

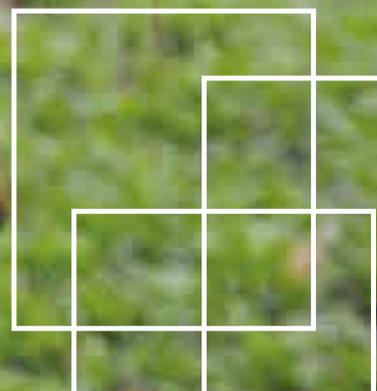


Organización
Internacional
del Trabajo

INFORME MUNDIAL SOBRE EL TRABAJO INFANTIL

Vulnerabilidad económica, protección social
y lucha contra el trabajo infantil

Resumen ejecutivo



Informe global sobre el trabajo infantil

Vulnerabilidad económica, protección social
y lucha contra el trabajo infantil

Resumen ejecutivo

Entre 2000 y 2008, el número de niños en situación de trabajo infantil a nivel mundial disminuyó en unos 30 millones. Pese a este progreso, al final de ese período, más de 215 millones de niños y niñas se encontraban aún en situación de trabajo infantil, y más de la mitad de ellos en trabajos peligrosos. Asimismo, la tendencia general a la baja ocultó el creciente número de niños en actividades económicas en África Subsahariana de 2004 a 2008 (OIT, 2010d). Si bien estas cifras subrayan la magnitud del desafío que la comunidad internacional sigue enfrentando, también existe un claro mensaje de esperanza – los progresos contra el trabajo infantil no sólo son posibles sino reales. Y se podría lograr más aún con decisiones acertadas en materia de políticas e importantes compromisos financieros nacionales e internacionales.

El año 2008, año de referencia de las últimas estimaciones mundiales de la OIT sobre el trabajo infantil, parece ahora bastante lejos¹. Desde entonces el mundo ha asistido a una crisis económica considerada por todos como la más grave desde la Segunda Guerra Mundial, que marcó el inicio de un período de prolongada incertidumbre económica y lento crecimiento. Pese a que la crisis tuvo su origen en los mercados financieros de los países industrializados, la globalización extendió sus efectos a los países en desarrollo. Si bien las consecuencias sociales varían en gran medida de un país a otro, en todas partes los pobres y las poblaciones vulnerables han sido duramente afectados por la crisis y sus consecuencias.

¿Qué puede hacerse en estas circunstancias especialmente difíciles para garantizar que sigamos avanzando – y más rápido – en la lucha contra el trabajo infantil? Y ¿de qué manera podemos integrar las políticas de reducción del trabajo infantil en un marco más amplio centrado en mejorar la calidad de vida y garantizar el trabajo decente para quienes están más expuestos a las dificultades económicas? Éstos y otros desafíos políticos se abordan en el presente Informe mundial sobre trabajo infantil. De esta manera, reunimos dos metas de desarrollo que, pese al vínculo lógico que las une, a menudo están separadas: la eliminación del trabajo infantil, y el logro de la cobertura universal de seguridad social al menos en un nivel mínimo adecuado.

El presente informe sustenta que el trabajo infantil obedece en parte a la vulnerabilidad de los hogares asociada a la pobreza, los riesgos y los choques económicos, y que la seguridad social desempeña un papel fundamental en la mitigación de esas vulnerabilidades. Partiendo de esos postulados, los objetivos generales del informe son, en primer lugar, destacar la importancia de la seguridad social integrada en una

¹ Una nueva estimación sobre el trabajo infantil se publicará a finales de 2013.

estrategia más amplia de eliminación del trabajo infantil; y, en segundo lugar, ayudar a comprender mejor las maneras específicas en las que los sistemas de seguridad social pueden contribuir a luchar contra el trabajo infantil.

A lo largo de este informe, se adopta un enfoque empírico para alcanzar esos objetivos generales. Se basa especialmente en datos procedentes de rigurosos estudios de valoración del impacto relativos a determinados instrumentos e intervenciones de protección social. El hecho de basarse exclusivamente en ese tipo de resultados presenta la desventaja de limitar el ámbito de análisis, ya que algunos instrumentos potencialmente pertinentes respecto al trabajo infantil, tales como la protección de la maternidad, no se incluyen porque no han sido objeto de una evaluación rigurosa desde la perspectiva del trabajo infantil. Sin embargo, este elevado estándar respecto a los resultados presenta la importante ventaja de ofrecer la más sólida base posible para la formulación de conclusiones políticas.

El informe comienza con un debate general sobre las normas, los conceptos y los marcos de política. Seguidamente, partiendo del examen de la incidencia de la pobreza y los choques económicos en la vulnerabilidad de los hogares al trabajo infantil, desemboca en un análisis del papel de la protección social en la mitigación del impacto de la pobreza y los choques económicos y la reducción del trabajo infantil, y termina con un debate centrado en el futuro sobre la manera en que las preocupaciones relativas al trabajo infantil pueden «integrarse» de manera más eficaz en sistemas integrados de seguridad social adaptados a los niños.

Protección social: del consenso a la acción

Existe un creciente consenso internacional sobre la importancia de la protección social para el desarrollo, como se refleja en las recientes declaraciones de políticas publicadas por las Naciones Unidas, el G20, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Europea, el UNICEF y el Banco Mundial. El papel fundamental de la protección social para el desarrollo también ha sido reconocido por la Iniciativa Conjunta de las Naciones Unidas sobre el Piso de Protección Social, en la que participan varios organismos de las Naciones Unidas y otros organismos multilaterales, interlocutores para el desarrollo y ONG internacionales. Pese a su papel y funciones fundamentales, la protección social está aún lejos de ser una realidad para la gran mayoría de la población mundial. La OIT ha estimado (OIT, 2010a) que sólo un 20 por ciento de la población mundial en edad de trabajar (y de sus familias) tienen acceso efectivo a prestaciones integrales de seguridad social.

La OIT estableció su estrategia para abordar el desafío de ampliar la cobertura de seguridad social y desarrollar y mantener sistemas integrales de seguridad social en la resolución y conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en su 100.ª reunión de junio de 2011. La CIT destacó que colmar las insuficiencias de cobertura era una prioridad absoluta para lograr un crecimiento económico equitativo, cohesión social y trabajo decente para todas las mujeres y todos los hombres, y exhortó a tomar medidas bidimensionales para ampliar la cobertura de la seguridad social. Este enfoque fue consolidado además por la adopción, en junio de 2012, en la 101.ª reunión de la CIT, de una nueva norma internacional de seguridad social,

la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social, 2012, que comprende los siguientes elementos:

- establecimiento y mantenimiento, según proceda, de pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social (dimensión horizontal); y
- puesta en práctica estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social (dimensión vertical).

La dimensión horizontal de la estrategia de la OIT es especialmente importante para el presente informe. Esta dimensión consiste en la «aplicación rápida de Pisos de Protección Social nacionales, que incluyan garantías de seguridad social básicas para que, durante su ciclo de vida, todas las personas necesitadas puedan costearse una atención de salud esencial y puedan tener acceso a la misma, y gozar de una seguridad del ingreso que se eleve como mínimo a un nivel definido en el plano nacional» (OIT, 2011b, párrafo 9; ver también OIT, 2012b).

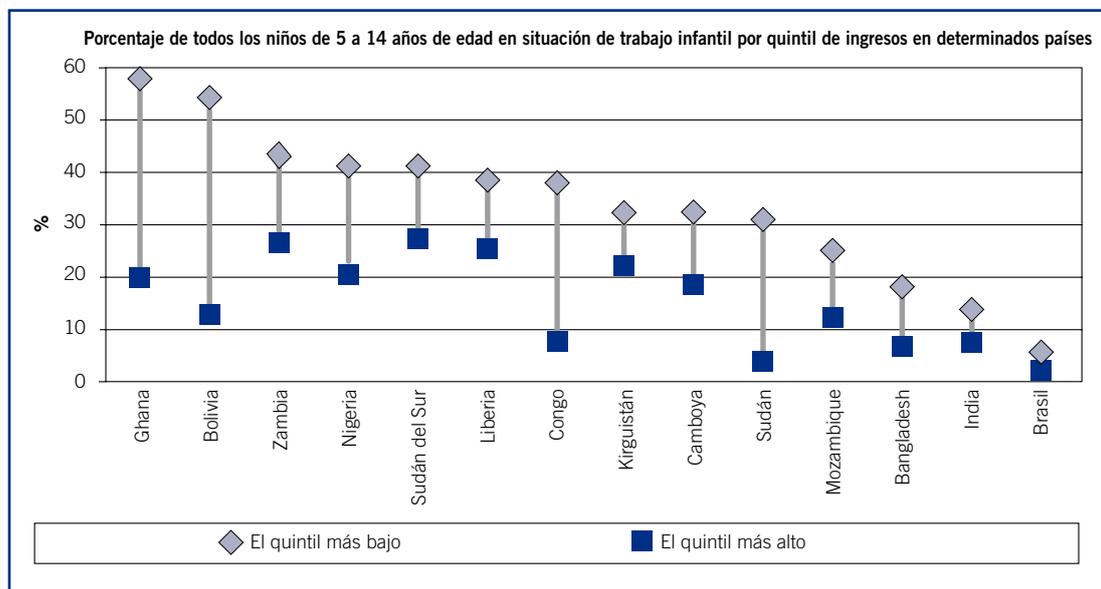
¿Qué impulsa a los niños a trabajar? El papel de la pobreza, los riesgos y los choques económicos

Hay sobradas razones, tanto teóricas como empíricas, para pensar que la vulnerabilidad económica asociada a la pobreza, los riesgos y los choques económicos desempeña un papel fundamental en impulsar a los niños hacia el trabajo.

La pertinencia teórica de la pobreza y los choques económicos respecto al trabajo infantil es directa. Es menos probable que los hogares pobres, sin acceso al crédito, difieran la participación de los niños en el trabajo e inviertan en su educación, más bien recurrirán al trabajo infantil con el fin de satisfacer sus necesidades básicas y hacer frente a la incertidumbre. La exposición a los choques económicos puede tener una incidencia similar en las decisiones de los hogares. En general, los hogares responden sistemáticamente a lo que consideran como una disminución temporal de sus ingresos ya sea recurriendo a préstamos o a sus ahorros, pero cuando estas opciones no están disponibles, o no en el nivel necesario, los padres pueden recurrir al trabajo infantil.

Se ha demostrado ampliamente que la pobreza y los choques económicos tienen influencia en el trabajo infantil. Ciertas simples correlaciones indican que el trabajo infantil es mucho más común en los hogares más pobres (ver gráfico más abajo). Otros datos más sólidos, que examinan los factores vinculados a la pobreza de ingresos en los hogares, también establecen un estrecho vínculo entre la pobreza y el trabajo infantil. Los estudios por país sobre el trabajo infantil, por ejemplo, muestran sistemáticamente que, en igualdad de condiciones, los niños pobres tienen más posibilidades de trabajar que sus pares que están en mejor situación (ver UCW, 2009c; UCW, 2009d). Un creciente número de estudios basados en datos longitudinales o episódicos, también respaldan de manera coherente la visión de que la pobreza induce a los hogares a recurrir más al trabajo infantil (ver Edmonds, 2012).

El trabajo infantil es mucho más común en los hogares pobres



Nota: Se entiende por trabajo infantil los niños que realizan una actividad económica.

Fuente: Cálculos del UCW basados en encuestas nacionales de hogares, de varios años.

Asimismo, se ha demostrado ampliamente que las familias a menudo recurren al trabajo infantil para amortiguar los choques negativos. Los estudios realizados en Camboya (Guarcello et al., 2008) y Tanzania (Beegle et al., 2003), por ejemplo, revelan que una proporción sustancialmente más elevada de niños trabajan en los pueblos expuestos a choques económicos de origen agrícola como la sequía, las inundaciones y las malas cosechas. Un estudio específicamente centrado en el desempleo en las zonas urbanas de Brasil reveló que la pérdida de trabajo de los adultos tiene un efecto considerable sobre la probabilidad de que los niños abandonen la escuela y empiecen a trabajar (Duryea et al., 2007). Otro estudio consagrado a la incidencia de la severa contracción económica que ha padecido Venezuela durante el período 2002-2003, reveló que la proporción de niños involucrados en el trabajo del mercado de trabajo prácticamente se había duplicado mientras caía el PIB, y que luego esta proporción disminuía con la recuperación de la economía (Blanco y Valdivia, 2006).

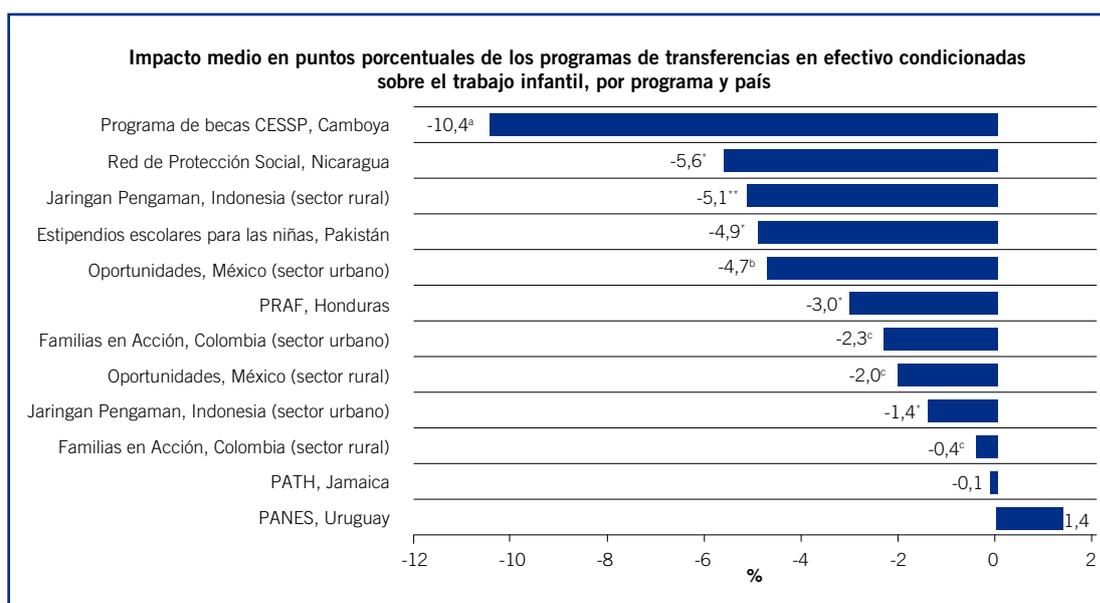
Estos datos demuestran claramente que no se podrá seguir avanzando en la lucha contra el trabajo infantil sin políticas nacionales que ayuden a que los hogares disminuyan su vulnerabilidad a los efectos de la pobreza y los choques económicos. El establecimiento de un piso de protección social como elemento fundamental de los sistemas nacionales de seguridad social es particularmente importante en este contexto. Un piso de protección social bien diseñado puede ofrecer una seguridad básica del ingreso a lo largo del ciclo de vida, que permite amortiguar los choques económicos y las fluctuaciones de ingresos a medida en que se produzcan y garantizando el acceso a la atención de salud esencial y otros servicios sociales. Los sistemas de financiamiento social, tales como el microcrédito y el microseguro, pueden desempeñar un importante papel complementario para garantizar que las familias vulnerables no encuentren cerradas las puertas de los servicios y dispositivos financieros que necesitan. En conjunto, los pisos nacionales

de protección social y los mecanismos complementarios de financiamiento social pueden reducir las necesidades de las familias de sacrificar las ventajas, a largo plazo, que representa la educación, por los beneficios inmediatos que supone el trabajo infantil.

¿Qué puede mantener a los niños lejos del trabajo? La protección social como respuesta política

El informe examina a continuación de qué manera determinados instrumentos de protección social pueden utilizarse para mitigar las vulnerabilidades económicas asociadas con el trabajo infantil. Se presta particular atención a los instrumentos que, en teoría, son pertinentes desde la perspectiva del trabajo infantil – programas de transferencias en efectivo o en especie, programas públicos de empleo, protección social de la salud, protección social para personas con discapacidades, seguridad del ingreso en la vejez y protección por desempleo. El informe no aborda explícitamente los otros principales tipos de prestaciones sociales identificados en el Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), a saber, prestación monetaria de enfermedad, prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones de maternidad y prestaciones de sobrevivientes. Estas prestaciones, si bien son potencialmente importantes, no han sido aún objeto de una evaluación desde la perspectiva del trabajo infantil.

Los programas de transferencias en efectivo condicionadas disminuyen el trabajo infantil, aunque el impacto varía ampliamente en función del programa y el lugar



Notas: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$. Las definiciones del trabajo infantil no son coherentes en todos los estudios. La definición específica de trabajo infantil que se utiliza en cada estudio se proporciona en el anexo. ^aEstimación imputada basada en estimaciones desglosadas no significativas. ^bEstimación imputada basada en estimaciones desglosadas parcialmente significativas. ^cEstimación imputada basada en estimaciones desglosadas significativas.

Fuente: de Hoop y Rosati, 2012a, basado en: Amarante et al., 2011 (Uruguay); Barrera-Osorio et al., 2008 (Colombia); Levy y Ohls, 2007 (Jamaica); Sparrow, 2004 (Indonesia); Galiani y McEwan, 2011 (Honduras); Ferreira et al., 2009 (Camboya); Maluccio y Flores, 2005 (Nicaragua).

Programas de transferencias destinados a las familias con niños

Los programas de transferencias en efectivo y en especie constituyen una parte cada vez importante de los pisos de protección social en varios países. Estos programas pueden ser ya sea condicionados o no condicionados: es decir, programas que exigen a los hogares el cumplimiento de ciertas condiciones para ser aptos a los beneficios, o bien programas que ofrecen beneficios sin tener en cuenta la actitud de los miembros del hogar. Muchos datos empíricos demuestran que los programas de transferencias logran eficazmente alcanzar sus objetivos de política más amplios, tener una incidencia clara y positiva sobre el incremento de desarrollo humano, mejorar y estabilizar el consumo, y facilitar la cohesión e inclusión social (véase OIT, 2010f). El enfoque de este informe se centra en evaluar su eficacia en el ámbito específico del trabajo infantil.

Datos cada vez más abundantes sobre los programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC) indican que reducen efectivamente el trabajo infantil, pero en grados muy variables en función de los programas y localidades (véase Gráfico *supra*). La estimación del impacto de los programas TEC varía desde ningún cambio estadísticamente significativo en el trabajo infantil en el caso de PANES (Programa de Alimentación y Nutrición Escolar) en Uruguay y el programa PATH (*Programme of Advancement Through Health and Education*) en Jamaica, hasta una reducción de 10 puntos porcentuales en el caso del proyecto CESSP (*Cambodia Education Sector Support Project*) de Camboya. En ninguna parte, sin embargo, las TEC logran la eliminación del trabajo infantil por completo, lo cual subraya que las transferencias en efectivo por sí mismas no constituyen una respuesta política adecuada al trabajo infantil.

¿En qué circunstancias los programas de transferencias en efectivo parecen más eficaces? La mayoría de estudios de valoración del impacto demuestran que las reducciones en el trabajo infantil son más marcadas entre los niños de los medios más pobres, lo que subraya la importancia de una focalización apropiada de los programas TEC. Los datos disponibles también sugieren que el impacto es mayor cuando los programas de transferencias de efectivo se asocian con intervenciones del lado de la oferta, tales como la prestación de servicios de salud y educación y/o programas extraescolares. Por otro lado, los estudios de valoración del impacto sugieren que las transferencias pueden ser menos eficaces cuando las transferencias se invierten en actividades productivas, tales como la tierra, el ganado o microempresas, ya que estas inversiones favorecen la participación de los niños en el trabajo familiar. La cantidad de la transferencia en relación con los ingresos de los hogares no está directamente relacionada con la magnitud del impacto. Sin embargo, lo que es ciertamente determinante es la magnitud de la transferencia en relación con la cantidad necesaria para compensar el ingreso procedente del trabajo de los niños.

Una pregunta que a menudo se plantea en el debate sobre el impacto de las transferencias en efectivo se refiere a la pertinencia de la condicionalidad. En otras palabras, ¿cambia el impacto de los programas de transferencias en efectivo sobre el trabajo infantil el hecho de asociarlos a condiciones vinculadas al desarrollo humano, como la exigencia de que los niños asistan a la escuela? Esta pregunta es, naturalmente, fundamental a los fines de la formulación de políticas, pero desafortunadamente existen pocos datos sólidos que aborden este aspecto. Es necesario realizar más estudios sobre el impacto de la condicionalidad en las decisiones de las familias respecto al trabajo infantil, basándose en estudios recientes que abordan los vínculos entre la condicionalidad y la asistencia escolar (véase Akresh et al., 2013; Benhassine et al., 2012; Bursztyn y Coffman, 2012).

Otros instrumentos de protección social abordados en el presente informe

Los demás instrumentos de protección social examinados en el informe se clasifican en cinco categorías. Se conoce mucho menos acerca de su impacto sobre el trabajo infantil, lo que significa que son necesarios más estudios empíricos. Los datos iniciales, sin embargo, revelan un potencial positivo.

Programas públicos de empleo

El objetivo fundamental de los programas públicos de empleo es proporcionar una fuente de empleo a los adultos y el objetivo secundario es ayudar a rehabilitar la infraestructura pública y ampliar los servicios básicos. Ambos elementos pueden reducir la dependencia del trabajo infantil en los hogares, y los datos iniciales sugieren que los programas públicos de empleo en realidad tienen este efecto, al menos en algunos grupos de niños. Sin embargo, muy pocos programas públicos de empleo han sido objeto de una evaluación desde la perspectiva del trabajo infantil, pese a su creciente popularidad entre los gobiernos y donantes. Se trata de una esfera en la que se necesita información adicional para orientar el diseño de los programas para evitar los efectos adversos sobre los niños. En concreto, los programas públicos de empleo deben diseñarse con el fin de garantizar que los niños no pasen a ocupar simplemente el lugar de los padres participantes en sus anteriores trabajos o en la realización de tareas domésticas.

Protección social de la salud

La ampliación de la protección social de la salud con el fin de abordar la tensión social y las pérdidas económicas asociadas con la enfermedad parecen directamente vinculadas a los esfuerzos de lucha contra el trabajo infantil. Los estudios realizados en Zambia y Togo demuestran la existencia de hogares que responden a los problemas de salud enviando a sus hijos a trabajar, lo cual sugiere que el trabajo infantil actúa como un amortiguador o seguro contra el impacto de los problemas de salud en los hogares. Al mismo tiempo, los datos disponibles en Guatemala y Pakistán indican que el hecho de proporcionar a las familias un seguro de salud puede reducir la dependencia del trabajo infantil. Los datos procedentes de Kenya indican que proporcionar acceso a los servicios sanitarios esenciales (en este caso, el tratamiento antirretroviral para los miembros del hogar VIH-positivos) puede tener un efecto similar. El objetivo final deberá ser lograr una protección social universal de la salud, definida como el acceso eficaz y asequible al menos a la atención de salud esencial de una calidad adecuada, y a la protección financiera en caso de enfermedad. El logro de estos objetivos eliminará eficazmente una de las causas importantes del trabajo infantil.

Protección social de personas con discapacidades

Las vulnerabilidades sociales y económicas asociadas con la discapacidad pueden aumentar la dependencia de los hogares respecto del trabajo infantil. Los estudios detallados realizados en Nepal, Bangladesh y la Provincia Gansu en China han revelado que los niños de hogares con adultos enfermos o con discapacidades, o que no tienen trabajo, tienen más posibilidades de verse obligados a trabajar ya sea fuera del hogar

o en tareas domésticas. Existe una diversidad de medidas de protección social para abordar las vulnerabilidades que acompañan las discapacidades tanto de corto como de largo plazo. Entre éstas figuran las prestaciones por discapacidad, contributivas y no contributivas, y la compensación de los salarios en caso de lesiones invalidantes y enfermedades. Sin embargo, hasta la fecha no se posee un conjunto de estudios de investigación que indique el impacto específico de tales medidas respecto a la reducción del trabajo infantil.

Seguridad del ingreso en la vejez

En los hogares multigeneracionales, comunes en el mundo en desarrollo, la seguridad del ingreso durante la vejez puede desempeñar un papel fundamental en la seguridad económica del hogar en su conjunto, en particular de sus miembros más jóvenes. El hecho de que las generaciones mayores tengan derecho a recibir una pensión garantizada tiene claramente un impacto positivo sobre los niños y, en particular, sobre la probabilidad de que deban trabajar. Los estudios realizados en Sudáfrica y Brasil han demostrado que las pensiones contribuyen a reducir el trabajo infantil, y otros estudios de diversos países han establecido vínculos entre la provisión de pensiones y la obtención de mejores resultados escolares. Por lo tanto, los programas de pensiones o medidas similares no sólo ayudan a garantizar un piso de protección social para los ancianos sino que ofrecen beneficios que se extienden mucho más allá de los destinatarios directos.

Protección por desempleo

El desempleo involuntario también está asociado al trabajo infantil. Datos procedentes de Argentina, Brasil, Tanzania y Togo sugieren que en ausencia de una protección por desempleo, los hogares en los que los adultos pierden el empleo pueden verse forzados a recurrir al trabajo infantil para obtener algo de ingresos. Estos datos indican claramente que la protección por desempleo desempeña un papel importante en los esfuerzos contra el trabajo infantil, al proporcionar al menos un reemplazo parcial de los ingresos, permitiendo al beneficiario mantener un cierto estándar de vida hasta que encuentre un nuevo empleo y, por lo tanto, elimina la necesidad de recurrir a los ingresos generados por el trabajo de los niños. Hasta la fecha, sin embargo, no se han emprendido ningún estudio que examine los vínculos directos entre los programas de protección por desempleo y otros programas oficiales de apoyo a los ingresos para los desempleados, y el trabajo infantil.

Hacia sistemas de seguridad social adaptados a los niños

Los datos reseñados anteriormente, y presentados en más detalle en las secciones siguientes, destacan la importancia de la protección social en la lucha mundial contra el trabajo infantil. Hemos visto de qué manera los niños se ven forzados a trabajar como consecuencia de las vulnerabilidades económicas asociadas con la pobreza, los choques económicos, las enfermedades y la vejez, y de qué manera se les puede alejar del trabajo mediante mecanismos de seguridad social que reduzcan tales vulnerabilidades.

La vulnerabilidad económica no es la única causa del trabajo infantil, y la protección social no es por sí sola una solución integral. Sin embargo, como se deja en claro en el presente informe, la protección social es un pilar esencial de una respuesta política más amplia al trabajo infantil. Los esfuerzos encaminados a eliminar el trabajo infantil tienen pocas probabilidades de éxito si no se cuenta con un piso de protección social para preservar a los hogares vulnerables, y permitirles aprovechar las oportunidades y romper el ciclo de transmisión de la pobreza de una generación a otra.

En consecuencia, los esfuerzos mundiales dirigidos a la creación de pisos nacionales de protección social efectivos en el marco de sistemas de seguridad social se interrelacionan cada vez más con los esfuerzos centrados en la eliminación del trabajo infantil. En el camino hacia la meta de 2016 para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, debemos plantearnos una pregunta fundamental: ¿de qué manera las cuestiones relativas al trabajo infantil pueden integrarse de forma más eficaz en las políticas de protección social? En otros términos, ahora que el presente informe ha establecido – sobre bases tanto teóricas como empíricas – el importante potencial de la protección social como instrumento para luchar contra el trabajo infantil, necesitamos garantizar que este potencial se aproveche en la mayor medida posible.

Partiendo de los datos examinados en el presente informe, hemos identificado un conjunto de siete prioridades políticas esenciales para garantizar que los pisos de protección social y sistemas de seguridad social a nivel nacional aborden eficazmente las cuestiones relativas al trabajo infantil. Estas prioridades están estrechamente relacionadas y se refuerzan mutuamente, y se inscriben en el marco de la estrategia bidimensional de seguridad social de la OIT, y en la Recomendación núm. 202.

1. Crear una base de datos empíricos adecuada para orientar y sustentar las políticas

Una sólida base de información es un punto de partida necesario para crear sistemas de seguridad social que sean capaces de responder eficazmente al trabajo infantil. Si bien existen amplios datos referentes al impacto de las TEC sobre el trabajo infantil, se sabe mucho menos acerca del impacto de otros instrumentos de protección social. Por lo tanto, es necesario disponer de mucha más información sobre los diferentes instrumentos de protección social y en qué circunstancias se emplean, y por qué, con el fin de orientar las políticas y la concepción de los programas. Una manera económica de reunir esta información es añadir módulos relativos al trabajo infantil a las numerosas evaluaciones de los sistemas de protección social previstas. Los proyectos piloto y otras formas de experimentaciones políticas, destinadas a poner a prueba los nuevos enfoques y evaluar su impacto en un contexto específico, también son importantes en este contexto.

Cabe señalar cuatro otras importantes lagunas de conocimientos relativas al trabajo infantil y la protección social que se han identificado en el presente informe²:

² Para un examen más completo de las lagunas de conocimientos relativas al trabajo infantil y la protección social, véase de Hoop y Rosati, 2012a.

- Impacto sobre las niñas en situación de trabajo infantil. La mayoría de encuestas que se emplean en las evaluaciones tienen en cuenta únicamente el trabajo en el mercado de trabajo, remunerado o incluso no remunerado, ignorando así la mayoría de la carga de trabajo realizado por las niñas, a quienes de forma desproporcionada se les asigna tareas domésticas en sus propios hogares. En consecuencia, sabemos mucho menos acerca de la forma en que los programas TEC, y otros instrumentos de protección social, repercuten en el trabajo de las niñas. Es necesario realizar futuras evaluaciones con un enfoque que tenga más en cuenta las cuestiones de género – con lo cual se captarían de forma más completa las formas de trabajo realizadas por las niñas – con el fin de colmar esta laguna de conocimientos.
- Impacto sobre las peores formas de trabajo infantil. La mayoría de estudios de valoración del impacto se centran únicamente en categorías amplias de actividades productivas, sin distinguir las actividades que constituyen las peores formas de trabajo infantil. Esto significa que si bien se necesita con urgencia políticas que aborden las peores formas, existe muy poca información sólida para orientar a los responsables de la formulación de políticas al respecto.
- Impacto a largo plazo. Los estudios de valoración del impacto se centran casi exclusivamente en los resultados a corto plazo. Pero una de las razones principales por las que los responsables de la formulación de políticas centran su preocupación en el trabajo infantil es el conocimiento de que sus consecuencias pueden extenderse mucho más allá de la niñez. Datos muy rigurosos sobre la magnitud en que los efectos negativos de largo plazo del trabajo infantil son mitigados por las distintas intervenciones de protección social permitiría comprender mejor el valor de las intervenciones desde una perspectiva del trabajo infantil.
- Impacto de las actividades de promoción complementarias. La OIT y otras organizaciones con frecuencia acompañan las intervenciones de protección social que abordan el trabajo infantil con campañas de promoción e información contra el trabajo infantil. Desafortunadamente, existen muy pocos datos cuantitativos relacionados con el impacto directo de estas actividades de promoción complementarias, o sobre la manera en que interactúan con la protección social para influir en los resultados del trabajo infantil.

2. Adoptar un enfoque integrado para abordar las vulnerabilidades de los hogares y el trabajo infantil

El trabajo infantil se ve favorecido por las vulnerabilidades económicas y sociales de los hogares asociadas con una diversidad de eventualidades interrelacionadas, por ejemplo, el desempleo, la enfermedad, la discapacidad y la vejez, que pueden presentarse a lo largo del ciclo de vida. No existe, por lo tanto, un único instrumento de protección social «óptimo» para abordar el trabajo infantil; más bien es necesario abordar la diversidad de eventualidades asociadas al trabajo infantil mediante una combinación de instrumentos con un enfoque integrado. Los programas de transferencias, programas públicos de empleo, protección social de la salud, protección social para las

personas con discapacidades, seguridad del ingreso en la vejez y protección por desempleo, entre otros, son instrumentos determinantes en este contexto. Al mismo tiempo, no existe una solución universal en términos de un sistema específico de seguridad social. La combinación específica de instrumentos e intervenciones necesariamente variará de un país a otro, y en el seno de los propios países, en función de las condiciones locales, las eventualidades específicas que deben abordarse y una diversidad de otros factores. Este enfoque está plenamente en consonancia con la Recomendación núm. 202 de la OIT, que destaca la responsabilidad nacional y la importancia de las estrategias nacionales para la extensión de la seguridad social.

3. Establecer pisos de protección social

El establecimiento de pisos nacionales de protección social en el marco de sistemas de seguridad social más amplios es particularmente eficaz para abordar las vulnerabilidades asociadas al trabajo infantil. La Recomendación núm. 202 enuncia los principios fundamentales para instaurar tal piso, y todos son pertinentes desde la perspectiva del trabajo infantil. Un piso de protección social garantiza a todos los ciudadanos un nivel básico de seguridad del ingreso a lo largo del ciclo de vida, así como el acceso a la atención de salud esencial. Estas garantías elementales constituyen un fundamento esencial para abordar las vulnerabilidades económicas y sociales pluridimensionales que conducen al trabajo infantil. Cuando los niños y sus familias gozan de la seguridad básica del ingreso y el acceso a la atención de salud esencial, y cuando se dispone de educación y otros servicios necesarios, es posible prevenir eficazmente el trabajo infantil. De hecho, los datos presentados en este informe sugieren que un enfoque que asocie las prestaciones en efectivo y en especie con el acceso a los servicios educativos y sanitarios puede ser particularmente eficaz para abordar el trabajo infantil. Los interlocutores sociales, incluidos los representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores, tienen un importante papel que desempeñar en el proceso de establecimiento de pisos de protección social.

4. Garantizar que los sistemas de seguridad social sean adaptados a los niños

Un enfoque adaptado a los niños se centra en la manera en que los sistemas de seguridad social pueden abordar más eficazmente las desventajas sociales, riesgos y vulnerabilidades específicas a las que los niños pueden verse confrontados desde su nacimiento, o más adelante en la niñez, como consecuencia de circunstancias externas. La interrelación entre la protección social adaptada a los niños y el trabajo infantil es evidente. Cuando los diversos elementos de un sistema de seguridad social no logran abordar adecuadamente las vulnerabilidades especiales de los niños, pueden tener consecuencias inesperadas respecto al trabajo infantil. En un enfoque adaptado a los niños, el impacto de toda política o medida sobre el trabajo infantil, y sobre el bienestar del niño en general, habrá de tenerse en cuenta cuidadosamente desde la etapa de diseño, y seguir de cerca sus efectos sobre los niños. Los programas de protección social deberán basarse en información detallada sobre las causas y características del trabajo infantil, y deberán comprender medidas de salvaguardia para prevenir efectos negativos sobre los niños.

5. Integrar elementos adaptados a los niños en los sistemas de seguridad social

Los programas de seguridad social diseñados con un enfoque adaptado a los niños, y en particular teniendo en cuenta el riesgo de trabajo infantil, pueden ayudar a inclinar la balanza de las decisiones de los hogares en cuanto al tiempo que los niños deben consagrar a la escuela y lejos del trabajo. Respecto a los programas de transferencias en efectivo y en especie, los vínculos con intervenciones del lado de la demanda en relación con la escolarización y la salud parecen ser útiles. En un caso, un programa obligatorio de actividades extraescolares mejoró la eficacia de un programa TEC en la reducción del trabajo infantil. En otro ejemplo, los programas TEC combinados con inversiones en la educación de los niños y servicios de salud, dieron lugar a grandes reducciones del trabajo infantil. En cuanto a los programas públicos de empleo, como se ha señalado anteriormente, los pocos datos disponibles apuntan a la necesidad de medidas que garanticen que los niños simplemente no ocupen el lugar de los adultos, realizando las antiguas tareas que realizaban estos últimos, ya sea fuera o dentro del hogar. En los programas de protección social de la salud, los datos sugieren que la enfermedad de los miembros adultos del hogar puede aumentar el riesgo de trabajo infantil, subrayando así la necesidad de garantizar que las políticas sanitarias que propugnan la cobertura universal de la salud den prioridad a la cobertura efectiva de los hogares con niños.

6. Llegar a los grupos de niños especialmente vulnerables

Un enfoque adaptado a los niños respecto de la protección social también significa llegar a los grupos específicos de niños expuestos al mayor riesgo de trabajo infantil en general, y a las peores formas de trabajo infantil, en particular. Si bien la pobreza incrementa la vulnerabilidad de los niños al trabajo infantil, todos los niños pobres no están expuestos a tal riesgo en la misma medida. Entre los grupos especialmente vulnerables figuran los niños que han quedado huérfanos o han sido afectados por el VIH/sida, otros niños sin padres, niños de minoridades étnicas marginadas y grupos indígenas, niños afectados por la migración y los niños que pertenecen a grupos social o económicamente excluidos. Las niñas son a menudo particularmente vulnerables, ya que es más probable que se vean involucradas en trabajo doméstico y otras formas menos visibles de trabajo. Debe concederse especial atención a las circunstancias especiales que exponen a esos grupos a un mayor riesgo de trabajo infantil a la hora de la concepción, aplicación y seguimiento de los sistemas de protección social, para garantizar el respeto de los principios de igualdad de género y una respuesta dinámica a las exigencias especiales contenidas en las normas internacionales del trabajo.

7. Fortalecer los marcos jurídicos y capacidades institucionales a nivel nacional

Muchos de los datos examinados en el presente informe han sido recopilados a partir de la evaluación de proyectos y programas de duración determinada que no han sido íntegramente incorporados en los marcos jurídicos, fiscales e institucionales del país. Tales proyectos y programas han permitido poner a prueba nuevos enfoques y estudiar su impacto en contextos específicos. Los datos proporcionados por tales estudios, sin embargo, también han demostrado la importancia de seguir un enfoque sistémico e

integrado, como el que hemos subrayado anteriormente, que esté arraigado en marcos jurídicos nacionales, basados en sólidos cimientos fiscales y financieros, y respaldados por capacidades institucionales eficaces. El desafío consiste en transformar enfoques *ad hoc* y de corto plazo en elementos de estrategias integradas y políticas nacionales de protección social que estén arraigadas en los marcos jurídicos, fiscales e institucionales nacionales, y que sean capaces de responder, de una forma más sistemática e integrada, a los desafíos complejos que plantea el trabajo infantil.