: “Implementar un Programa Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo

#### Infantil Rural” Implementar un Programa Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano

#### Programa Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil Rural

El Programa, que está dentro de los objetivos del Plan Nacional, comprende a niños y niñas menores de 14 años, que trabajen en el medio rural o sean considerados como muy vulnerables a esta problemática. Apunta a fortalecer a familias rurales que incluyan en su núcleo a niños y niñas trabajadores, con adecuadas medidas de compensación y capacitación que permita a los jefes y jefas de hogar ampliar sus niveles económicos y retirar a esos niños y niñas del circuito laboral. El propósito, asimismo, es asegurar la incorporación y permanencia de los niños y niñas sujetos de intervención, dentro del sistema escolar formal. A partir de la creación de la Comisión Provincial de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil de la provincia de Misiones, los organismos que la integran, a través de la Subsecretaría de Trabajo de esa provincia, toman como uno de los compromisos dar continuidad al Programa Rural, a partir de lo cual se comienza con la segunda etapa que constituye la creación de la Unidad Ejecutora y la Mesa de Dialogo Social. La tercera etapa es la ejecución de un microproyecto aprobado por OIT para la realización de un diagnóstico en la localidad de San Vicente, provincia de Misiones. Cabe destacar la conformación de la Unidad de Coordinación, que evalúa y da seguimiento a la continuidad del Programa.

#### Programa para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano en la República Argentina

Este Programa se fundamenta en el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. La propuesta es implementar un Programa de nivel Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano a través

de Proyectos Locales. Las acciones dirigidas a prevenir y erradicar el Trabajo Infantil Urbano deben estar integradas en una Política de Estado, que a nivel federal apoye con recursos materiales y humanos, las acciones e intervenciones locales.

### 2.5.2 Encuesta y Observatorio de Trabajo Infantil en la Argentina.

Forma parte del Programa de Información Estadística y Monitoreo en Materia de Trabajo Infantil de la OIT (SIMPOC) como resultado de un convenio entre MTEySS y el IPEC-OIT. La Coordinación en el Área del MTEySS corresponde a la Subsecretaría de Programa Técnica y Estudios Laborales a partir del 16 de Septiembre de 2003, por Resolución MTEySS N° 187. Son sus objetivos:

1. Recoger, utilizar y difundir datos cuantitativos y cualitativos, para el estudio de la magnitud, distribución, características, causas y consecuencias del trabajo infantil.
2. Crear una base de información para el análisis de datos sobre el trabajo infantil que pueda ser utilizada en el planeamiento, monitoreo y evaluación de políticas y programas.
3. Crear una base de datos sobre instituciones y organizaciones activas en el campo del trabajo infantil, proyectos y programas del trabajo infantil, acciones en las empresas y legislación, diseñada para ser actualizada periódicamente.

Actualmente, este Programa está realizando la *Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANA)*, en el área metropolitana de Buenos Aires, y en las provincias de Formosa, Chaco, Jujuy, Salta, Tucumán, Mendoza, lo que permitirá un diagnóstico de la situación de niños y niñas que trabajan. Una característica relevante de esta encuesta es que se ha entrevistado a los propios niños y niñas, técnica que se utiliza para mejorar la confiabilidad de las respuestas.

La encuesta está diseñada para obtener información sobre las actividades de niños, niñas y adolescentes (entre 5 y 17 años) en los temas siguientes: educación y rendimiento escolar; actividades recreativas; actividades domésticas (tipo, intensidad, presencia de adultos, motivos y evaluación); actividades económicas (en la semana y el año previo). El trabajo de campo, que abarca tanto áreas urbanas como rurales, está a cargo del INDEC y está prácticamente finalizado en todas las provincias. Luego del ingreso y procesamiento de los datos se divulgarán las primeras estimaciones oficiales de la incidencia del trabajo infantil en las jurisdicciones cubiertas por la encuesta. Sin perjuicio de contar aún con datos estadísticos ciertos, encontramos trabajo infantil en diversas modalidades entre las que se destacan: trabajo agrario (tabaco, cítricos, yerba mate, horticultura, pastoreo, etc.), industrial (hornos de ladrillo, textiles, pirotecnia, vidrio, cerámica, etc.), minería, marítimas o fluviales.

En el marco del programa también se está preparando un *Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente* que contendrá información cuantitativa y cualitativa sobre el trabajo infantil y que se divulgará a través de la web. Esta información servirá de insumo para la formulación y evaluación de políticas y programas de prevención y erradicación del trabajo infantil y regulación del adolescente.

### 2.5.3 Programa “Luz de Infancia”, para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial Infantil

Por Resolución MTEySS N° 142 de fecha 15 de Agosto de 2003 este programa pasa a depender de la Secretaría de Trabajo. Forma parte de una estrategia nacional que busca priorizar en la política pública la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI), sumándose a los esfuerzos y acciones, que se están realizando en la frontera Paraguay – Brasil para articular las instituciones en torno a un objetivo en común y; adecuar y armonizar las legislaciones.

Se desarrolla una prueba piloto en la localidad de Puerto Iguazú, Misiones, comprendiendo un área circundante de 100 km. Se formó un Comité Local Multisectorial, que tiene entre sus funciones fortalecer y articular institucionalmente las organizaciones con competencia en la ESCI. También implica la coordinación y el trabajo en conjunto con las organizaciones locales de Foz Iguazu (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay), a través de sus respectivos Comités Locales. Asimismo llevarán campañas de difusión y sensibilización de la sociedad civil sobre la ESCI en sus diversas formas. Se creó un Centro de Atención Integral, dirigido a niños, niñas y adolescentes. El mismo cuenta con un equipo interdisciplinario que brindará una adecuada atención a las necesidades particulares de cada uno, en función de su protección y atención, sin perder de vista la importancia de la reinserción familiar.

#### 2.5.4 Programa de formación e información sistémica en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social lleva adelante el “*Programa de Formación e Información Sistémica en materia de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil*” con cooperación no reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo. El Programa depende de la Secretaría de Trabajo.

La estructura normativa que regula el trabajo de menores de dieciocho años de edad en Argentina posee como principal fuente formal la Constitución Nacional que en su última reforma -año 1994- y conforme lo prevé el inciso 22 de su artículo 75, otorga jerarquía constitucional a la Convención sobre los Derechos del Niño (adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas y aprobada en nuestro país por Ley N° 23.849) y –genéricamente– jerarquía supra-legal a los tratados celebrados con las demás naciones y con organismos internacionales. A la ratificación del Convenio N° 138 de la OIT, se agregó -el 5 de febrero de 2001- la del Convenio N° 182

sobre las Peores Formas del Trabajo Infantil. Las leyes generales, tales como la N° 20.744 de Contrato de Trabajo, ratifican en la legislación interna el compromiso asumido por Argentina al suscribir los Convenios Internacionales. La Ley N° 22.248 del Régimen Nacional del Trabajo Agrario también prohíbe el trabajo de menores de 14 años. Desde la óptica de políticas y legislaciones de las distintas jurisdicciones autónomas o provinciales que existen en nuestro país, la aprobación legal -Ley N° 25.212/00- del Pacto Federal del Trabajo ha significado la confirmación de la búsqueda de homogeneización a nivel nacional de programas de acción -y de control- con miras a lograr un mayor y más efectivo resultado de erradicación de la problemática del trabajo infantil. En varias provincias las leyes han incorporado enunciados específicos sobre este tema.

Tanto el Pacto Federal del Trabajo ya mencionado como las bases y objetivos para el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, consensuado por los actores sociales que integran la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), contemplan acciones de Formación e Información dirigido a los inspectores de trabajo permitirá la revalorización del rol de inspección para esta acción y contribuirá a la sensibilización de la comunidad. La destinadas a retirar a los niños y las niñas del mercado de trabajo y a incorporarlos plenamente al sistema educativo.

En este sentido, cobra especial importancia la función de la Inspección del Trabajo, llevada adelante por los agentes que fiscalizan las condiciones laborales. La inspección del trabajo cumple un rol esencial en la erradicación del trabajo infantil, puesto que tiene competencia para la detección, prevención e infracción del mismo. De esta manera ocupa una posición ideal para conseguir mejoras en la lucha contra el trabajo infantil.

Si bien su competencia les permite detectar el trabajo infantil, la formación recibida por los

inspectores los circunscribe a un rol sancionador hacia el empleador, alejado de una respuesta integral al problema. Asimismo, los inspectores de trabajo han manifestado las dificultades que supone la intervención con respecto al trabajo infantil: la re-victimización de los niños y las niñas a través de la generación de peores condiciones de empleo, o la posibilidad de potenciar aún más la invisibilidad y peligrosidad del trabajo que realizan. Esto plantea diferentes consideraciones: el problema del trabajo infantil, con sus particularidades y su condicionamiento socio- económico, requiere de una formación e información específica y del desarrollo de actitudes que facilite una intervención eficaz y eficiente, así como la cooperación y la coordinación de distintos actores sociales involucrados en la problemática. A tal fin, la propuesta de un Programa incorporación de otros actores sociales facilitará también el abordaje interdisciplinario y el esfuerzo concertado entre las áreas del gobierno, las organizaciones de empleadores, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de la sociedad civil para avanzar en la erradicación del trabajo infantil.

Las acciones del Programa se adecuan a la estructura descentralizada que tiene la Inspección de Trabajo en la República Argentina, y se seleccionaron para el año 2004 en las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, Santa Fe, Tucumán y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las que fueron seleccionadas en función de los avances en la adecuación de la legislación local a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, las modalidades de trabajo infantil prevalecientes en cada una y la apertura de las instituciones encargadas de las inspecciones laborales a la realización del proyecto.

Para el año 2005 se ha ampliado la cobertura del Programa a cinco jurisdicciones más, Santa Fe, Chaco, San Juan, Salta y Provincia de Buenos Aires (Ciudad de Mar del Plata).

De acuerdo con los objetivos del Programa, se logró instalar la temática del trabajo infantil en las provincias seleccionadas, la visualización de líneas de acción y el intercambio entre los participantes. Se conformó durante el desarrollo de las capacitaciones un espacio de intercambio, conocimiento, reflexión y formación, novedoso y necesario para el abordaje de la problemática.

El Programa resultó una experiencia de suma utilidad para los participantes y las autoridades provinciales y municipales.

Durante el año 2004, los beneficiarios del Programa fueron 231 inspectores de trabajo y 430 actores sociales de las doce jurisdicciones seleccionadas.

*Fuentes de financiamiento:* Aporte del BID: 50.400 Euros; aporte de CONAETI: 34.500 Euros. Total: 84.900 Euros

*Objetivo General:* Promover la formación e información sobre la problemática del trabajo infantil a los inspectores de trabajo, mediante el diseño de una estrategia pública orientada a la prevención y erradicación del mismo, procurando la instalación de una capacidad institucional y favoreciendo su accionar con diferentes actores sociales involucrados a la temática.

*Objetivos específicos:* Brindar conocimientos específicos sobre el trabajo infantil a fin de lograr un abordaje efectivo y eficiente.

Revalorizar el rol de la Inspección de Trabajo en la prevención y erradicación del trabajo Infantil, dado lugar a la posición privilegiada del inspector en cuanto tiene competencia para la detección, prevención e infracción de esta problemática.

Facilitar el abordaje en red para intervenir en forma interdisciplinario y en un esfuerzo concertado entre las áreas del gobierno, las organizaciones de trabajadores, las organizaciones de

la sociedad civil y las organizaciones de empleadores.

*Beneficiarios:* Los beneficiarios del Programa son inspectores de trabajo, funcionarios de las áreas de derechos humanos, desarrollo social, educación, niñez, salud, seguridad y trabajo de las gobernaciones provinciales y municipales; representantes de los Poderes Legislativo y Judicial con competencia en la temática de niñez y trabajo; integrantes de organizaciones no gubernamentales que aborden la temática de infancia y adolescencia; organizaciones religiosas; representantes de sindicatos y de cámaras de empleadores de la jurisdicción territorial.

#### *Componentes y actividades:*

##### Componente 1: Capacitación de inspectores de trabajo

Se refiere a la formación de los inspectores de trabajo designados por el área competente provincial para participar en las jornadas/taller en materia de trabajo infantil para el fortalecimiento de su rol preventivo y educativo. La implementación del componente implicará: i) elaborar un manual de formación e información sobre el trabajo infantil, ii) organizar jornadas/taller provinciales, con la participación de inspectores de trabajo y actores sociales involucrados en la problemática y iii) organizar jornadas/taller provinciales de formación específicas para los inspectores de trabajo.

Las actividades a realizarse para el desarrollo de este componente son las siguientes: diseño y confección de un manual de formación e información sobre el trabajo infantil, material didáctico (filminas, mapas conceptuales, etc.) y material de difusión para la realización de las jornadas/taller; preparación y diagramación de las jornadas/taller en las provincias seleccionadas; reuniones con representantes de las áreas de trabajo provinciales; realización de doce (12) jornadas/taller de un (1) día de duración para la informa-

ción en materia de trabajo infantil en doce provincias destinadas a inspectores de trabajo y actores sociales involucrados en la problemática (Módulo I); realización de doce (12) jornadas/taller de un (1) día de duración para la formación en materia de inspección de trabajo y trabajo infantil en doce provincias destinadas a inspectores de trabajo (Módulo II); seguimiento, evaluación y medición de las actividades programadas.

##### Componente 2: Convocatoria y articulación de actores sociales

Referido a la concientización de actores sociales (organismos gubernamentales, organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores y organizaciones de la sociedad civil vinculados directa o indirectamente con la temática del trabajo infantil) y la promoción de redes sociales. Este componente apunta a concientizar a los actores sociales en la problemática del trabajo infantil, brindar elementos teóricos y técnico-operativo desde la perspectiva de redes sociales para el abordaje de la problemática, promover la conformación de redes sociales y/o fortalecer las existentes. Se buscará generar nuevas líneas de intervención y la recuperación y divulgación de las mejores prácticas en la materia. La implementación del componente implicará: i) identificar a los actores sociales locales involucrados en la problemática; ii) convocarlos a participar de las jornadas/taller; iii) elaborar un cuadernillo sobre trabajo infantil y redes sociales.

Las actividades a realizarse para el desarrollo de este componente son las siguientes: reuniones con representantes de organismos gubernamentales provinciales con competencia en infancia y trabajo; identificación y convocatoria de actores sociales locales involucrados en la problemática; realización de doce (12) jornadas/taller de un (1) día de duración de formación e información en materia de redes sociales en doce provincias destinadas a actores sociales locales involucrados en la problemática e inspectores de

trabajo (Módulos III); elaboración de un cuadernillo sobre trabajo infantil y redes sociales; incorporación de información sobre el programa de manera continua en la página web de la CONAETI; seguimiento, evaluación y medición de las actividades programadas.

#### 2.5.5 Programa: acciones de estímulo a la empleabilidad

*Componentes:*

1) Formación para beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

*Objetivo:* Fortalecer condiciones de empleabilidad a través de la educación y formación profesional.

2) Materiales para obras comunitarias (PJJH)

*Objetivo:* Brindar ocupación a beneficiarios del PJJH en proyectos de infraestructura comunitaria y promoción de reinserción laboral.

*Población:* Desocupados /Municipios y organizaciones de la Sociedad Civil.

*Localización geográfica:* Todo el país

*Bienes y/o servicios que brindan:* 1) Suma económica. Capacitación laboral y asistencia para terminalidad educativa. 2) Capacitación y asistencia técnica

*Fuente de financiamiento:* Tesoro Nacional y organismos multilaterales

#### 2.5.6 Programa apoyo a la búsqueda de empleo e inserción laboral de personas con capacidades especiales

*Objetivos:* Relevamiento y actualización de base de datos del registro, difusión de normas vigentes e incentivos correspondientes, fortalecer la intermediación laboral entre el sector privado y los trabajadores con capacidades especiales.

*Población:* económicamente activa con capacidades especiales

*Localización geográfica:* Todo el país

*Bienes y/o servicios que brindan:* Capacitación, Asesoramiento sobre beneficios que poseen (subsidios, pase libre en transporte, becas, pensiones).

*Fuente de financiamiento:* Tesoro Nacional (impuesto al cheque).

#### 2.5.7 Plan Más y Mejor Trabajo

El Plan Más y Mejor Trabajo es una herramienta creada por el Ministerio de Trabajo para promover la inserción laboral de trabajadores desocupados y beneficiarios de programas sociales en empleos de calidad. Esta iniciativa identifica sectores de actividad y empresas con potencial para la generación de empleo que buscan trabajadores calificados para distintos puestos de trabajo.

Para esto, el MTEySS convoca a los actores públicos y privados de todo el país vinculados a ellos a desarrollar proyectos y acciones que permitan capacitar e incorporar a trabajadores desocupados. También identifica empresas y sectores que atraviesan coyunturas de crisis para apoyar proyectos orientados a recuperar y fortalecer su viabilidad y competitividad para sostener el empleo que ellos generan.

El plan promueve la inclusión de los trabajadores en empleos formales y de calidad, que es condición básica para todas las acciones que propone.

*Operatoria:*

Convoca actores privados (cámaras, empresas, sindicatos) y públicos (gobiernos provinciales y locales) para acordar el desarrollo de acciones orientadas al logro de objetivos y metas específicos en torno al mejoramiento al empleo, la empleabilidad y calidad de empleo.

Los acuerdos generados por el Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo especifican los resultados a que se comprometen los actores y además define las acciones o proyectos a desarrollar para el logro de estos resultados y los mecanismos de monitoreo y seguimiento.

El Plan Integral contempla tres tipos de acuerdos denominados:

*Acuerdos Sectoriales*. Comprometen y vinculan a representantes de sectores nacionales y regionales representados por cámaras empresarias y sindicatos con potencial de generación de empleo. Estos se concretan en proyectos específicos con empresas y trabajadores en las áreas geográficas donde se concentra la actividad del sector.

*Acuerdos Territoriales*. Comprometen a empresarios, organizaciones sindicales de una determinada región o territorio, junto con las autoridades provinciales y locales. Se concretan en proyectos que, en el marco de procesos de desarrollo local, responden a las necesidades de distintos grupos de población.

*Acuerdos Empresariales*. Comprometen a una empresa o grupo de empresas en la calificación e inserción laboral de trabajadores beneficiarios de planes sociales.

*Modo de implementación:*

El procedimiento para incorporarse al Plan Más y Mejor Trabajo contempla cuatro fases:

Fase A Solicitud de Adhesión.

Fase B Convenio de Adhesión

Fase C Elaboración del Acuerdo

Fase D Implementación y Monitoreo

*Fase A Solicitud de Adhesión*. La primera fase da comienzo con una Solicitud de Adhesión al Plan a través de un sencillo formulario que puede ser retirado en todas las Gerencias Territoriales del país.

Los solicitantes pueden ser:

- Cámaras empresarias y sindicatos representativas de un sector de actividad o encadenamiento productivo para los Acuerdos Sectoriales.
- Gobiernos provinciales, locales, cámaras y sindicatos para los Acuerdos Territoriales.
- Empresas individuales o grupos de empresas para los Acuerdos de Empresa.

La solicitud de adhesión dará lugar a un primer procesamiento; luego se clasificarán en alguno de estos tres tipos de acuerdo y se elaborará un Informe de Base que reunirá la información necesaria para fundamentar la aprobación, rechazo o la reelaboración de la solicitud, atendiendo a la representatividad y articulación de actores.

*Fase B Convenio de Adhesión*. La aprobación de la solicitud de adhesión da lugar a la segunda fase del proceso de incorporación al plan, la celebración de un Convenio de Adhesión que identifica los actores y pone de manifiesto la voluntad y compromiso de los mismos, del MTEySS y, eventualmente, de otras áreas del gobierno nacional o provinciales pertinentes, en relación con la elaboración, implementación y monitoreo del Acuerdo Más y Mejor Trabajo en alguna de la modalidades antes indicadas (Sectorial, Territorial o de Empresa).

El Convenio de Adhesión establece los objetivos y compromisos generales que las partes asumen y los mecanismos y plazos para la elaboración del Acuerdo Más y Mejor Trabajo que especificará estos compromisos.

*Fase C Elaboración del Acuerdo*. La firma del Convenio de Adhesión genera la tercera fase del proceso de incorporación al plan. Esta consiste en la elaboración y presentación de un plan de acción que establece objetivos, metas, plazos, medios de verificación de su cumplimiento, proyectos y recursos. Para la presentación de la

propuesta los actores deberán discutir y elaborar un diseño concertado del plan de acción y deberán completar un formulario que recoja estas discusiones. En este proceso contarán con asistencia de equipos técnicos del MTEySS, que informarán y contribuirán a la adaptación de los distintos instrumentos de política a las características del plan formulado por los actores.

El resultado de esta fase será la firma de un Protocolo al Convenio de Adhesión firmado en la Fase B. Este Protocolo establece los compromisos específicos de los actores en términos de resultados, medios de verificación y plazos, así como los mecanismos de monitoreo del avance del plan.

*Fase D Implementación y Monitoreo.* Firmado el Protocolo comienza la fase de implementación. Allí operan los instrumentos de política que el MTEySS compromete para el desarrollo del Plan de Acción acordado y la movilización de los recursos de los actores para concretar las metas en los plazos acordados.

El mecanismo de monitoreo permite ajustar el plan en función de su evolución e incorporar nuevas metas y proyectos, en caso de juzgarse necesario. También permite controlar la transparencia en la utilización de los recursos.

#### *Componentes:*

##### 1. Reinserción laboral

Ahora, las empresas pueden incorporar a beneficiarios del Programa Jefes de Hogar (PJH) y a trabajadores desocupados y así lograr importantes beneficios. En efecto, aquellos empleadores que, cumpliendo las condiciones previstas en la Ley N° 25.877 y sus normas reglamentarias, contrate un beneficiario del PJH obtendrá de un 50% de descuento en las contribuciones que deberá realizar por el nuevo trabajador.

En el caso de contratar beneficiarios del PJH en el marco del Componente de Reinserción Labo-

ral de dicho programa, durante los primeros seis meses de la contratación, el empleado continuará percibiendo los \$150 de la asignación no remunerativa prevista en el Programa. Dicha suma será descontada del salario que deberá abonar el empleador. Por ejemplo, sobre un sueldo de \$450, abona \$300 la empresa y sobre este importe, habría un 50% de descuento en las contribuciones patronales.

A estas ventajas, se suma que la selección del personal se ve facilitada por el Ministerio de Trabajo, quien registra la historia laboral de los trabajadores desocupados. Con ello se agiliza la confección de listados de postulantes, según el perfil detallado por los empleadores. A partir de esta nómina preliminar, la empresa puede efectuar la entrevista ahorrando costos de selección.

Si la actividad lo justifica, en el marco del Componente de Reinserción Laboral, la empresa puede optar por incorporar al personal comenzando por un período de reentrenamiento e inducción de un mes de duración. En esta etapa el personal se forma en el puesto de trabajo y la empresa paga los aportes y la ART.

Al cabo de los seis meses, la empresa puede solicitar la firma de un nuevo convenio de adhesión al CRL para incorporar más personal por esta modalidad. En este caso, sólo podrá incorporar un número de trabajadores equivalente a los que haya efectivizado del convenio anterior.

Ésta puede ser una gran oportunidad para las empresas con perspectivas de crecimiento o expansión y para los trabajadores desocupados y beneficiarios del Programa.

#### *Operatoria y requisitos:*

Las empresas interesadas en participar deben inscribirse en el Registro Nacional de Empresas (RENAE). El RENAE ha sido creado al solo efecto de implementar el plan Más y Mejor Trabajo. Es requisito que al momento de inscribirse,

la dotación de personal sea igual o superior a la registrada en el SIJP tres meses atrás.

La inscripción se realiza en las Agencias Territoriales o en las Gerencias de Empleo del Ministerio de Trabajo, y en los municipios.

Ante la solicitud de trabajadores por parte de una empresa registrada, la Gerencia de Empleo correspondiente a la zona proveerá una nómina de personas que se ajusten al perfil requerido y a partir de allí la empresa completará el proceso de selección e incorporación. El proceso culmina en la firma de un convenio, con plazo máximo de vigencia de seis meses, en el que se establece la nómina de personas a incorporar y se deja constancia de la opción o no por el mes de reenamiento e inducción.

Finalizado el convenio, la empresa podrá incorporar a estos trabajadores en forma plena abonando la totalidad del salario, incluida la ayuda económica de \$150 y tendrá entonces derecho a solicitar la firma de un nuevo convenio al CRL.

## 2. Materiales

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social informa a los Municipios, Juntas de Gobierno y Comunas de todo el país, que se prorrogó la presentación de proyectos de construcción y mejoramiento de infraestructura comunitaria del Componente Materiales del Programa Jefes de Hogar hasta Enero de 2005

El Componente Materiales ofrece a los beneficiarios de este Programa la posibilidad de realizar su contraprestación en la construcción de infraestructura de utilidad comunitaria y productiva, brindando además un aporte económico no reembolsable para la provisión de materiales en proyectos de interés social.

El aporte máximo por proyecto es de \$35.000 financiando obras de Infraestructura educativa, sanitaria, de salud, asistencial, cultural, comu-

nitaria, deportiva, productiva, mejoramiento barrial y huertas comunitarias, entre otras.

Las obras podrán tener una duración mínima de tres meses y máxima de seis, a excepción de la tipología huertas orgánicas que podrán tener una duración mínima de 3 (tres) y máxima de 9 (nueve) meses.

## 3. Formación

El Componente de Formación realiza aportes financieros y brinda asistencia técnica para la instalación de capacidades y herramientas destinadas a mejorar los procesos de formación a los que se incorporan los beneficiarios. Estas mejoras están referidas a un incremento de la calidad desde una doble perspectiva: por una parte se trata de asumir la condición de partida como base para el desarrollo de cualquier acción formativa y, por otra, lograr relacionar esta acción con la trama productiva regional. Apuntamos a una formación que resulte pertinente desde el punto de vista del beneficiario y desde su vinculación con el mundo del trabajo. La expectativa es, que estos aportes impacten positivamente en el conjunto de la oferta de formación para adultos, sean o no beneficiarios del PJHD.

Con el propósito de fortalecer las condiciones de empleabilidad el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha puesto en funcionamiento un Componente que ofrece a los beneficiarios la posibilidad de realizar contraprestación mejorando su propia formación.

El Componente de Formación ha debido atender tanto necesidades de incorporación y certificación de la educación general primaria y media (terminalidad educativa) como necesidades de fortalecimiento de calificaciones profesionales (formación profesional).

## 4. Terminalidad educativa

La formación básica es el primer paso en el proyecto ocupacional de las personas.

Por ello, se crea este componente, para generar oportunidades para que los beneficiarios certifiquen su formación a través de la instrumentación de mecanismos flexibles y adecuados para adultos con una fuerte orientación hacia el mundo del trabajo.

#### Provisión de libros para la terminalidad educativa

El Componente de Formación ha tomado a su cargo la provisión de material educativo para los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar y para trabajadores desocupados que hayan participado que se incorporan a la contraprestación formativa. Un aporte sustantivo en esta dirección lo constituye el sistema de Educación General Básica de Adultos - Modalidad Semi presencial, desarrollado oportunamente por el Ministerio de Educación de la Nación. A partir de un acuerdo entre este último y el Ministerio de Trabajo dicho material ha sido readecuado y reimpresso en forma masiva.

A través de dos procesos licitatorios iniciados a fines de 2003, fue posible la provisión de alrededor de 1.800.000 libros que ya han sido ya distribuidos a todas las provincias involucradas. La operación ha contado con el financiamiento parcial del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (préstamos BIRF 7157-AR). El material producido satisface la necesidad de unos 100.000 alumnos incorporados a este sistema semipresencial y cubre las necesidades tanto de los protocolos celebrados durante 2003 como de aquellos firmados en el presente año.

Cabe destacar que, en todos los casos, las firmas adjudicatarias de las tareas de producción y de la logística necesaria para la distribución han sido argentinas. La envergadura de esta operación de producción de material educativo para adultos es de una escala hasta ahora inédita y ha generado un gran impacto a nivel de los servicios educativos y de la opinión pública.

#### 5. Plan sectorial de calificación

Un Plan Sectorial de Calificación es un conjunto de acciones articuladas que los actores de un

sector impulsan con el apoyo del MTEySS y de otras áreas del Estado para fortalecer su productividad, competitividad y capacidad de generación de empleo desde la formación de calificaciones.

El Plan Sectorial supone la participación organizada de personas que representan un determinado sector a nivel regional y nacional. Estos pueden ser cámaras empresarias, organizaciones sindicales e instituciones de apoyo que brindan capacitación, promoción y asistencia técnica vinculadas a las actividades del sector.

#### *Operatoria:*

El MTEySS cuenta con un fondo específico para financiar planes sectoriales de calificación en los sectores priorizados. También cuenta con tres unidades específicas articuladas con la Red Territorial de Gerencias de Empleo, para promover y apoyar técnicamente su desarrollo:

- Unidad de promoción, evaluación y seguimiento de los planes sectoriales de calificación.
- Unidad de evaluación, monitoreo y asistencia de las instituciones de capacitación.
- Unidad de acreditación de competencias laborales adquiridas por los trabajadores.

El MTEySS establecerá, en coordinación con el Ministerio de Economía, las actividades priorizadas en las que se promoverán Planes Sectoriales de Calificación. Fijará las condiciones, objetivos y procedimientos que estos planes deben reunir para su aprobación. Definirá también el contenido de las líneas de acción elegibles para brindar apoyo técnico y financiero, así como el sistema de seguimiento y monitoreo de procesos y resultados comprometidos por los planes y proyectos.

A su vez, el Ministerio de Trabajo evaluará y aprobará, de acuerdo a los procedimientos

establecidos a tal efecto, las distintas fases de desarrollo de los planes de cada sector, asistirá técnicamente su formulación, co-financiará el desarrollo de las actividades comprendidas en los proyectos y efectuará el seguimiento de las acciones comprometidas.

Promoverá, también, el fortalecimiento e institucionalización de la red de actores de cada sector para difundir los planes de calificación y desarrollar proyectos financiados con recursos públicos. La institucionalización de estas redes será un objetivo de política del MTEySS con plazos a definir en cada caso, no será considerado inicialmente como requisito para poner en marcha dichos planes. Una vez constituidas, los recursos para el desarrollo de políticas de formación en el sector serán invertidos a través de la red y combinados con los recursos que ella movilice de otras fuentes.

El MTEySS articulará sus políticas y líneas de apoyo con las que llevan adelante otras áreas del Estado Nacional, de los estados provinciales y los gobiernos locales para fortalecer los planes sectoriales con líneas de acción convergentes con sus objetivos.

## 6. Trabajo autogestionado

Frente a la crisis socioeconómica sufrida en años anteriores, un conjunto de mujeres y hombres decididos a mantener o recuperar sus puestos de trabajo dio origen al fenómeno de las empresas y fábricas recuperadas. En consonancia con esta idea, que tomó cuerpo rápidamente, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social desarrolló una estrategia de acción que reconoce esos desarrollos y brinda apoyo técnico y económico a quienes luchan por un empleo decente.

El objetivo de esta nueva propuesta radica en contribuir a la generación y el mantenimiento de puestos de trabajo a través de la promoción y fortalecimiento de empresas o fábricas recuperadas por sus trabajadores, que se hallen en funcionamiento o en proceso de reactivación.

*Beneficiarios:* Los beneficiarios de esta plan son las empresas o fábricas recuperadas por los trabajadores que se encuentren en funcionamiento o en proceso de reactivación.

Excepcionalmente, ante situaciones críticas de empleo el programa podrá asistir a cooperativas de trabajo, de producción o microempresas asociadas, gestionadas por sus trabajadores en condiciones de alta precariedad laboral.

Los interesados deberán inscribirse previamente en el Registro de Unidades Productivas Auto-gestionadas por los Trabajadores (RUPAT), habilitado por la Secretaría de Empleo a tal efecto. Es requisito contar al menos con la personería jurídica en trámite.

*Acciones del plan:* Asesoramiento y orientación a los trabajadores en temas laborales, legales y de organización. Además se facilitará, cuando sea requerido, el acceso a líneas de crédito promovidas por el Ministerio de Trabajo en articulación con otros organismos.

Apoyo técnico y económico no reembolsable para la implementación de proyectos: el financiamiento podrá destinarse a todas o algunas de las siguientes líneas: - Ayuda económica individual de hasta \$150.- por trabajador, por un período máximo de 6 meses. - Acceso a servicios especializados de asistencia técnica y/o capacitación. - Reparación y/o adquisición de equipamiento, de materias primas o insumos. Reacondicionamiento de infraestructura e instalaciones. - Actividades de comercialización, certificación de productos, habilitaciones.

El aporte económico es proporcional a la cantidad de trabajadores que integran la unidad productiva y puede ser de hasta \$500.- por trabajador, con un monto máximo de \$50.000.- por proyecto.

Para acceder al apoyo técnico y económico, las unidades productivas deberán presentar una propuesta al programa. En ella los trabajadores

podrán dar cuenta de su historia y situación actual, del proyecto de reactivación o fortalecimiento, y de las condiciones favorables y las dificultades para su concreción.

Las presentaciones -para cuya elaboración contarán con la asistencia necesaria por parte de los equipos técnicos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social- podrán ser realizadas por las fábricas o empresas de manera indi-

vidual, o a través de entidades con personería jurídica que agrupen a varias de ellas.

Desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se implementa también el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Este programa será desarrollado más abajo, al ser uno de los Programas seleccionados por este estudio para su análisis en profundidad.