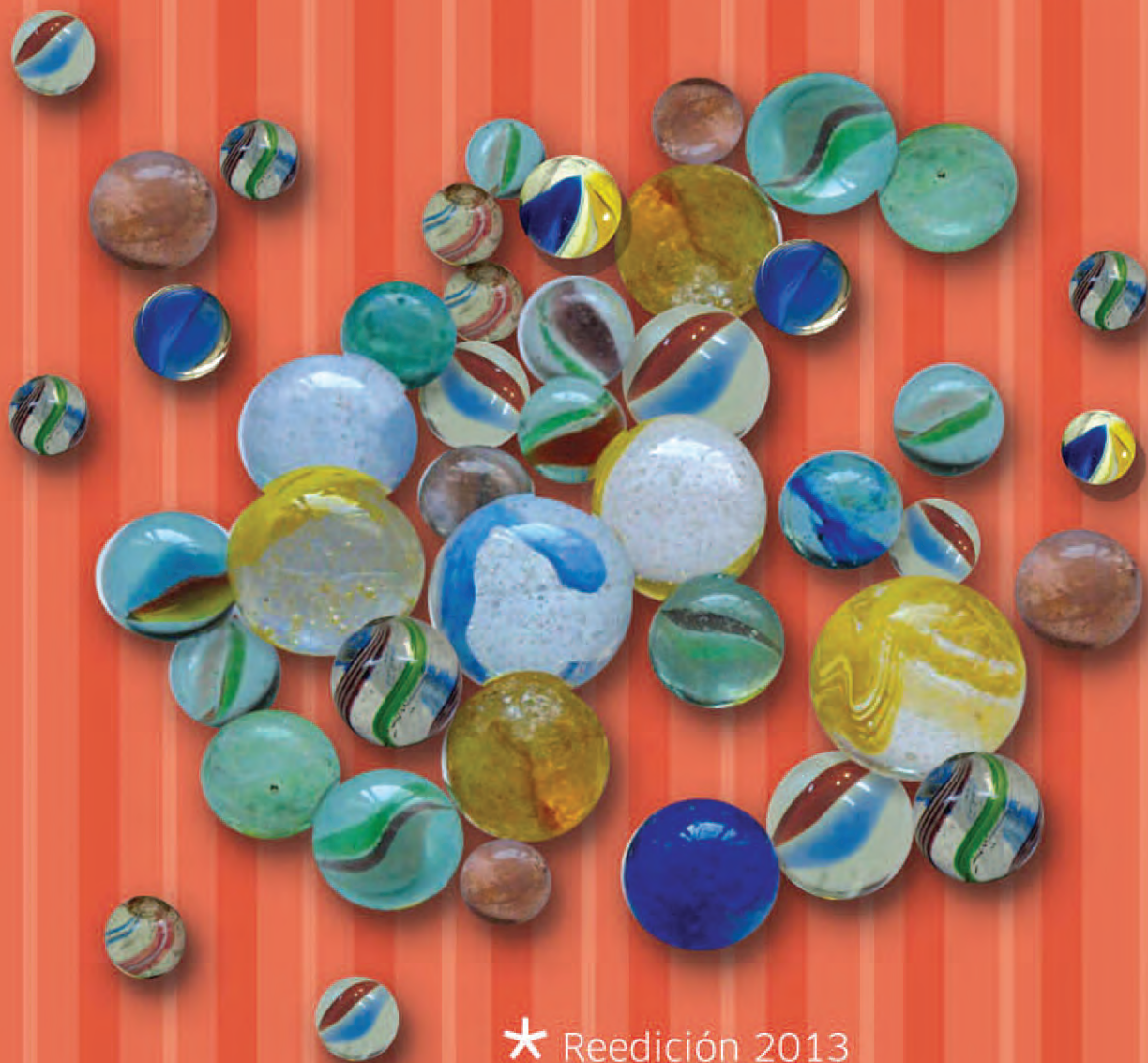


# Construyendo territorios sin trabajo infantil

Herramientas para la gestión  
de estrategias integrales  
con enfoque de desarrollo local



★ Reedición 2013

Dirección editorial:

**Gimol Pinto, Especialista en Protección de UNICEF**

Equipo

**Responsable técnico del proyecto y coordinación editorial**

(primera y segunda edición)

**Juan Brasesco**

Desarrollo de contenidos. Primera edición

**Juan Brasesco, Fabiana Rubinstein, Emilia Tassano, Silvia Miorin, Andrea Trupia**

Colaboración

**Equipo técnico Copreti Provincia de Buenos Aires: Adriana Aguirre,**

**Silvia Cardarelli, Graciela Pereyra, Marcela Hega Roberts y Claudia Boulocq.**

Responsables técnicos por UNICEF

**Silvina Gorsky**

Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de la Provincia de Buenos Aires y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). Diciembre de 2012.

Construyendo territorios sin trabajo infantil. Herramientas para la gestión de estrategias integrales con enfoque de desarrollo local.

156 Páginas / Formato: 20 x 25 cm

ISBN 978-92-806-4697-9

Impreso en Argentina

Reedición 2013

Cantidad de ejemplares: 2.000

Abril de 2013

Edición

**Guadalupe Rodríguez**

Diseño y diagramación

**Pablo Salomone**

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y no sean utilizados con fines comerciales.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

buenosaires@unicef.org

www.unicef.org.ar

# Construyendo territorios sin trabajo infantil

Herramientas para la gestión de estrategias integrales con enfoque de desarrollo local

## Autoridades

### Provincia de Buenos Aires

Gobernador  
**D. Daniel Osvaldo Scioli**

Vicegobernador  
**D. Juan Gabriel Mariotto**

Ministro de Trabajo  
**Dr. Oscar Antonio Cuartango**

Subsecretario de Trabajo  
**Dr. Carlos Armando Molina**

Subsecretario de Empleo  
**Sr. Luis Antonioli**

Subsecretario de la Negociación Colectiva del Sector Público  
**Dr. Carlos Alberto di Paolo**

Directora Coordinadora Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Responsable Institucional del Proyecto  
**Dra. Aída Nelly Mendoza**

### UNICEF Argentina

Representante  
**Andrés Franco**

Representante adjunto  
**Ennio Cufino**

## Presentación

### Oscar Antonio Cuartango

Ministro de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires  
Presidente de la Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI)

El trabajo infantil no puede ser entendido sino como una de las peores manifestaciones de la exclusión social. Una familia privada de su derecho al trabajo, a una vivienda digna, a las posibilidades de crecimiento, generará necesariamente niños y niñas sin contención, en estado de extrema vulnerabilidad, deslizándose peligrosamente, como paso previo a males mayores, hacia una situación de explotación que es –en definitiva– lo que subyace detrás de un niño o una niña que trabaja.

En el marco de las ideas neoliberales que animaron el “pensamiento único” de las últimas décadas del siglo pasado no había lugar para el valor trabajo, quedando éste, con un Estado ausente, reducido a un producto más, sujeto a las leyes de la oferta y la demanda de un mercado que, al ser por definición selectivo, se volvía necesariamente expulsivo. En este contexto, los niños y las niñas no podían sino quedar en una situación de especial desprotección.

A partir de 2003 se revierte en nuestro país el modelo de crecimiento. Un Estado activo, protagonista, que reasume la política como hacedora del bien común, define al trabajo decente como la principal herramienta de la inclusión y, así, la generación de trabajo es ubicada en el centro de la atención de la gestión pública. Se apunta a la regeneración del círculo virtuoso: producción, trabajo, poder adquisitivo, consumo. Como resultado de este modelo, se recuperan cinco millones de puestos de trabajo, pero también se revaloriza en toda su magnitud el rol del trabajo como poderoso ordenador social. No se trata de cualquier trabajo, sino del trabajo decente –en la acepción que imprime al término la OIT–; esto es trabajo digno, amparado por el orden público laboral, debidamente registrado, con plena vigencia de los derechos sindicales. Esta reubicación del valor trabajo en la escala de valores de la comunidad, moviliza al Estado a ampliar el horizonte de su atención a otras temáticas que completan su indelegable función protectora. Así, se fortalecen las políticas dirigidas a otras cuestiones inherentes al ámbito laboral que, sin bien no son nuevas, adquieren especial difusión en la última década: la equidad de género, la atención de personas con discapacidad, y la prevención y erradicación del trabajo de los niños y las niñas.

En la provincia de Buenos Aires, la promulgación de la Ley 13.803 de creación del “Programa Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil” por parte del Gobernador Daniel Scioli, ha dotado de institucionalidad a la Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) que funcionaba ya desde el año 2004 en la órbita del Ministerio de Trabajo. El objetivo de la Comisión es prevenir y erradicar progresivamente el trabajo infantil para garantizar la promoción, la protección y la restitución de los derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes. Tal objetivo, debe movilizar las diversas áreas de la Administración Provincial. La acción inspectiva del Ministerio de Trabajo apunta a impedir la explotación que encubre el trabajo infantil, pero entendemos que no basta evitar que los niños y las niñas estén en un ámbito que les es ajeno, la tarea es ubicarlos en el propio; aquel que les otorgue la contención

# Presentación

Andrés Franco

Representante UNICEF Argentina

de una familia, el acceso a una alimentación sana, a la salud, a la educación, al deporte y al juego, verdaderos instrumentos de forja de los ciudadanos y trabajadores del mañana y que los aleje de riesgos tales como las drogas y la vida delictiva.

Por ello, la tarea es encarada en conjunto con otras áreas del Gobierno provincial y con representantes del Poder Legislativo, y la convocatoria se extiende también a sindicatos, a representantes del sector empresarial, a organizaciones sociales y de la economía local, a universidades, a medios de comunicación, etc., considerando que el trabajo infantil se asienta en aspectos socioculturales que hacen imprescindible su abordaje desde las múltiples ópticas provenientes de los distintos sectores de la comunidad.

Tal estrategia encuentra su principal campo de actuación en el ámbito local, por lo que la articulación de las políticas con las autoridades municipales es esencial para el logro de los objetivos expuestos.

Indudablemente, las políticas públicas de carácter global, como la Asignación Universal por Hijo, constituyen poderosísimos multiplicadores de los efectos de aquellas, como lo demuestra el incremento de más del 20% de la matrícula escolar en la provincia de Buenos Aires y el descenso del 60% de la indigencia, resultantes de la medida adoptada por el Gobierno nacional.

El Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires está asumiendo un gran desafío al liderar este espacio de articulación de políticas, teniendo en cuenta que para el logro de su objetivo debe provocar un cambio cultural y de inclusión social al mismo tiempo.

En este manual hemos querido plasmar los fundamentos de nuestro enfoque de trabajo como así también brindar herramientas a los actores locales para que se sumen a las estrategias de prevención y erradicación del trabajo infantil en el marco de los ámbitos multisectoriales que promueve la COPRETI y de la corresponsabilidad derivada de la Ley 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños.

En plena celebración del Bicentenario de nuestra primera manifestación de soberanía, nos toca instalar definitivamente el valor del trabajo entre las principales líneas directrices que orientarán la vida del próximo centenario como Nación, aquél que se inició a la hora “cero” del 26 de mayo de 2010. Nuestra tarea es resaltar el potencial creativo y dignificador del ser humano que encarna el trabajo y –como reverso de ello– la denigrante explotación que implica cuando el que trabaja es un niño o una niña.

Aspiramos a que, en la celebración del tercer centenario de la Patria, nuestros nietos y nietas puedan recordar a sus abuelos como argentinos que supieron estar a la altura de las circunstancias, trabajando por una Argentina más grande y más justa.

Agradecemos el acompañamiento de UNICEF en esta iniciativa.

Este material que presentamos en conjunto con el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires es el resultado del importante proceso de aprendizaje y construcción que fue la implementación de una estrategia integral de difusión y formación de agentes de política pública de distintos sectores.

Apoyar mecanismos locales para la protección de los niños, niñas y adolescentes frente al trabajo infantil es uno de los mandatos esenciales de Unicef, por eso fue una gran satisfacción apoyar el proyecto “La intersectorialidad como estrategia aplicada a la sensibilización y capacitación sobre trabajo infantil en la provincia de Buenos Aires” liderado por la Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI).

En la provincia de Buenos Aires la nueva institucionalidad legislativa (Ley 13.298 y concordantes) para la infancia y adolescencia brinda nuevas fortalezas jurídicas para la defensa, promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el ámbito local. Es justo señalar que se trata de nuevas leyes que se aplicarán en sinergia con la normativa nacional (Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, Ley 26.206 de Educación Nacional, Ley 26.390 sobre la Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, entre otras).

Este material, producido en el año 2010, y actualizado en el 2013, es preciso en la presentación de una variedad de situaciones con sus soluciones posibles y formas de llevarlas a la práctica. Por esto, se constituye en una importante guía de orientación para la acción que seguramente podrá ser de utilidad para aquellos agentes de las políticas públicas que desde sus lugares de trabajo actuarán para poner en práctica la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la Argentina, y la prevención y erradicación del trabajo infantil.

---

## Nota a la segunda edición

Las herramientas contenidas en este manual, publicado por primera vez en el año 2010, han servido para las acciones de cooperación que UNICEF lleva adelante en diferentes provincias del país con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales a nivel provincial para la prevención y la erradicación del trabajo infantil.

La edición que aquí presentamos ha sido adaptada y enriquecida con aportes que surgen de las experiencias llevadas a cabo territorialmente en el transcurso de estos años.

Esperamos que este trabajo permita seguir repensando y construyendo territorios sin trabajo infantil en el marco de modelos de desarrollo local sustentable.

Equipo editorial



## Introducción:

El Proyecto..... pág. 9

### CAJA 1

**Herramientas para un posicionamiento ideológico y conceptual..... pág. 12**

**Ficha 1:** El trabajo infantil y su complejidad..... pág. 15

**Ficha 2:** Posicionamientos frente al trabajo infantil..... pág. 35

**Ficha 3:** Desarrollo institucional en el abordaje del trabajo infantil..... pág. 49

---

### CAJA 2

**Herramientas para el diseño y la gestión de estrategias integrales en escenarios de gestión compartida..... pág. 62**

**Ficha 4:** Abordar el trabajo infantil con enfoque integral y de desarrollo local..... pág. 63

**Ficha 5:** Gestionar la estrategia..... pág. 75

**Ficha 6:** Herramientas para implementar diferentes componentes de una estrategia integral para el abordaje del trabajo infantil..... pág. 93

---

### CAJA 3

**Herramientas para actuar desde la propia competencia..... pág. 130**

**Ficha 7:** Actuar desde la propia competencia en escenarios de gestión compartida..... pág. 131

**Bibliografía..... pág. 158**

El proyecto “Estrategia integral de sensibilización y capacitación sobre trabajo infantil en la provincia de Buenos Aires” fue desarrollado por la Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) coordinada por el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires con el apoyo de Unicef Argentina.

Dicho proyecto tuvo como objetivo central la instalación del trabajo infantil en las agendas locales de las áreas metropolitanas, fortaleciendo a los agentes que operan en relación a la restitución de derechos de infancia, para la intervención en dicha problemática a través de la transferencia de herramientas específicas para su abordaje.

Esta implementación de una estrategia integral de sensibilización y capacitación para agentes de política pública fue organizada en dos componentes:

- Un componente de “capacitación y sensibilización”, utilizando la metodología de educación a distancia.
- Un componente de diseño de herramientas para el abordaje de la problemática desde una perspectiva local.

En el marco del primer componente, se ha desarrollado una capacitación virtual entre los meses de septiembre y diciembre de 2008, en la que han participado 400 agentes de política pública de la provincia de Buenos Aires.

Dicha capacitación no consistió sólo en la revisión de conceptos teóricos sino, sobre todo, en la elaboración de herramientas para el abordaje del tema del trabajo infantil desde los diferentes ámbitos de la política pública.

La estrategia de capacitación se basó en propiciar la intersectorialidad y gestión compartida de los diferentes agentes locales. Para ello, durante el curso se propusieron diferentes actividades orientadas a generar la interacción en el diseño de estrategias integrales de abordaje del trabajo infantil.

Paralelamente, se ha desarrollado el segundo componente de este proyecto, que consistió en la elaboración del presente manual. A tal fin, se tomaron como insumos los materiales producidos para el curso interactivo y una indagación de tipo cualitativa a través de grupos focales y entrevistas a agentes vinculados a la educación, la inspección de trabajo y los servicios locales de promoción y protección de derechos.

## ¿Qué encontraremos en el manual?

### Una visión sobre el trabajo infantil como problemática social y una forma de abordarla

En relación al trabajo infantil como problemática social se desarrollan dos fichas en las cuales se analizan cada uno de los condicionantes del problema. Esto se complementa con una visión sobre el bienestar de la infancia, como resultado de políticas sociales que piensen el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Este manual, entonces, invita a un posicionamiento frente al problema tomando como referencia un escenario más amplio que el de las políticas de infancia y los paradigmas en discusión.

Se entiende el trabajo infantil como un aspecto de un problema más amplio. Así, se propone mirar las políticas de infancia en el contexto de las políticas destinadas a la producción del bienestar general de la población y en el marco de procesos que cuestionen las reglas de juego de los territorios locales, entendiendo que éstas se encuentran en la base de los problemas sociales relacionados a la pobreza y la exclusión social.

Se trata entonces de aproximarnos al problema desde un posicionamiento frente a las políticas sociales en general, al rol relativo del mercado, el Estado y los individuos en la producción del bienestar.

Presentamos también un panorama sobre el Sistema de Promoción y Protección de Derechos en la República Argentina para luego entrar en el enfoque de abordaje del trabajo infantil desde la concepción de la intersectorialidad, la gestión compartida y el diseño de estrategias integrales con enfoque de desarrollo local.

Finalmente, proponemos algunos esquemas de procedimientos sobre el trabajo infantil pensados para la provincia de Buenos Aires a partir de situaciones planteadas por los actores que participaron en la capacitación interactiva y los que fueron consultados mediante entrevistas y grupos focales.

El propósito de esta propuesta es trabajar para la erradicación del trabajo infantil en el marco de proyectos de desarrollo inclusivo que configuren territorios que repiensen el problema de sus economías y sus formas de producción.

Se trata de pensar la gestión compartida, que deriva del principio de corresponsabilidad, sin perder de vista la responsabilidad, de las competencias de cada actor en su propio ámbito de acción.

## ¿Cómo recorrerlo?

El manual se estructura en tres cajas. En cada una de ellas se desarrolla una serie de herramientas conceptuales y metodológicas.

### Caja 1: Herramientas para un posicionamiento ideológico y conceptual

Objetivo: Comprender la complejidad del problema, problematizar los distintos posicionamientos frente al mismo y conocer los sistemas de políticas que derivan de ellos

**Ficha 1:** El trabajo infantil y su complejidad

Paso: Identificar y analizar los distintos componentes del problema

**Ficha 2:** Posicionamientos frente al trabajo infantil

Paso: Problematizar nuestras propias prácticas y posiciones como agentes de políticas públicas

**Ficha 3:** Desarrollo institucional en el abordaje del trabajo infantil

Paso: Identificar el desarrollo institucional en materia de infancia y de manera específica para el abordaje del trabajo infantil

### Caja 2: Herramientas para el diseño y la gestión de estrategias integrales en escenarios de gestión compartida

Objetivo: Comprender la naturaleza y la metodología de los procesos de gestión compartida con enfoque de desarrollo local aplicados al trabajo infantil

**Ficha 4:** Abordar el trabajo infantil con enfoque integral y de desarrollo local

Paso: Construir el escenario para la gestión compartida a nivel local

**Ficha 5:** Gestionar la estrategia

Paso: Gestionar estrategias integrales de prevención y erradicación del trabajo infantil

**Ficha 6:** Herramientas para implementar diferentes componentes de una estrategia integral para el abordaje del trabajo infantil

Paso: Diseñar acciones específicas en relación a cada uno de los condicionantes del problema desde el ámbito de gestión compartida

### Caja 3: Herramientas para actuar desde la propia competencia

Objetivo: Brindar elementos para un protocolo de intervención de los agentes de políticas públicas que vincule gestión compartida con responsabilidad desde la propia competencia

Paso: Conocer los procedimientos y las acciones a desplegar desde el propio ámbito institucional.

**Ficha 7:** Actuar desde la propia competencia en escenarios de gestión compartida

# Herramientas para un posicionamiento ideológico y conceptual



## CAJA 1

### **Ficha 1:**

**El trabajo infantil y su complejidad**

Paso: Identificar y analizar los distintos componentes del problema

### **Ficha 2:**

**Posicionamientos frente al trabajo infantil**

Paso: Problematizar nuestras propias prácticas y posiciones como agentes de políticas públicas

### **Ficha 3:**

**Desarrollo institucional en el abordaje del trabajo infantil**

Paso: Identificar el desarrollo institucional en materia de infancia y de manera específica para el abordaje del trabajo infantil.

## Ficha 1: El trabajo infantil y su complejidad

### Paso: Identificar y analizar los distintos componentes del problema

El primer paso que daremos frente al trabajo infantil será comprender y profundizar su análisis entendiendo que nos encontramos ante un problema social complejo y de múltiples causas.

Contar con algunas herramientas conceptuales nos permitirá posicionarnos críticamente frente a esta realidad como ciudadanos y como agentes de política pública.

#### ¿Qué es el trabajo infantil?

Se denomina trabajo infantil a: “las estrategias de supervivencia o actividades productivas de comercialización o prestación de servicios, remuneradas o no, realizadas por niñas y/o niños, por debajo de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo establecida en nuestro país, que atenten contra su integridad física, mental, espiritual, moral o social y que interrumpan o disminuyan sus posibilidades de desarrollo y ejercicio integral de sus derechos”.

El gobierno argentino en sintonía con estándares de derechos consagrados a nivel internacional entiende que el trabajo infantil implica siempre una vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes. En tal sentido, afirma que “derechos de infancia y trabajo infantil son excluyentes”<sup>1</sup>.

El trabajo infantil en la Argentina es ilegal. La normativa nacional (Ley 26.390) prohíbe el trabajo de los niños y niñas por debajo de los 16 años, en tanto protege el trabajo adolescente entre los 16 y los 18 años.

Esta normativa está en concordancia con convenios internacionales: el Convenio N° 138 sobre edad mínima de admisión al empleo y el Convenio N° 182 sobre peores formas del trabajo infantil de la Organización Internacional del Trabajo. En materia de derechos, la incorporación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño a la Constitución Nacional generó un nuevo modelo legal que apela a la responsabilidad del Estado, de la sociedad y de las familias para garantizar la protección integral de los derechos de la infancia. Es deber del Estado proteger esos derechos. Del mismo modo, la sanción de la Ley Nacional N° 26.061 de

1. Duro, Elena (2007): "Enfoque integral de derechos y trabajo infantil: oportunidades y desafíos", en *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública*. OIT. MTSS



Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes y las leyes provinciales en sintonía con esta, resultan herramientas jurídicas necesarias para avanzar en la defensa de los derechos y eliminar progresivamente el trabajo infantil.

La Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) funciona desde el año 2004 en el ámbito del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. Está concebida como un espacio de articulación o coordinación de las políticas de Estado tendiente a garantizar la promoción, protección y restitución de los derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes con el fin de prevenir y erradicar el trabajo infantil. Toda su actividad se sustenta en el marco de la Convención de los Derechos del Niño que tiene jerarquía constitucional, en la Ley Provincial de Promoción y Protección Integral de Derechos de los Niños N° 13.298 y en la Ley N° 13.803 de creación del Programa Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.

Se desempeña bajo la presidencia del Ministro de Trabajo y está conformada por representantes de organismos gubernamentales de la provincia de Buenos Aires y el Poder Legislativo. En el nivel territorial, participan también el sector empleador, el sector trabajador, las organizaciones de la sociedad civil, las universidades y otros sectores comprometidos con la problemática de la infancia.

### ¿Cómo se presenta el trabajo infantil en la República Argentina?

Según el Plan Nacional, en la República Argentina las niñas y los niños que trabajan participan en casi todos los tipos de trabajo: agricultura, industria, minería, construcción, trabajo doméstico, comercio, servicios, explotación sexual y comercio de droga.

En el ámbito rural, la mayor participación de niñas y niños se da en las cosechas de tabaco, algodón, cebolla y aceitunas. También cumplen tareas en la siembra, desmalezamiento, recolección de flores, frutas y verduras, recolección y desgrane del maíz, pastoreo y ordeño de animales. Además del perjuicio ocasionado por la labor en sí misma, sufren consecuencias derivadas del uso y la manipulación de productos agroquímicos cuyos efectos se sienten a corto y largo plazo y encuadran a esas actividades dentro de lo que se denominan "actividades peligrosas".

En los sectores urbanos, las niñas y los niños realizan diversos trabajos en pequeños comercios: camareros, ayudantes de cocina, reparto de alimentos a domicilio, limpieza de locales; y en la vía pública: reparto de volantes en la calle, venta de flores, lapiceras, estampitas, apertura de puertas de automóviles, cuidado de autos en playones, limpieza de calzado, mendicidad, etc. Esto último los expone a diversos riesgos, fundamentalmente a ser utilizados en algunas de las denominadas "peores formas": oferta y producción de pornografía, prostitución, tráfico de estupefacientes, etc.



La EANNA (Encuesta de Actividades de niños, niñas y Adolescentes) cubrió zonas urbanas y rurales y fue relevada durante el último cuatrimestre de 2004, de acuerdo a una muestra representativa. Comprendió el grupo de edad entre 5 a 17 años; diferenciando en el análisis el grupo de 5 a 13 años como niños/as y el grupo de 14 a 17 años como adolescentes. El relevamiento se realizó en hogares y los niños/as y adolescentes fueron los que respondieron la encuesta. Algunos datos estadísticos obtenidos a partir de la EANNA: para la franja de niños y niñas de 5 a 13 años, el 6,4 % de los niños y niñas encuestados/as manifestaron haber trabajado por lo menos una hora en la semana previa a la encuesta. El 5,3% de los niños y niñas encuestados/as manifestaron realizar actividad doméstica intensa. El 3,1% de los niños y niñas encuestados/as manifestaron realizar otro tipo de actividades productivas para el autoconsumo.

La participación de los varones en el trabajo supera a la de las mujeres (7,7% de niños y 5,1% de niñas). El 1 % de los niños y niñas encuestados/as declararon trabajar en malas condiciones de entorno laboral (olores fuertes, polvo, poca luz, ruidos molestos).

En el plano escolar, si bien casi la totalidad está escolarizado (98,4%), el 27,7 % de los niños y niñas repitientes declararon haber trabajado, el 20,7% llega tarde en forma reiterada y el 22,3% tiene inasistencias frecuentes.

En la franja de adolescentes de 14 a 17 años, el 17,8% de los adolescentes encuestados/as declaró haber trabajado por lo menos una hora en la semana previa a la encuesta. El 12% de los adolescentes encuestados/as manifestaron realizar actividad doméstica intensa. El 6% de los adolescentes encuestados/as manifestaron realizar otro tipo de actividades productivas para el autoconsumo. Existe una sensible diferencia entre adolescentes trabajadores varones y mujeres en el Gran Buenos Aires (19,9% varones y 15,7% mujeres). Uno de cada diez adolescentes trabajadores/as trabaja más de 36 horas semanales y el 26,4% de los adolescentes trabajadores/as realiza actividades en horarios nocturnos. Aproximadamente el 39% de los adolescentes que trabajan ha pasado por una situación de repitencia escolar.

El área de cobertura de la EANNA abarca el Gran Buenos Aires (GBA), la provincia de Mendoza, el NEA (Salta, Jujuy y Tucumán) y el NOA (Formosa y Chaco).

Las regiones seleccionadas fueron visualizadas como prioritarias por sus niveles de pobreza o por la extensión de economías informales y formas de contratación laboral de base familiar.

Tomando como base el último censo realizado en el país, la población residente en las regiones cubiertas por la EANNA representa aproximadamente 18 millones de habitantes, la mitad de la población del país. Allí residen más de 4 millones de niños/as y adolescentes entre 5 y 18 años (4.309.652), casi la mitad de la población total en ese grupo de edad.

### El trabajo infantil, un problema complejo

Un problema social es una condición que afecta negativamente a un grupo de la población y que, según se cree, debe ser resuelto colectivamente.<sup>2</sup>



Es crucial la construcción de consenso colectivo y la consideración e interés de la opinión pública para la resolución de los problemas sociales.

2. Según Sullivan, Thompson, Wright, Gross y Spa (1980), "existe un problema social cuando un grupo de influencia es consciente de una condición social que afecta sus valores, y que puede ser remediada mediante una acción colectiva".

El trabajo infantil –así como el embarazo adolescente no deseado, el abandono escolar, el consumo de drogas, la desocupación, entre otros– constituyen problemas sociales complejos, en el sentido de la confluencia e interrelación de diferentes factores que intervienen en su constitución y en las causas que lo generan.

Para su visualización y para una comprensión acabada del mismo se requiere una mirada que contenga la totalidad de estos factores.

Si la mirada se limitara sólo a alguno de ellos, se sesgaría el fenómeno, y no sería posible comprenderlo en su totalidad. Del mismo modo, su abordaje requiere la confluencia de actores para garantizar su efectividad a través de acciones integrales.

Todo problema social está representado por una distancia entre el plano de la realidad y el plano de lo deseable; es decir, entre lo que es y lo que debe ser. Lo que nos conduce a pensar que para el reconocimiento de los problemas sociales no basta con la observación objetiva de las condiciones materiales, sino también de las subjetividades de los individuos que interactúan. La realidad debe ser leída a la luz del ideal social y de los valores imperantes.



No sólo importan los datos objetivos de la realidad sino el imaginario vigente, la explicación que socialmente se da de los fenómenos, los condicionantes, los roles y las responsabilidades de cada actor para su resolución.

Todo problema social se vincula con otros problemas sociales que actúan como causas y generan otros problemas que producen efectos.

Para lograr identificar y explicar el problema, y consecuentemente diseñar las acciones para su resolución –total o parcial– es necesario reconocer estas relaciones causales.

Se puede establecer una estructura causal de las variables que determinan un problema central. Esta estructura puede ser representada en forma gráfica a través del denominado Árbol de Problemas, donde el tronco representa el problema central, las raíces sus causas y la copa, los efectos.

### Las raíces del problema

#### ¿Cuáles son las causas?

Si bien los condicionantes se presentan interrelacionados y conforman una red –de causas-consecuencias– haremos un recorrido por algunos de los nudos problemáticos que constituyen dicha red. El análisis se focaliza en la parte inferior del Árbol.



Empecemos por nuestro ejemplo analizando cada una de las causas estructurantes del problema.

#### • Débil incidencia e instalación del problema en la agenda pública

Todo problema social debe contextualizarse en su tiempo y en su espacio. Un problema social puede ser visto como tal en la actualidad pero no haber sido evaluado negativamente en el pasado. Antes pudo haber sido interpretado por ejemplo, como de incumbencia personal o familiar, como un problema privado o bien como un fenómeno natural.



De hecho, la problemática que nos compete –el trabajo infantil– tiene una presencia a lo largo de la historia de Occidente, pero se reconoce como un problema a nivel internacional que requiere la intervención de los Estados, a partir de 1919 cuando la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo tripartito –representado por gobiernos, sindicatos y organizaciones de empleadores– dicta su primera medida respecto de la edad mínima de ingreso al trabajo. A partir de esta reglamentación se promueve la creación de sistemas nacionales de inspección del trabajo. Es decir, los cuerpos inspectivos nacen estrechamente ligados a la protección de los niños y niñas que trabajan vigilando el cumplimiento de la prohibición del trabajo infantil y supervisando la situación laboral de los adolescentes.

Para que un problema se convierta en problema social, debe ser reconocido socialmente como plausible de ser resuelto a través de la acción social colectiva y debe haber consenso sobre su indeseabilidad.

Pero además, un factor central en el proceso de transformación de una condición social a un problema social o a una cuestión socialmente problematizada, es su ingreso a la agenda pública.

El Estado, los propiamente afectados u otros actores, pueden problematizar una cuestión e instalarla en la agenda pública.

Las posiciones tomadas por los diferentes actores sociales involucrados –incluido el Estado– son determinantes en la dinámica del proceso que va desde el surgimiento hasta la resolución o desaparición de la cuestión social de la agenda pública.

En muchas oportunidades, la acción de otros actores obliga al posicionamiento o reposicionamiento del Estado frente a la cuestión problematizada. Moviliza nuevos recursos públicos, exige darle prioridad en la agenda y modificar la definición de la cuestión y de las estrategias para su abordaje.

Sin embargo, la posición del Estado –como constelación heterogénea de aparatos institucionales– no siempre es uniforme. La definición de la cuestión y de la herramienta para su resolución puede variar entre los distintos organismos involucrados a nivel nacional, provincial y municipal.

El ciclo vital de una cuestión socialmente problematizada puede concluir con la resolución de la misma o con su desaparición de la agenda pública, aún sin ser resuelta.

Este último caso se da cuando otros problemas monopolizan la atención de la sociedad y del Estado, por lo cual vuelve a ocupar un lugar periférico en la agenda pública y en la agenda de gobierno.

La agenda pública está integrada por todas las cuestiones que la comunidad percibe como merecedoras de atención pública y como asuntos sobre los cuales el Estado y la sociedad deben ocuparse.

La agenda estatal está constituida por aquellas cuestiones que entran dentro del espacio problemático estatal; es decir, de aquellos problemas a los que el Estado en diversos niveles y/o poderes le presta consideración o atención.

La agenda de gobierno está conformada por el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción, o sea, sobre los que han decidido actuar. La agenda de gobierno es, en general, más acotada y específica que la agenda pública y que la agenda estatal.



Todos, desde cada uno de nuestros espacios de trabajo, podemos contribuir a la instalación de una temática en la agenda pública y a llamar la atención de los decisores políticos respecto de una problemática.

#### • Insuficientes datos estadísticos y estudios que permitan el diseño de políticas más activas

La medición y la cuantificación del trabajo infantil presenta algunas dificultades metodológicas y conceptuales, como las omisiones por parte de las personas que responden las encuestas, debido al ocultamiento o simplemente por no considerar como “trabajo” a ciertas actividades.

En algunos casos las encuestas no están diseñadas para captar la complejidad del mundo del trabajo de niñas y niños, sin embargo, algunos relevamientos estadísticos han incorporado en sus cuestionarios algunos indicadores sobre trabajo infantil como la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Los datos más recientes sobre el trabajo infantil provienen de la encuesta sobre “Actividades económicas de niños, niñas y adolescentes en la Argentina”<sup>3</sup> que constituye la primera experiencia específica realizada en nuestro país. Esta encuesta constituye un esfuerzo por dimensionar la problemática; no obstante, estudios cualitativos actuales, dan cuenta de una mayor magnitud e incidencia del trabajo de niñas y niños que la arrojada por la EANNA. Igualmente, la misma constituye un punto de partida como información específica.



Es necesario destacar que los resultados de la encuesta no pueden ser extrapolados o expandidos a otras regiones ni al conjunto del país.

#### • Políticas fragmentadas

La posibilidad de actuar integralmente sobre todos los condicionantes del problema se ve afectada por el hecho de que actuar efectivamente implica un gran esfuerzo de articulación de políticas de distintas jurisdicciones y temáticas.

Bastaría pensar, por ejemplo, que si se lograra sancionar efectivamente a los empleadores mediante un operativo de inspección, pero no se pudiera gestionar simultáneamente la sustitución de los ingresos que provienen de la actividad, estaríamos poniendo a las familias en el dilema respecto de la búsqueda de estrategias de supervivencia, que normalmente incluyen mano de obra infantil.

Si bien se ha avanzado en la conformación de espacios multisectoriales a nivel

3. Infancia y adolescencia: trabajo y otras actividades económicas. Primera encuesta. Análisis de resultados en cuatro subregiones de la Argentina. OIT, INDEC, MTE y SS (2006).

nacional y provincial para la erradicación del trabajo infantil como las COPRETI y la CONAETI, y éstos intentan articular diferentes áreas de política vinculadas a los diferentes condicionantes del problema, la articulación concreta en tiempo y forma en los casos específicos, se ve dificultada por procesos de gestión que se derivan a diferentes organismos de índole nacional y provincial.

Los tiempos de gestión totalmente diferentes, la disponibilidad de fondos oscilantes y sujetos a variables políticas de afinidades entre distintos niveles de gobierno, por sólo citar algunos ejemplos, hacen que la tarea de articulación de estos recursos desde el ámbito local sea sumamente dificultosa.

Los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos se proponen como un espacio de diseño de las intervenciones tratando de superar la fragmentación que sucede en la intervención directa sobre los beneficiarios, desde niveles supralocales, nacionales y provinciales.

En los ámbitos de diseño y planificación de políticas se ha discutido mucho sobre la necesidad de un programa específico con recursos y dispositivos disponibles y específicos para atender las situaciones de trabajo infantil teniendo en cuenta las particularidades en cada modalidad o cadena de valor.

#### • Hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad social

La condición de pobreza del hogar incide en la posibilidad del niño o la niña de asistir a la escuela y recibir una educación de calidad, contar con cobertura de salud, disponer de una vivienda adecuada y tener tiempo para el juego. La pobreza del hogar restringe las posibilidades de que el niño o la niña ejerza plenamente sus derechos.

Los niños, niñas y adolescentes son grupos especialmente afectados por la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión. En este marco, el trabajo infantil se manifiesta como una estrategia de supervivencia y, en muchos casos, se produce por la desocupación de los padres o porque sus ingresos no llegan a cubrir las necesidades de ese hogar. Por ende, una estrategia para la erradicación del trabajo infantil requiere de una política integral y efectiva de combate a la pobreza.

La pobreza provoca la inclusión temprana de los niños y las niñas en el mercado laboral. Trae aparejada implicancias negativas en sus condiciones de salud y desarrollo en su trayectoria educativa, con posibilidades de abandono escolar y/o repitencia. Sin duda, estas dificultades en su escolaridad serán obstáculos para una inserción futura, plena y estable, en el mercado laboral y, por tanto, disminuyen las probabilidades de salir de la pobreza.

El ciclo de la pobreza se convierte en un círculo vicioso del que es muy difícil salir. Ahora bien, hablar de condiciones sociales deficitarias no es sólo hablar de pobreza, sino también de vulnerabilidad social y de exclusión.

Por lo tanto, se requieren políticas que operen sobre la dinámica social general y sobre la distribución de la riqueza, y que remuevan las raíces estructurales del problema de la injusticia social.

El proceso de exclusión social está asociado, especialmente, al deterioro de las condiciones laborales, tanto por el fenómeno de la desocupación como por la informalidad y la precariedad laboral.



La vulnerabilidad y la exclusión son productos de disfuncionamientos de la sociedad en su conjunto. Esto nos obliga a superar la mirada que culpabiliza y responsabiliza al excluido por su condición y explica sus dificultades para una inserción social plena a partir de conductas individuales.

#### • Trabajo precario

El trabajo es una actividad realizada por una o varias personas, con una finalidad. Puede ser la prestación de un servicio o la producción de un bien orientado por su utilidad social o la satisfacción de una necesidad propia o de otras personas, como así también la producción de bienes y servicios destinados al uso doméstico, no mercantil, sin contrapartida de remuneración salarial.

Cuando el trabajo se realiza con el objetivo de obtener a cambio un ingreso, en calidad de asalariado, de empleado o actuando por cuenta propia, estamos en presencia de un empleo. El empleo supone a su vez el acceso a una cantidad de beneficios adicionales, seguridad social y acceso a la salud. A estos beneficios se puede sumar el acceso al cuidado infantil que combinados con otros factores, como el nivel de salarios y la estabilidad, hacen a la calidad del empleo.

La precariedad laboral, el desempleo y el subempleo constituyen expresiones del deterioro de la calidad de los puestos de trabajo en algunas ramas de actividad.

El trabajo infantil se da en determinados contextos, principalmente en el sector informal, aunque no exclusivamente. Por lo general, donde hay trabajo no registrado hay más posibilidades de que exista trabajo infantil.

Muchas veces la relación de dependencia aparece encubierta mediante tratos de trabajo que implican la entrega de determinadas producciones realizadas en un ámbito doméstico. Estos trabajadores se consideran independientes y en general, estas

La informalidad presenta un aspecto central, pues no se refiere a las características del individuo, sino a la actividad que realiza, caracterizándose por una fuerte heterogeneidad donde coexisten situaciones muy diversas. Estas actividades constituyen una posibilidad laboral y en muchos casos la única de generar ingresos. Se plantean como características distintivas del sector informal: la inestabilidad, la inseguridad, la diversificación de actividades originada por las diferentes estrategias de subsistencia que desarrollan los individuos y las unidades domésticas. El sector informal no está reconocido ni regulado por el Estado, y es inestable por su falta de acceso a los recursos. Para más información, ver: Alejandro Portes (2000). "La Economía Informal y sus Paradojas", en *Informalidad y Exclusión Social*. CFE. Siempro. OIT. La precariedad laboral remite a una cierta forma de inserción laboral (no sólo asalariada) así como a las condiciones de reproducción social asociadas a esta inserción; es decir, en términos de estabilidad, protección, satisfacción e ingresos laborales, independientemente del sector económico donde opere dicha unidad formal o informal. Para su diferenciación, nos remitimos a la informalidad como a la unidad económica y a la precariedad en cuanto a la relación laboral.



actividades demandan mano de obra de todo el grupo familiar, incluidos los niños.

Un ejemplo de ello son las familias que trabajan en sus parcelas en la producción de tabaco en Misiones, o los aparceros que trabajan en los cultivos de cebolla en Villarino y Carmen de Patagones (provincia de Buenos Aires).

Ley 26.390, ARTICULO 2º - La presente ley alcanzará el trabajo de las personas menores de dieciocho (18) años en todas sus formas. Se eleva la edad mínima de admisión al empleo a dieciséis (16) años en los términos de la presente. Queda prohibido el trabajo de las personas menores de dieciséis (16) años en todas sus formas, exista o no relación de empleo contractual, y sea éste remunerado o no. Toda ley, convenio colectivo o cualquier otra fuente normativa que establezca una edad mínima de admisión al empleo distinta a la fijada en el segundo párrafo, se considerará a ese sólo efecto modificada por esta norma. La inspección del trabajo deberá ejercer las funciones conducentes al cumplimiento de dicha prohibición.

#### • Invisibilidad del trabajo infantil e inspección laboral

En general, el trabajo infantil se oculta de la inspección laboral. Ocurre en algunos casos, como por ejemplo el trabajo textil o el doméstico, que se realizan en ambientes cerrados. Además de ello, aparece naturalizado dentro de la economía familiar como en las situaciones de trabajo agrícola, lo que lo invisibiliza aún más.

La forma de pago a destajo favorece la utilización de mano de obra infantil. Esta problemática aparece en ocasiones asociada, en la economía formal, a la “tercerización” realizada en la cadena de valor de las empresas, lo que posibilita, en algunos casos, la contratación de niños, ya que esta modalidad permite en ocasiones a las empresas eludir normativas laborales.

La inspección de trabajo es una herramienta para el combate del trabajo en negro y como consecuencia del trabajo infantil, ya que como mencionamos, se da en muchos casos en contextos de trabajo no registrado en los adultos.

Además, si el adulto tiene trabajo formal, posee los beneficios de la seguridad social y previsión, y ello directamente incide en el bienestar de los niños.

La Ley 26.390 otorga competencia a la inspección de trabajo en materia de trabajo infantil en el sector informal, medie o no, una relación contractual y/o una remuneración personal.

Si bien, tanto desde el ámbito nacional como provincial se han desarrollado acciones de capacitación a inspectores de trabajo con el fin de incorporar una mirada en donde la tarea inspectiva es concebida como una acción de promoción de derechos, las herramientas de la inspección presentan algunas limitaciones para llegar a determinados segmentos del mercado donde el trabajo se invisibiliza.

Por lo tanto, la herramienta de la inspección laboral es sumamente necesaria, pero no suficiente para combatir el trabajo infantil.

#### • Población migrante y trabajo infantil.

El aumento de la pobreza y las dificultades económicas en los países limítrofes y en el interior de la Argentina llevan a muchas personas a migrar, e incorporarse al mercado de trabajo en sectores de la economía informal en diferentes actividades.

Estos trabajadores, a menudo, se encuentran excluidos de los sistemas de seguridad y previsión social, y en muchos casos su situación de migrante irregular los hace más vulnerables a la explotación laboral y a ser sometidos a trabajar en condiciones de esclavitud.

La condición de migrantes, en niños, niñas y adolescentes, los sitúa en un contexto de mucha vulnerabilidad por la exposición a situaciones de abuso y/o maltrato.

El vínculo entre migración y trabajo infantil es estrecho, dado que muchas familias en nuestro país migran para trabajar en las cosechas y lo hacen con sus hijos. En general, las familias que se trasladan a otra provincia viven en condiciones de mucha precariedad y de infraestructura deficiente.

#### • Falta de documentación

Uno de los problemas asociados a la migración lo constituye la falta de documentación.

Esto genera una situación de vulnerabilidad adicional, ya que por temor a ser denunciadas, las personas indocumentadas se ven obligadas a aceptar condiciones de trabajo desventajosas, dando lugar incluso a situaciones de trata o trabajo esclavo.

En materia normativa, la Ley Nacional 25.871 de Migraciones sancionada en diciembre del 2003 protege los derechos del migrante en cuanto al acceso a la escolaridad de sus hijos y la atención en salud. Los migrantes de países limítrofes pueden acceder con mayor facilidad a la documentación legal para su residencia en el país.

#### • Naturalización del trabajo infantil

Hablar sobre naturalización del trabajo infantil implica reflexionar sobre el imaginario social<sup>4</sup> que lo tolera y analizar los mitos y las creencias que obstaculizan su desnaturalización. Se produce un doble discurso: de condena por un lado y en la práctica de “justificación” o “inevitabilidad” del mismo, por otro. Esta dualidad puede observarse en los diferentes actores involucrados: familias, productores, docentes, agentes de salud, inspectores, empresarios, sindicatos.

En nuestro país, se han realizado investigaciones cualitativas que dan cuenta de la invisibilidad y la naturalización del trabajo infantil y de las representaciones sociales de los distintos actores. Tal es el caso de los efectores de políticas universales que relevó el Estudio sobre la Dinámica Institucional del Trabajo infantil<sup>5</sup> o la investi-

4. Para el concepto de imaginario, ver B. Backzo (1999): *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*. Buenos Aires: Ed. Nueva Visión.

5. Estudio sobre la Dinámica Institucional del Trabajo Infantil (2006). Universidad Nacional de General Sarmiento, UNICEF, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.



Según García Canclini, la migración de niños, niñas y adolescentes, especialmente aquella que se realiza en forma indocumentada, implica la exposición de éstos a situaciones de alto riesgo y a ser víctimas de circunstancias que ponen en peligro la integridad física y moral de los niños y niñas, los cuales pueden verse involucrados en determinado momento, en actividades incompatibles con su dignidad humana y en trabajos que son perjudiciales para su salud, que comprometen su educación y su desarrollo integral y armónico; también en actividades que atentan finalmente contra su derecho fundamental de ser niños.

El mito, como relato presente en el imaginario, describe una realidad originaria que responde a imperativos de orden social.

gación que realizó la Universidad de General Sarmiento sobre las representaciones de las familias, los jóvenes, y agentes de salud y de educación en algunas provincias<sup>6</sup>. En las representaciones sociales de estos efectores aparece también un doble discurso; por un lado, la ilegalidad, la vulneración de derechos y la necesidad de erradicar el trabajo infantil; y por otro, la “inevitabilidad” del mismo y la aceptación de ciertas formas de trabajo, como por ejemplo al estar los niños, niñas y adolescentes acompañados por la familia, como una formación para la cultura del trabajo.

También ocurre que si bien la mayoría realiza consideraciones acerca de la pobreza y el desempleo como factores relevantes, aparece la “culpabilización” de las familias en términos de desintegración, ignorancia y falta de conciencia.



El trabajo doméstico comúnmente es la parte no visible del trabajo. Las situaciones de trabajo en el interior del hogar habitualmente se encuentran naturalizadas en los mismos niños y niñas, en sus familiares y en la comunidad a la que pertenecen.

#### • Déficit de servicios de cuidado infantil

La pobreza del hogar incide en la probabilidad de una mayor participación en actividades económicas domésticas o extradomésticas de todos sus miembros, incluidos los niños, niñas y adolescentes.

La condición de pobreza incide en la división del trabajo familiar tanto en las actividades económicas fuera del hogar, como en el trabajo doméstico. La necesidad de lograr la supervivencia lleva a estos hogares a utilizar la mayor cantidad de fuerza de trabajo de su hogar. Esto significó, por un lado, la inclusión de la mujer en el mercado laboral, pero también la inclusión de los niños y niñas, ya sea en actividades económicas fuera del hogar como en la realización de actividades domésticas para permitir la salida de la mujer al mercado laboral.



Las niñas son las que especialmente soportan la carga del trabajo doméstico en el hogar.

La importancia de la oferta de servicios de cuidado infantil radica en facilitar la inserción laboral de los adultos del hogar —en particular las mujeres—, sin que ello implique que la carga del trabajo doméstico pese sobre los niños y las niñas

del hogar y evita que deban concurrir a los lugares de trabajo junto a sus padres. En tanto el trabajo infantil se define como una “estrategia de supervivencia”, es importante pensar en la división del trabajo familiar tanto en las actividades económicas o laborales, como en el trabajo doméstico. Es necesario problematizar los modelos de familia que imperan en una sociedad, cómo se distribuyen las responsabilidades entre sus miembros y quiénes son los que deben trabajar. Éstos normalmente van desde el tradicional modelo de hombre proveedor y mujer ama de casa a un modelo de participación económica activa de más miembros del hogar.

Nos interesa analizar en este punto el peso dado al cuidado infantil por parte del Plan Nacional de Acción por los derechos de niños/as y adolescentes, no sólo en su fase previa al inicio de la escolaridad obligatoria o de nivel inicial, sino también durante la escolarización fuera del horario en que los niños asisten a la escuela. Es decir, cuáles son las políticas disponibles para las familias que tiendan al cuidado de los niños en espacios de crecimiento y desarrollo, y en donde se articule el cuidado infantil en espacios seguros con la provisión de una buena alimentación, recreación, juego y actividades complementarias al sistema educativo. Se trata de responder a la pregunta de cómo la sociedad en su conjunto define la organización del cuidado y el desarrollo integral de los niños/as y adolescentes cuando los adultos trabajan y/o dedican tiempo a su desarrollo personal.

Esta pregunta nos lleva a reflexionar sobre el cuidado infantil en la Argentina, si se constituye o no en un tema de agenda social. Dado que su función ha sido siempre visualizada como una responsabilidad primaria de la familia. Estas han gestionado el cuidado infantil en el mercado o mediante las redes familiares y/o comunitarias, y muchas veces la condición de trabajador de los adultos la ha hecho merecedora de los servicios de cuidado infantil ofrecidos por sindicatos y/o empresas.

Según el Censo 2010, en la Argentina existen 2.029.712 niños/as de 0 a 2 años, de los cuales 32.391 acceden a jardines maternos del sector estatal. De esto se deduce, que más allá de no contar con datos de las características de la población infantil que accede a estos servicios públicos, sólo el 1,6% de los niños y niñas acceden a un servicio público de desarrollo infantil de 0 a 2 años. La capacidad del Estado para garantizar la provisión de cuidado y desarrollo infantil es muy baja y casi la totalidad de la población infantil cubre estas necesidades bajo múltiples estrategias (de mercado, comunitarias y familiares). Dentro de las estrategias familiares, en los sectores pobres, la que mayormente prevalece es las niñas cuidando a sus hermanos más pequeños, generando una compleja vulneración en la que intervienen factores de género, de condicionamiento de la escolaridad y de reproducción de la pobreza, constituyendo esto, además, una modalidad de trabajo infantil intradoméstico.

Es destacable que en áreas críticas de trabajo infantil de niños y niñas, éste obedece no sólo a causas relacionadas con la pobreza y la informalidad del empleo,

6. Discursos y Percepciones sobre el Trabajo Infantil: sus causas y consecuencias. Provincia de Formosa, Salta, Jujuy y Misiones (2007). Argentina. Informe Final 2007. Volumen 1 y 2. OIT, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

sino también a la baja o nula cobertura en materia de servicios de cuidado infantil accesibles y adecuados a estas poblaciones. Si bien la cobertura en la educación inicial se ha constituido en un derecho y está comprendida dentro de la educación obligatoria en la Argentina, se evidencia un déficit de cuidado infantil más allá de las 4 horas que los niños se encuentran en un ámbito educativo formal con objetivos pedagógicos más sistemáticos.

Este aspecto nos remite a una dimensión del cuidado infantil invisibilizado socialmente sobre el cual no se cuenta con metas explicitadas en el Plan Nacional, pero resulta un campo interesante para medir brechas de cobertura de cuidado y desarrollo de los niños en edad escolar por fuera del rango horario obligatorio (media jornada). En ese sentido, un indicador interesante es el déficit de cobertura de acceso a escuelas de doble jornada que para niños de 5 a 12 años en regiones urbanas del país sería del 91,5%; es decir, sólo el 8,5% de los niños acceden a esta modalidad, siendo casi tres veces mayor el acceso para niños del estrato superior. Se debe tomar en cuenta que esta medición no discrimina lo público de lo privado, y dada la concentración en el estrato superior, podemos inferir que gran parte de esta cobertura forma parte del ámbito privado.

Este panorama denota que en la Argentina, si bien la educación adquirió rango de derecho universal y de provisión pública, lo relacionado con el cuidado y el desarrollo infantil continúa quedando relegado al ámbito familiar y privado; no siendo éste un tema de agenda de la sociedad en su conjunto y por lo tanto, con mucha debilidad en la agenda de gobierno en términos de provisión universal<sup>7</sup>.

La modalidad que adquiere la provisión de servicios sociales tiene una importante influencia en la participación de la población en la actividad económica, especialmente de las mujeres. Así, la existencia de servicios gratuitos de cuidado infantil facilita la inclusión de la mujer en el mercado de trabajo, liberándola de ese modo de cierta carga doméstica. Por lo tanto, la calidad de la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo está condicionada por su nivel educativo y trayectoria ocupacional, y también por la carga de las responsabilidades frente al trabajo doméstico y cuidado de los niños. Los servicios de cuidado infantil facilitan la armonización del trabajo remunerado, la maternidad y el trabajo doméstico.



La desfamiliarización del cuidado de las personas, como por ejemplo los niños, implica un principio de solidaridad de la sociedad en su conjunto según el cual desde las políticas públicas financiadas vía impuestos se garantizan servicios brindados de forma universal, que de otra manera se deben producir en el seno de la familia. Desde esta postura, la centralidad del rol de la familia está puesta en la organización del desarrollo afectivo, social y de trasmisión de valores en las personas.

7. J. Brasesco, N. Gualdoni y T. Finzi Warzasvsky (2011): "Estudio sobre la implementación del sistema de promoción y protección de derechos de NNyA en la Argentina". Defensoría del Pueblo de La Nación.

El déficit de políticas públicas orientadas al cuidado de niños y ancianos obliga a las familias a realizar arreglos intrafamiliares para su resolución, recayendo esta responsabilidad sobre alguno de sus miembros, o a acceder a estos servicios vía el mercado. Esto también impacta sobre el trabajo infantil doméstico y no doméstico.

Los servicios de cuidado infantil promueven asimismo el desarrollo integral de los niños, en tanto pueden ser concebidos no sólo como espacios de permanencia de los niños sino también como servicios alimentarios, de estimulación temprana, de recreación y de apoyo escolar.

La insuficiencia de servicios de este tipo afecta, particularmente, a las madres pobres que en general están a cargo de familias más numerosas, y a los hogares con jefatura femenina.

#### • Tensión entre trabajo infantil y educación



La permanencia del niño o la niña en la escuela se pone en riesgo ante la existencia de trabajo infantil. Y las familias se enfrentan al dilema de mejorar el ingreso actual del hogar o garantizar mejores condiciones futuras para el niño. El abandono temprano de la escuela impide contar con competencias suficientes para la inserción en el mercado de trabajo, estando en peores condiciones de empleabilidad y, por lo tanto, perpetúa las condiciones de pobreza y aumenta el grado de vulnerabilidad. Sin embargo, la educación como condición para salir de la pobreza es necesaria pero no suficiente, se requieren de acciones más integrales de tal manera que el niño tenga cubiertas otras necesidades vitales para su desarrollo.

La escuela cumplió y cumple un papel central en la socialización, la integración social y la construcción de un espacio colectivo. La construcción de la igualdad y la homogeneidad de la población fue un rol, en nuestro país, asignado históricamente a la educación.

El modelo de acumulación económica que se aplicó en la Argentina durante la década del noventa –con sus consecuencias en términos de crecimiento de la pobreza, la desocupación y la precarización laboral– generó una profundización de las desigualdades sociales. A estas consecuencias debe sumarse la importante concentración de la riqueza, lo que configuró una sociedad de alta fragmentación social con una inequitativa distribución del ingreso y con sectores sociales excluidos.

La fragmentación social también deviene en una fragmentación educativa. Estos fragmentos no se ligan en un sistema general, de instituciones educativas con proyectos y valores propios, y diferenciados del resto, y no se enmarcan en un

proyecto abarcador. “La fragmentación nombra la pérdida de la unidad, la ausencia de referencias comunes y una dinámica de multiplicación fragmentada que aleja toda posibilidad de recuperar la unidad” (Tiramonti, 2004)<sup>8</sup>.

Tenti Fanfani problematiza la cuestión de la escolarización: “Hoy es difícil sostener la idea de que existe una correlación entre escolarización y el desarrollo de conocimientos poderosos en las personas; si esto es así, la inclusión escolar en muchos casos estaría ocultando la exclusión del conocimiento. Pero como el conocimiento es un capital (riqueza que produce riqueza), quienes no lo poseen en cantidad suficiente quedan excluidos de otros bienes sociales tan estratégicos como la integración social, la capacidad expresiva y productiva, la riqueza y el poder”<sup>9</sup>. Los niños y las niñas que trabajan en muchos casos se encuentran incluidos en la escuela, pero a medida que avanzan en su escolarización, el trabajo compete con la educación y terminan abandonando la escuela para trabajar.

En ocasiones, el trabajo infantil se tiene en cuenta dentro de las escuelas y se aplican criterios diferenciados ante el ausentismo o el bajo rendimiento de los niños trabajadores, acciones que si bien favorecen su retención escolar generan un “doble estándar” educativo, que aunque toma en cuenta la diversidad, podría naturalizar la situación de no mediar otro tipo de acciones concomitantes.

La escuela fue padeciendo, también, un desdibujamiento de su tradicional rol pedagógico. Feijoó señala que la escuela “se convierte en el espacio de distribución o de demanda de los bienes sociales que no identifican otras redes para circular, o por cuyo acceso se reclama” (Feijoó, 2002)<sup>10</sup>.

Tal como se señala en el estudio de Unicef<sup>11</sup>, “las escuelas de los barrios pobres se presentan como un espacio donde estas problemáticas se entrecruzan y su capacidad de respuesta resulta desbordada por la necesidad de atender la complicada situación social. En estas condiciones parece difícil que los niños obtengan una educación oportuna y de calidad, que les permita salir del círculo de la pobreza en que se encuentran insertos”.

Que la escuela asuma un rol activo en la prevención y erradicación del trabajo infantil requiere un debate profundo acerca de la tensión existente entre su rol pedagógico y el de lugar de acceso a otros bienes necesarios para el desarrollo de su función, considerando que ella es un actor central en la resolución de esta problemática.

Se requiere un debate dentro de la escuela acerca de qué hace y qué debe hacer la institución frente a situaciones y condiciones que obstaculizan o impiden la permanencia dentro del sistema educativo para garantizar el desarrollo de un proceso de aprendizaje efectivo.

Es imperioso que el Estado recobre un rol activo en la tarea de recuperar la idea de un sistema educativo integrado que rompa las fronteras y supere la fragmentación educativa actual.

8. Tiramonti, G. (2004): “La configuración fragmentada del sistema educativo argentino”, en: *Cuadernos de pedagogía* N° 12. Rosario: Ed. El Zorzal/Centro de Estudios en Pedagogía Crítica.

9. Tenti Fanfani, *op. cit.*

10. Feijoó, M. del C. (2002): *Argentina: Equidad social y educación en los años '90*. IIPE UNESCO. Buenos Aires.

11. Unicef: *Informe sobre trabajo infantil en la recuperación y reciclaje de residuos*.

## Notas y apuntes

## Ficha 2: Posicionamientos frente al trabajo infantil

**Paso:** Problematicar nuestras propias prácticas y posiciones como agentes de políticas públicas.

La problemática del trabajo infantil, en particular, y el bienestar de la infancia, en general, se vinculan con las condiciones de vida. Por eso las políticas de infancia son parte de la política social general.

Desde esta perspectiva, considerar a la infancia separadamente lleva a abordajes fragmentados. La complejidad del trabajo infantil requiere la elaboración de estrategias de abordaje integrales.

Toda práctica, toda intervención social, todo programa social tendiente a la erradicación del trabajo infantil, se encuentra condicionado por distintos posicionamientos, referidos a la relación entre el rol del Estado, el del mercado y el de las organizaciones en tanto fuentes de bienestar de la población, como por los posicionamientos políticos e ideológicos respecto de las visiones vigentes sobre la infancia.

La selección de acciones a desplegar frente al trabajo infantil dependerá de las relaciones causales que se consideren centrales (como se vio a manera de hipótesis en el árbol de problemas) y de la postura desde la cual se analiza el problema.

Estas posturas frente al trabajo infantil van desde: entenderlo como una vulneración de derechos, hasta aquellas posiciones que consideran al trabajo como uno de los derechos humanos fundamentales y lo hace extensivo a los niños y las niñas.

### Posiciones frente a la producción del bienestar

Si bien buena parte de los problemas sociales están asociados a la condición de pobreza, éstos no se limitan a la misma. Así, las condiciones de vida de una sociedad no se reducen a su nivel de ingresos, sino al acceso a los bienes públicos y privados que le garanticen el goce de todos sus derechos y la posibilidad de lograr un nivel de vida socialmente aceptable.



Las condiciones de vida de una sociedad no se reducen a su nivel de ingresos, sino al acceso a los bienes públicos y privados que le garanticen el goce de todos sus derechos.



Amartya Sen (2000) señala que el bienestar se trata de una combinación de “funcionamientos” (estar bien nutrido, libre de enfermedades, tomar parte de la vida de la comunidad, etc.). Por tanto son centrales las “capacidades” de las personas y los hogares, o sea, su libertad para elegir entre las combinaciones alternativas de estos “funcionamientos” y las oportunidades con que cuentan para llevar el tipo de vida que valoran.

En la mejora de las condiciones de vida, en el bienestar de la población y en la resolución de un problema social se despliegan distintas respuestas de diversos actores públicos y privados.

La intervención del Estado es y debe ser central, pues cumple un papel fundamental en la determinación del nivel de vida de la población, ya sea por acción a través de políticas activas o por omisión cuando se desdibuja y transfiere su rol a las familias y las organizaciones, dejando a la población a expensas del mercado.



Sin intervención estatal, la población sólo podría vender su fuerza de trabajo como fuente de ingresos y con éstos adquirir en el mercado todos los bienes y servicios imprescindibles para su supervivencia.

Las fuentes básicas de bienestar de una población son las acciones individuales, las intervenciones familiares y las políticas públicas. Un tipo de política pública central es la política social.

Las condiciones de vida son determinadas por el grado y la efectividad de esta protección social estatal frente al mercado y por el rol que cumplen las instituciones privadas en la provisión de bienes y servicios, reguladas por el Estado. La articulación de las acciones desarrolladas por estas instituciones públicas y privadas moldean las oportunidades de la población para acceder a un nivel de bienestar.

Las familias despliegan estrategias con el fin de mejorar su calidad de vida. Pero éstas no se dan en el vacío, sino que están condicionadas por la posición socio-económica que ocupan y por el accionar del Estado y otras organizaciones comunitarias.

Torrado (2003) define a las estrategias familiares de vida como “aquellos comportamientos de los agentes sociales de una sociedad dada, que –estando condicionados por su posición social– se relacionan con la constitución y el mantenimiento de unidades familiares en el seno de las cuales pueden asegurar su reproducción biológica, preservar la vida y desarrollar todas aquellas prácticas, económicas y no económicas, indispensables para la optimización de las condiciones materiales y no materiales de existencia de la unidad y de cada uno de sus miembros”. La autora, asimismo, señala como uno de los condicionantes socio-económicos de las estrategias de vida desplegadas por las familias a la institucionalización de las prestaciones sociales por parte del Estado; es decir, a los bienes y servicios que éste le brinda y que, junto con la inserción en el mercado laboral, son centrales en la obtención de los medios de subsistencia.

En algunos barrios del Conurbano, muchas veces el fomentismo reemplazó o complementó el accionar estatal en el mejoramiento de la infraestructura barrial o en brindar servicios comunitarios.

## Instrumentos institucionales de intervención del Estado

Gasto Público Social	Conformado por el Gasto Social Universal (especialmente aquellos destinados a la atención de la salud y la educación) y el Gasto Social Focalizado (destinado únicamente a la población en situación de pobreza, como los subsidios dirigidos a una parte específica de la población).
Seguros	Garantías contra las eventualidades del mercado (por ejemplo, el seguro de desempleo).
Regulación	Conformada por la legislación laboral que determina las condiciones de compra y venta de la fuerza de trabajo (condiciones laborales y salariales) y las políticas directas que inciden en la disponibilidad de mano de obra (por ejemplo, regulaciones vinculadas con la migración, salud reproductiva, etc.).
Estructura impositiva	Por ejemplo, rebaja impositiva a la población en situación de pobreza, formas de recaudación.

En cada país, el nivel de intervención del Estado en lo social está estrechamente relacionado con la perspectiva que se adopte respecto del funcionamiento del mercado.

Desde una perspectiva liberal, el mercado es entendido como el mejor asignador de recursos. El rol del Estado es mínimo, limitándose a establecer las reglas de juego y velar por su cumplimiento.

Desde una perspectiva de derechos, el Estado debe garantizar la protección de la población frente a los avatares del mercado y las necesidades son concebidas como derechos sociales.

El modelo de crecimiento económico condiciona la política social del Estado, en particular su capacidad redistributiva.

La orientación de la política social se ajusta a los requerimientos de la política económica, adaptando la estructura del mercado laboral a las necesidades del modelo. Esto se puede observar en el caso argentino, con una política social redistributiva que acompaña al proceso de sustitución de importaciones con el fin de fortalecer el mercado interno y su cambio a partir de la apertura de la economía.

Se distingue por las modalidades que adopta el Estado en su intervención social a través de estos instrumentos. Importa saber sobre quién recae el financiamiento (sobre el capital, sobre los asalariados, sobre todos), cuáles son las condiciones de acceso (por trabajador, por ciudadano, por persona de bajos recursos) y el grado de universalidad o focalización, cuál es el rol de las organizaciones de la sociedad civil y su grado de autonomía respecto del Estado, cuál es el nivel de participación de la población y cómo se dividen las responsabilidades entre

Feijóo (2001) ilustra sobre la importancia que adquirieron las redes de seguridad conformadas por el Estado, la concurrencia al mercado de trabajo, la acción comunitaria y la familia. Esta última constituyéndose en soporte de sus miembros ante problemas de inserción laboral o en la vida comunitaria. Señala, asimismo, a la organización barrial como un factor importante en el mejoramiento de los niveles de vida de los sectores populares. Por su parte, Bourdieu (1985) plantea los beneficios a los que acceden los individuos a partir de su participación en grupos y en la construcción de relaciones sociales.

los distintos niveles estatales nacional, provincial y municipal (grado de centralismo o descentralización).

El grado de universalidad o focalización de una política nos indica si está dirigida a toda la población con independencia de su condición de pobreza o está sólo destinada a los sectores en situación de pobreza. Focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales. Las políticas universales basan su condición de acceso en la ciudadanía, en tanto las políticas focalizadas son políticas de discriminación positiva destinadas a los sectores más desfavorecidos.

La intervención del Estado se puede ver orientada al menos por dos principios de justicia: uno de tipo conmutativo, es decir, dar a cada uno lo que contribuye a crear, como un derecho ligado a la condición de trabajador; y otro de justicia redistributiva, es decir, asegurar que cada uno participe de la riqueza general, sea cual fuere su contribución, pues el bienestar es un derecho ligado a la condición de ciudadano.

Bajo este segundo principio, ganan fuerza los servicios o transferencias universales destinados incondicionalmente a todos los ciudadanos y que se distancian de las políticas de corte familiarista que dejan a la misma desprotegida, transfiriendo toda la responsabilidad a sus miembros por el acceso a los bienes y servicios del bienestar en el mercado, incluso a los niños y las niñas en el tema que nos compete.

Las formas en que se interrelacionan el Estado, el mercado y las instituciones, especialmente la familia, en el cuidado de la población, la estratificación resultante y la definición de los derechos sociales configuran distintos regímenes de bienestar.

Esping-Andersen (1990) reconoce tres tipos, distinguiendo, en cada uno, el grado de “decomodificación”; es decir, el nivel de protección de la población frente al mercado.

TIPO DE REGIMEN DE BIENESTAR	Principal fuente de bienestar	Intervención del Estado	Requisito para el acceso a la asistencia	Concepto de asistencia	Países prototípicos
LIBERAL	Mercado	Mínimo. Cuando fracasa el mercado	Meritorio	Como ayuda	Estados Unidos, Canadá, Inglaterra
CORPORATIVO	Familia y ONG	Residual. Cuando la familia no puede dar respuesta	Trabajador	Como beneficio ligado al mercado de trabajo	España, Italia, Alemania
SOCIAL DEMÓCRATA	Estado	Central	Ciudadano	Como derecho	Países nórdicos



Las condiciones de acceso y la definición de los derechos sociales son centrales en la diferenciación de los regímenes de bienestar.

Cuál es el nivel del beneficio, qué transferencias y qué servicios brinda, cuál es la cobertura y cuáles son las instituciones que se hacen cargo del cuidado de la población, son aspectos que inciden en el grado de protección que tiene la población frente a los avatares del mercado.

La intervención social del Estado no siempre impacta positivamente en las condiciones de vida, ya que la naturaleza de la acción está directamente ligada a la estrategia económica dominante. Algunas medidas pueden tender a generar un “estado de malestar”, como por ejemplo, la flexibilización laboral que genera nuevos riesgos y necesidades.



La efectividad de los instrumentos de intervención debe ser evaluada por su resultado redistributivo y por el nivel de protección que genera. Estos resultados impactan fuertemente sobre las condiciones necesarias para el acceso a los bienes sociales, es decir, sobre las condiciones de vida y sobre el bienestar de la población.

### Visiones sobre la infancia

Toda política tendiente a mejorar la calidad de vida de los niños y las niñas está, también, condicionada centralmente por la visión que se tenga sobre la infancia en general, sobre la infancia pobre en particular y sobre el rol asignado a la familia, al Estado y al mercado.<sup>12</sup>

La infancia y su reconocimiento como una etapa vital, diferenciada de la adultez, es una construcción social que tiene un devenir histórico, difiere de sociedad en sociedad y se distingue según estratos sociales y género.

En el siglo XIX, el discurso acerca de los niños pobres versaba en primer lugar sobre los niños trabajadores integrados con sus padres como fuerza de trabajo en las incipientes sociedades industriales; y en segundo lugar, aparecían los chicos de la calle.

La mirada respecto de la niñez pobre se construyó, entonces, desde un discurso caritativo de protección, de tutela de seres inferiores y de alarma asociada a la peligrosidad. De este modo, las intervenciones se encontraron sesgadas por una intencionalidad negativa centrada más en evitar efectos peligrosos que en la protección de los niños y las niñas. Así, el Estado se constituyó en el agente de control social a través de estrategias de segregación física e institucionalización.

“Con anterioridad al siglo XVIII no existía una conciencia de la particularidad de la infancia y menos aún de la adolescencia, que distinguiera al niño o la niña del adulto. La niñez era considerada como un período bastante breve de la vida humana que abarcaba desde el nacimiento hasta los cinco (5) o seis (6) años aproximadamente, edad en la cual los niños y las niñas eran considerados ‘productivos’. Cuando, por su desarrollo físico, podían realizar alguna actividad económica, ingresaban al mundo del trabajo. De esta manera, el niño y la niña se convertían a los pocos años en una persona adulta, sin pasar por una etapa previa diferenciada”. (Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, 2005: “Por una niñez sin trabajo infantil”. Manual Teórico Operativo sobre la problemática del trabajo infantil. Buenos Aires).

12. Varela, M. del R. (2008) *Paradigmas, Debates, Tensiones en Políticas de Niñez. Aportes para una transición*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Desde esta perspectiva, el Estado interviene ante la omisión y “deficiencia” de la familia pobre en la atención y protección de los niños, sin considerar al niño como un sujeto de derecho. Se concibe a las familias como patológicas y disfuncionales, culpabilizándolas por la condición de vulnerabilidad del niño.

En 1910, Luis Agote presentó un proyecto de ley que se sancionó en 1919 para intervenir sobre la franja de la niñez más pobre. La “Ley del Patronato” o Ley Agote<sup>13</sup> habilitaba la intervención judicial para “menores autores o víctimas de delito” o en caso de encontrarse “en abandono material o moral o peligro moral”. Se suspendía el derecho de los padres a la patria potestad, que quedaba en manos del juez en virtud de la figura del Patronato y que lo habilitaba para disponer del niño. Esto posibilitó un ejercicio de poder discrecional sobre los niños y las niñas, sin diferenciar, por ejemplo, a los autores de las víctimas de delito. El juez podía disponer de medidas asistenciales, privando de libertad y separando al niño de la familia y de su entorno por el hecho de “ser pobre”. Las medidas correctivas no tenían diferencia de las asistenciales. Los niños y las niñas no tenían voz ni derecho a defensa.



La Ley Agote representó tanto para la sociedad como para la normativa pasar de la protección de las personas con carencias a la protección de la sociedad respecto de la potencialidad de los carentes. Esta ley abrió el camino a políticas públicas que diferenciaron a los niños de los menores.

En contraposición, desde la doctrina de protección integral de la niñez, se considera el interés superior del niño. Se parte del reconocimiento del niño y la niña como un sujeto de derecho, merecedor de respeto, de una protección especial de sus derechos y de cuidados para el logro de su desarrollo pleno, estableciéndose la obligación del Estado como garantía de derechos de manera acorde a los valores familiares, comunitarios y culturales, considerándose el interés superior del niño y la niña.



La separación del niño o la niña de su entorno familiar y comunitario sólo se establece como último recurso para resguardarlo/la y garantizar sus derechos.

En este sentido, resulta central no sólo la intervención puntual frente a una situación de vulneración, sino una intervención de carácter social, abarcativa e integral que combata todos los factores que condicionan a dicha situación definida como deficitaria. Son centrales, tanto las estrategias preventivas y de promoción para la protección infantil, como la definición de un abordaje de

fortalecimiento a las familias vía prestaciones universales, que garanticen el desarrollo de todos sus miembros, ya que el bienestar de los niños y las niñas depende de que no se postergue el de los adultos.



La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño supera la mirada tutelar del Estado hacia un Estado garante de los derechos de los niños y las niñas, bajo el principio de integración, es decir, de interdependencia e indivisibilidad de los derechos.

Desde la doctrina de protección integral, la ayuda y protección es un derecho de los niños y las niñas, en contraposición a la perspectiva histórica que lo asumía como una “obligación moral” del dador.

### El trabajo infantil como derecho o como vulneración

Reconocer y conocer la existencia de diferentes posturas ante el trabajo infantil nos permite reflexionar sobre nuestra posición frente al mismo, fortalecerla y repensarla a partir de otros argumentos. La posición que adoptemos frente al trabajo infantil implica reflexionar también sobre el paradigma de infancia al que adherimos.



La Argentina ha adoptado la postura de prevención y erradicación del trabajo infantil como horizonte de una política pública universal e inclusiva, destinada a que todos los niños y las niñas puedan ejercer sus derechos.

Del mismo modo, la sanción de la Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los niños, niñas y adolescentes y la Ley Provincial N° 13.298 de la Promoción y Protección de los Derechos de los niños resultan herramientas jurídicas necesarias para avanzar en la defensa de los derechos y eliminar progresivamente el trabajo infantil.

En este sentido, la incorporación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño a la Constitución Nacional generó un nuevo modelo legal que apela a la responsabilidad del Estado, de la sociedad y de las familias para garantizar la protección integral de los derechos de la infancia. El Estado debe proteger esos derechos.

El Gobierno argentino ha adherido a la postura de Prevención y Erradicación del trabajo infantil.

En el nivel nacional, se creó en el año 2000, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, CONAETI. Esta comisión tiene por objeto coordinar, evaluar y dar seguimiento a los esfuerzos a favor de la prevención y erradicación del problema. Está integrada por representantes de distintos ministerios, organizaciones sindicales y de empleadores. Por la estructura federal del país y para actuar en el nivel local se crearon las comisiones provinciales con la misma estructura multisectorial que la CONAETI y con los mismos objetivos institucionales.

13. Ley N° 10.903

En este momento, casi todas las provincias cuentan con sus Comisiones provinciales, denominadas “COPRETI”s.

Este compromiso de erradicación del trabajo infantil requiere de acciones en el corto, mediano y largo plazo, que estén acompañadas de políticas activas de empleo y de ingresos que procuren mejorar las condiciones del empleo de los adultos. Además es necesario propiciar la construcción de redes que involucren a los actores sociales que tienen competencia en la temática.

Es un compromiso que promueve equidad para todos los niños, niñas y adolescentes que habitan el territorio argentino.



El trabajo infantil en la Argentina es ilegal, la Ley 26.390 prohíbe el trabajo de los niños y las niñas por debajo de los 16 años y protege el trabajo adolescente entre los 16 y 18 años. Esta normativa se dictó en consonancia con los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo N° 138 sobre Edad Mínima de Admisión al Empleo y el N° 182 sobre Peores formas de trabajo infantil, ratificados por nuestro país.

Ley 26.061 • ART. 25. DERECHO A TRABAJAR DE ADOLESCENTES: el Estado debe garantizar el derecho de las personas adolescentes a la educación y reconocer su derecho a trabajar con las restricciones que imponen la legislación vigente y los convenios internacionales sobre erradicación del trabajo infantil, debiendo ejercer la inspección del trabajo contra la explotación laboral de las niñas, niños y adolescentes.

Este derecho podrá limitarse solamente cuando la actividad laboral importe riesgo, peligro para el desarrollo, la salud física, mental o emocional de los adolescentes.

Los organismos del Estado, la sociedad y en particular las organizaciones sindicales, coordinarán sus esfuerzos para erradicar el trabajo infantil y limitar toda forma de trabajo legalmente autorizada cuando impidan o afecten su proceso evolutivo.

ART. 26. – DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a obtener los beneficios de la seguridad social.

Los organismos del Estado deberán establecer políticas y programas de inclusión para las niñas, niños y adolescentes, que consideren los recursos y la situación de los mismos y de las personas que sean responsables de su mantenimiento.

Existen otros planteos que determinan formas de abordajes diferentes. La postura más conocida vinculada al movimiento NATS (Niños y Adolescentes Trabajadores) considera el trabajo como uno de los derechos humanos fundamentales y lo hace extensivo a los niños y niñas. Define al trabajo como una experiencia enriquecedora para la niñez y necesaria para la constitución de su identidad.

La historia del trabajo infantil en la Argentina reflejada en estudios e investigaciones ha demostrado que este rol “socializador” del trabajo infantil se asienta en profundas desigualdades y formas de explotación, muchas veces legitimadas por la cultura y la tradición en donde el trabajo de los niños y las niñas es necesario para el sostenimiento de toda una cadena productiva donde tanto ellos como su familia tienen una miserable participación.

Para la mayoría de los Estados, el debate sobre la mejora de las condiciones de trabajo de los niños y sus derechos como trabajadores está condicionado por el derecho de los niños y las niñas a jugar y a estudiar en condiciones de igualdad. No obstante, es importante tener en cuenta que hay diferentes posturas frente al mismo problema, y fundamentalmente, conocerlas.

Compartimos con Mariela Macri, que “debe erradicarse el trabajo infantil en tanto protección de derechos”. Erradicar el trabajo infantil es diferente de erradicar trabajadores infantiles. Esto último es culpabilizar a la víctima. En la erradicación de los trabajadores infantiles prima la atención del emergente, prevalece lo asistencial. En la erradicación del trabajo infantil prima la visión macro del problema”.<sup>14</sup>

## Reflexiones

Al momento de diseñar acciones o analizar y evaluar nuestras prácticas, debemos considerar nuestro posicionamiento frente a las variables analizadas, como los roles asignados a los distintos actores, las visiones sobre la infancia y las posturas frente al trabajo infantil.

La postura que sostendremos determinará fuertemente nuestra posición frente al trabajo infantil.

■ Con respecto a las fuentes del bienestar, podemos decir que el rol asignado a la familia como proveedora de cuidado infantil puede convertirse en un factor que dificulte la integración de la mujer al mercado de trabajo, incentivando la incorporación de los niños y las niñas más grandes como trabajadores informales de manera temprana. De igual forma, la incorporación de la mujer en el mercado de trabajo bajo regímenes de bienestar familiaristas hace que los niños y las niñas pobres deban quedarse en su casa al cuidado de hermanos menores, lo que constituye trabajo infantil intrafamiliar.

■ Con respecto a las visiones de infancia, está presente en el imaginario de nuestra sociedad la idea de que es mejor que los niños trabajen a que estén sin hacer nada o robando. Esta falsa opción surge de visiones sobre la infancia pobre, donde el niño es considerado un riesgo para la sociedad y por lo tanto, debe ser objeto de control. El trabajo infantil es una opción para el control sobre los niños. Desde una perspectiva de derechos, la única opción es la educación y el juego.

■ La sospecha sobre las prestaciones universales, basada en la concepción liberal según la cual los individuos deben resolver sus necesidades mediante su incorporación en el mercado de trabajo y la concepción de que toda provisión por fuera del mercado no estimula a la gente en la búsqueda de trabajo, naturaliza el trabajo de los niños y las niñas.

■ Las políticas de infancia deben pensarse entonces en el marco de las políticas sociales y estas últimas en función de un modelo de producción de bienestar para la sociedad en su conjunto, y no sólo como una forma de compensar situaciones “irregulares” y velar por un nivel aceptable de cohesión social. El trabajo infantil es una expresión más del individuo librado a su propia suerte en el

14. Mariela Macri (2005): “El trabajo infantil no es juego”, en *Estudios e Investigaciones sobre trabajo infanto-adolescente en Argentina (1900-2003)*. Buenos Aires: Editorial Stella. La Crujía.

mercado. En algunas de las posturas señaladas subyace un “pensamiento cortoplacista”, que no tiene en cuenta el futuro del conjunto de la sociedad en cuanto a cohesión e igualdad.

---

■ Asimismo, pensar en el bienestar no es una tarea técnica ni que le competa sólo al Estado; se requiere de un gran consenso social y de un principio de solidaridad que legitime la distribución vía impuestos, aplicada a políticas de corte universal. Resulta necesario un corrimiento del bienestar de las personas, del ámbito privado e individual al social.

---

## Notas y apuntes



## Notas y apuntes

### Ficha 3: Desarrollo institucional en el abordaje del trabajo infantil

**Paso:** Identificar el desarrollo institucional en materia de infancia y de manera específica para el abordaje del trabajo infantil.

El trabajo infantil constituye una vulneración de derechos relativos a la infancia, que se estructura a partir de factores económicos, culturales e institucionales, y que tiene la particularidad de poner en su máxima expresión la realidad del individuo librado a su propia suerte en una sociedad de mercado.

La naturalización del principio a partir del cual el bienestar de las personas debe ser producto de su inserción como fuerza de trabajo en un mercado se basa en la naturalización del hombre (fuerza de trabajo) como mercancía. Esa representación muchas veces lleva a ver el trabajo infantil como un “problema menor” o en muchos casos, como un valor o un medio de resolución de otros problemas. Sin embargo, es bueno destacar que esa representación es causa de otras, por ejemplo, que las condiciones de acceso a las fuentes del bienestar deben estar ligadas exclusivamente a la condición de trabajador antes que de ciudadano. Ese principio de mercantilización del bienestar y la contracara de ese principio, que es la privatización del bienestar en el ámbito familiar, son dos cuestiones presentes en las prácticas, los discursos y las políticas institucionales en torno a esta y otras situaciones de vulneración de derechos, y en diferentes niveles.

Vimos entonces cómo las condiciones de vida de la infancia son el resultado de una compleja ecuación, en la cual lo más importante es la matriz de bienestar que en complejos procesos socioeconómicos cada país desarrolló en el tiempo. Esa matriz de bienestar se configura en la particular combinación de provisión vía mercado, Estado, corporaciones y/o familia, y es el resultado de:

- Los estándares de derechos consagrados en el país.

---

- Los bienes y servicios provistos a través de la política pública en relación a estos derechos.

---

- Los bienes y servicios adquiridos por los propios sujetos en el mercado y distribuidos en un entorno familiar.

---

En esta ficha revisaremos el desarrollo del sistema de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en la Argentina, en consonancia con la Ley 26.061 (año 2005), la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN) y el subsistema concerniente al abordaje del trabajo infantil en los ámbitos nacional, provincial y local.

Asimismo, haremos mención al desarrollo institucional en la provincia de Buenos Aires, en donde se ha desarrollado la propuesta plasmada en este manual.

### Viejo y nuevo paradigma

La Argentina tardó muchos años en realizar su proceso de reforma legislativa y producir la adecuación normativa en materia de protección de los derechos de la infancia. Convivieron dos visiones opuestas sobre el rol del Estado en relación a los niños, niñas y adolescentes: el modelo tutelar clásico previo a la CDN (llamado por algunos “doctrina de la situación irregular”), que consideraba a los niños como objetos de protección y no como sujetos con derechos, con fundamento en la ley de patronato y en el régimen penal de la minoridad (aún vigente); y la protección integral de los derechos humanos de los niños y niñas, que encuentra reconocimiento normativo en la Convención sobre los Derechos del Niño, al reconocerlos como sujetos de derecho, con titularidad para el goce y ejercicio de derechos. Y el modelo normativo, apoyado también por sistemas administrativos negadores de los derechos de la infancia, previo a la CDN, que concebía a los niños como objetos de protección y control a partir de una definición negativa de estos actores sociales, basada en sus limitaciones, y no en la posibilidad efectiva de titularidad de derechos.



La tensión entre viejo y nuevo paradigma en relación a la promoción y protección de derechos de infancia constituye un envase vacío y adquiere sentido sólo si lo contrastamos con el conjunto de políticas de carácter universal (orientadas al bienestar) y focalizadas (orientadas a la restitución de derechos vulnerados) de las que son sujetos los niños y las niñas, y sus familias.

### Antecedentes normativos

La Ley de Patronato de Menores N° 10.903 rigió en nuestro país durante 86 años, y reflejaba palmariamente la estructura estatal en función de la citada doctrina de la situación irregular.

En el año 1990, se incorporó la CDN a nuestro sistema jurídico por medio de la Ley 23.849/90 (promulgada el 16/10/90, publicada en el BO el 22/10/90). Desde la reforma constitucional de 1994, el art. 75 inc. 22 de la Carta Magna otorga a los tratados internacionales jerarquía superior a las leyes, incorporando así a nuestro ordenamiento una serie de tratados sobre Derechos Humanos.

En septiembre de 2005, se sancionó la Ley Nacional 26.061 de Protección

Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (BO del 26/10/05), que derogó finalmente la Ley 10.903.

Antes que a nivel nacional, varias provincias sancionaron sus propias leyes de protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, adecuándose a los principios dispuestos por la CDN. Entre ellas, Mendoza (1995), la Ciudad de Buenos Aires (1998), Neuquén (1999) y Salta (1999).

La nueva ley nacional propugna de pleno las bases del sistema de protección integral. Contiene principios generales y medidas que hacen al funcionamiento del sistema y en particular dos tipos de medidas: las de protección integral de derechos (arts. 32, 33, 34 y 35) y las excepcionales de protección de derechos (arts. 39 a 41).

### Sistema de promoción y protección de derechos

Como agentes de políticas públicas en el ámbito local y como forma de evaluar el desarrollo del sistema en que realizamos nuestra actividad, nos deberíamos preguntar acerca de:

- La efectiva adecuación normativa por cada una de las provincias.
- En qué medida estas adecuaciones normativas crean los dispositivos de gestión necesarios en el ámbito administrativo con plena cobertura territorial y con capacidad de respuesta operativa e integral, concertadas en ámbitos de gestión multiactorales.
- Los cambios en las concepciones de políticas y programas en consonancia con los estándares de derechos consagrados en la Constitución nacional, la CDN y la Ley 26.061.

La Ley 26.061 define al sistema de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes como: “El conjunto de organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas en el ámbito nacional, provincial y municipal destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y el establecimiento de los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional”. Esta noción de sistema implica una acción **corresponsable, concertada y articulada** ante la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios, en el contexto de acciones integrales de las distintas políticas sectoriales, y de éstas con otros actores sociales.

## Adecuación normativa en las provincias

La ley establece que cada provincia deberá adecuar su legislación conforme a la Ley 26.061. Hasta el momento, el nivel de adecuación normativa es dispar, y en ello se trasluce la amplia gama de situaciones normativas que hoy se encuentran vigentes y en diferentes etapas de desarrollo.

### Legislaciones vigentes por provincia

Provincia	Normativa vigente	Provincia	Normativa vigente
Buenos Aires	Ley 13.298/05	La Rioja	Ley 8848/10
Catamarca	Ley 5292/09 de adhesión a la Ley 26.061	Mendoza	Ley 6354/95
CABA	Ley 114/99	Misiones	Ley 3820/02
Córdoba	Ley 9944/11	Neuquén	Ley 2302 /99
Corrientes	Ley 5773/08 de adhesión a la Ley 26.061	Río Negro	Ley 4109/06
Chaco	Ley 5681/06 de adhesión a la Ley 26.061	Salta	Ley 7039/99
Chubut	Ley 4347/97	San Juan	Ley 7338/02 de adhesión a la Ley 26.061
Entre Ríos	Ley 9861/08	San Luis	Ley 5430/04 de adhesión a la CDN
Formosa	Ley 1089 del año 1981 No tiene ley de protección	Santa Cruz	Ley 3062/09
Jujuy	Ley 5446/05	Santa Fe	Ley 12967 /09
La Pampa	No tiene ley de protección Ley 1270	Santiago del Estero	Ley 6915/08
		Tierra del Fuego	Ley 521/00
		Tucumán	Ley 8293/10

Fuente: *Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina*. UNICEF-SENAF, 2012.

Dos jurisdicciones no han legislado conforme al sistema de protección integral: Formosa y La Pampa. La primera presenta la característica de un régimen jurídico orientado al patronato; y en la segunda, se han verificado algunos proyectos de ley para adherir a la Ley 26.061, pero ninguno ha llegado a sancionarse. Cuatro provincias cuentan con ley de adhesión sin desarrollo legislativo; entre ellas, Chaco y San Luis que adhiere a la CDN.

Respecto de las provincias que cuentan con ley de protección integral sin reglamentar, se observan casos disímiles. Por ejemplo, Salta fue una de las primeras en legislar bajo el régimen impulsado por la CDN, y si bien no posee reglamentación, ha iniciado un proceso de implementación de la estructura planteada. En una situación similar se encuentra la provincia de Córdoba que ha sancionado en el año 2011 su ley de protección integral, y que bajo la ley que

regía anteriormente creó estructuras que responden a los principios del paradigma de la protección integral. Otro caso es Entre Ríos, que ha logrado un importante nivel de operatividad a través del Consejo Provincial del Niño, el Adolescente y la Familia, y que actualmente se encuentra en etapa de reglamentación.

Por otro lado, existen casos como los de Mendoza, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y Neuquén, entre otros, que legislaron antes que lo hiciera la Nación y lograron a través de sus leyes la estructuración de sistemas de protección integral.

La principal limitante en la aplicación plena del nuevo paradigma no es de carácter normativo, sino que estaría basada en las estructuras de casi noventa años de la situación de patronato, con sus elementos jurídicos, institucionales y programáticos. Es por ello que resulta fundamental para la comprensión de la implementación del sistema abordar la dimensión normativa a la luz del desarrollo institucional que ésta crea.

### Conjunto de organismos, entidades y servicios

La implementación del sistema implica cambios en el diseño de la organización administrativa y judicial del Estado, y en sus relaciones con los niños, las niñas y la sociedad civil. En este sistema de protección integral, el ámbito ejecutivo/administrativo es el principal garante tanto de las políticas públicas universales (salud, vivienda y educación) como de aquellas de protección especial de derechos (programas especiales), que aseguran el ejercicio de los derechos por parte de niños, niñas y adolescentes.

Para ello, se crean y organizan los órganos administrativos de protección a nivel nacional y federal, dejando a determinación de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en uso de su autonomía, la creación y la organización de los organismos locales.

En el orden nacional, se creó la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, y se determinaron sus funciones; y en lo federal, se creó el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia como autoridad de aplicación de la ley. La ley creó también la figura del “Defensor de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”, aún no implementada, con la finalidad de velar por la protección y la promoción de sus derechos conforme a la Constitución Nacional y las leyes nacionales.

Las organizaciones no gubernamentales, también incluidas en la ley, deberán desarrollar programas y servicios dentro de sus finalidades. Son enunciados los principios a los que deben ajustarse, sus obligaciones, y se prevé un registro de éstas a nivel nacional, y otros provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los niveles de gestión de los órganos de protección son:

■ **Nacional:** organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia en el ámbito del poder ejecutivo nacional - SENNAF.

■ **Federal:** órgano de articulación y concertación para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en todo el ámbito del territorio de la República Argentina. Se denomina Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, y está compuesto por representantes de los órganos de protección provincial de cada provincia.

■ **Provincial:** órgano de planificación y ejecución de las políticas de niñez, cuya forma y jerarquía determinarán cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respetando las respectivas autonomías así como las instituciones preexistentes. Este órgano, en los casos de provincias con legislaciones adecuadas a la Ley 26.061, se constituye en autoridad de aplicación de esas leyes.

Las provincias podrán celebrar convenios dentro del marco jurídico vigente para municipios y comunas en las jurisdicciones provinciales, como asimismo implementar un organismo de seguimiento de programas de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en coordinación articulada con las organizaciones no gubernamentales de niñez, adolescencia y familia.

Como ya se mencionó, al promulgarse la Ley 26.061, las provincias deben adecuar sus legislaciones provinciales a los principios y orientaciones de la ley nacional. En ese sentido, cada provincia crea los órganos de protección en el ámbito administrativo según su ordenamiento político institucional, características geográficas y demográficas, etc. Este último aspecto constituye el objeto privilegiado de estudio, ya que del desarrollo de los órganos de protección provincial y de su modalidad de funcionamiento dependen la real cobertura y efectividad del sistema frente a situaciones de vulneración de derechos en los ámbitos locales concretos donde los niños y las niñas acceden al ejercicio de sus derechos.

En el estudio realizado por el Defensor del Pueblo de la Nación en el año 2011, se conceptualiza e identifica a los órganos de protección a nivel provincial y local, y como autoridad de aplicación provincial u órgano administrativo provincial se considera sólo a aquellos órganos de competencia provincial que son expresión de un cambio legislativo que deroga ordenamientos anteriores. Es decir, para que haya autoridad de aplicación en el orden administrativo, tiene que haber una ley que la constituya como tal y con competencias definidas conforme a la lógica de un sistema integral de promoción y protección de derechos.

■ **Órganos descentralizados de la autoridad de aplicación provincial:** se encuentran distribuidos en el territorio y operan en relación a los órganos locales municipales y/o actúan en ausencia de ellos; tienen a su vez injerencia regional sobre más de una localidad y accionan con competencias de la autoridad de aplicación provincial.

■ **Órganos locales de promoción y protección:** son aquellos que operan vinculados a un gobierno local, generalmente de competencia municipal y excepcionalmente de competencia provincial. Actúan directamente en la determinación de medidas de protección, con intervención del órgano provincial descentralizado cuando corresponde, según las particularidades de cada provincia.

### Medios para la promoción y protección de derechos previstos por la ley

La Ley 26.061 prevé además los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías, tales como:

■ Políticas, planes y programas de protección de derechos.

■ Recursos económicos.

■ Procedimientos, medidas de protección de derechos, medidas de protección excepcionales de derechos.

■ De manera transversal, lo que definimos como el andamiaje institucional que hace operativos todos estos medios y que se sintetizan en los órganos administrativos y judiciales de protección.

### Entramado institucional frente al trabajo infantil concebido como subsistema

Muchas de las leyes provinciales prevén la conformación de órganos colegiados o intersectoriales a nivel provincial y a nivel local; en muchos casos, las mismas autoridades provinciales de aplicación adquieren esa modalidad. Así, el carácter vinculante de la corresponsabilidad ante determinadas vulneraciones de derechos aparece más claro que en el caso de las redes sociales, que si bien son efectivas en el desarrollo de acciones de promoción y protección, tienen una existencia y desarrollos variables según el capital social de cada provincia o localidad, y su grado de responsabilidad no es vinculante desde un punto de vista normativo. Vimos cómo la ley prevé la conformación de un sistema de promoción y protección de derechos entendidos genéricamente como un conjunto de partes o



elementos organizados y relacionados que interactúan entre sí para lograr un objetivo. Ese objetivo trasciende la promoción y la protección de derechos y debe estar vinculado necesariamente a un valor público mayor al que definimos como bienestar de los niños, niñas y adolescentes; el cual a su vez es producto, como ya vimos, de un sistema en donde las partes constitutivas son básicamente mercado, familia y acción estatal; que a modo de suprasistema, daría contenido al sistema de promoción y protección de niños, niñas y adolescentes.

A la inversa, podemos ver cómo el sistema de promoción y protección de derechos para actuar con impacto sobre ciertas problemáticas debe poner en juego determinados subsistemas de actores involucrados en el problema: afectados, productores, potenciales partícipes en la resolución del mismo, etc.

En el caso del trabajo infantil, distinguimos un desarrollo institucional específico genérico mediante la constitución de la **Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI)**, que fue creada por Decreto N° 719 del 25 de agosto de 2000, en el ámbito del entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos —actual Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social— con el objeto de coordinar, evaluar y dar seguimiento a los esfuerzos en favor de la prevención y erradicación del trabajo infantil.

La CONAETI cuenta con el asesoramiento de organismos internacionales y es un espacio donde confluyen los representantes de los ministerios nacionales designados en el documento de creación y representaciones de organizaciones sindicales y empresariales. Por la naturaleza federal de nuestro país, a su vez se ha firmado un convenio entre el Consejo Federal de trabajo y el Ministerio de Seguridad Social de la Nación cuyo eje es la creación de las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, que en general son coordinadas por las áreas de trabajo de cada provincia.

Entre los atributos de la Comisión Nacional se encuentra formular el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en la República Argentina<sup>15</sup>. A su vez, las comisiones provinciales desarrollan sus propios planes en sintonía con el plan nacional.

### Particularidades del desarrollo institucional según diferentes escenarios

A medida que se va abordando la problemática del trabajo infantil en modalidades específicas, surgen diferentes escenarios de gestión que determinan necesidades de ámbitos de gestión específicos y con determinadas características que den cuenta de la dinámica de actores involucrados en cada situación. De manera

muy esquemática, podemos definir las como:

- Situaciones específicas/casos identificados desde distintos sectores componentes del sistema: trabajo, escuela, salud, áreas de infancia.

---

- Situaciones en las cuales el trabajo infantil se da en un eslabón de una cadena de valor que implica la articulación, participación y regulación sobre relaciones y reglas de juego de actores territoriales y extraterritoriales vinculados a la misma.

---

- Situaciones en las cuales el trabajo infantil se da en producciones que definen el perfil identitario y económico de una localidad, región o provincia.

---

Estos tres aspectos del problema no son excluyentes. Generalmente, el imperativo de intervenir ante un caso nos lleva a mirar la situación en toda una cadena de valor, y la forma en que la identidad de un territorio opera como reproductora del problema, a la vez que ha sido el motor de un determinado tipo de desarrollo que por incorporar niños en algún eslabón de la cadena obliga a reevaluar su sustentabilidad.

Al ir ampliando la mirada, el trabajo infantil aparece como una vulneración de derechos enmarcada en un modelo de desarrollo no sustentable y entonces necesariamente hay otros actores que deben comenzar a vincularse en lo que en este manual denominamos *mesa de gestión compartida con enfoque de desarrollo local*.

### Desafíos en la conformación del sistema en relación al abordaje de problemáticas específicas

Como puntualizamos al inicio de la ficha, la propuesta metodológica –si bien es aplicable a cualquier problema social complejo– pone el acento en la particularidad del trabajo infantil como un problema social, pero con la singularidad de mostrar en su máxima expresión la realidad del individuo librado a su propia suerte. Muestra tan crudamente la debilidad del principio de solidaridad en la construcción de nuestros modelos de bienestar que es un problema que no se nombra como tal; sin embargo, podemos distinguir algunos rasgos interesantes en el caso argentino a partir de los últimos años:

- El avance en la República Argentina hacia políticas de corte universal, tales como la Asignación Universal por Hijo instituida en el año 2010, constituye un logro importante hacia la desmercantilización del bienestar. Como agenda pendiente y en la línea de lo propuesto en esta publicación, pensamos que constituye un gran desafío avanzar hacia la provisión universal de los servicios de

15. Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/otia/politicas/verPolitica.asp?id=33>

cuidado y desarrollo infantil, como estrategia para la prevención y erradicación del trabajo infantil, constituyendo el acceso al cuidado una herramienta potente en la construcción de una sociedad igualitaria, solidaria y con equidad de género.

■ Con respecto al desarrollo institucional del sistema, más allá de los grados variables de funcionamiento de los órganos locales de protección en el ámbito administrativo, y de la existencia en muchos casos de consejos locales intersectoriales, el abordaje del trabajo infantil constituye un desafío para repensar una articulación de actores con capacidad para problematizar y actuar en pos de la sustentabilidad social y económica y ambiental de los procesos de desarrollo de localidades y provincias en base a perfiles productivos con condiciones de trabajo que distan mucho de ser decentes para los adultos y que además incluyen mano de obra infantil.

■ Un tercer aspecto a considerar es la relación entre naturalización del trabajo infantil y naturalización del supuesto de la capacidad de las familias como proveedoras de cuidado, cuando lo deseable es que los adultos responsables hombre y mujer se encuentren igualmente integrados al mercado de trabajo. Sobre esta relación descansa el supuesto que sustenta la bajísima cobertura de servicios de cuidado y desarrollo de personas dependientes, lo cual sin duda alimenta la porción de trabajo doméstico de las niñas y las dificultades para la participación económica de la mujer en esos mismos hogares.

### Desarrollo institucional en la provincia de Buenos Aires

Tomaremos como ejemplo de desarrollo normativo e institucional a la provincia de Buenos Aires, en donde se ha desarrollado y se aplica el enfoque teórico y metodológico plasmado en este manual en materia de trabajo infantil.

La Ley Provincial 13.298 crea un andamiaje institucional en el ámbito normativo con instancias centralizadas, regionales y locales, estas son:

• **Comisión Interministerial.** Su misión es coordinar las políticas y optimizar los recursos del Estado provincial, para asegurar el goce pleno de los derechos del niño y la niña. Está integrada por los Ministerios de Desarrollo Social, Gobierno, Justicia, Seguridad, Trabajo, Producción, Salud, Dirección General de Cultura y Educación, y las Secretarías de Derechos Humanos, Deporte y Turismo.

• **Servicios zonales de promoción y protección de derechos del niño.** Creados por Decreto 300/05, se ubican regionalmente en la provincia. Están

compuestos por equipos técnico-profesionales e interdisciplinarios. Sus competencias son, entre otras, coordinar el funcionamiento de los servicios locales de promoción y protección de derechos de su zona y funcionar como instancia superadora de resolución de conflictos, así como actuar en forma originaria en aquellos sitios en los que no existan servicios locales de promoción y protección de derechos.

• **Servicios locales de promoción y protección de derechos.** Creados por Ley 13.298 como dispositivo para intervenir a nivel municipal. Tienen como función facilitar al niño o la niña que tenga amenazados o violados sus derechos, el acceso a los programas, planes y servicios disponibles en su comunidad; propiciar y acompañar alternativas tendientes a evitar la separación del niño o la niña de su familia así como toda otra acción que tienda a prevenir, asistir, proteger, y/o restablecer sus derechos. Es una unidad técnico-operativa con una o más sedes, formada por un equipo interdisciplinario.

• **Consejos locales de promoción y protección de derechos.** Deben elaborar un plan de acción local para la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a nivel territorial, y están compuestos por representantes gubernamentales, de organizaciones sociales, de defensa de los derechos humanos, universidades y colegios profesionales.

En los artículos 29 a 31 de la Ley 13.298 se señala que la autoridad de aplicación debe diseñar, subsidiar y ejecutar programas de promoción y protección de los derechos de los niños y las niñas, con los servicios locales. Estos programas podrían ser:

■ **Programas de promoción:** de identificación, de defensa de derechos, de formación y capacitación, recreativos y culturales, de becas y subsidios.

■ **Programas de protección:** de asistencia técnico jurídica, de localización, de orientación y apoyo, socio-educativos para la ejecución de las sanciones no privativas de libertad, becas, de asistencia directa, cuidado y rehabilitación.

Con respecto al subsistema específico para el abordaje del trabajo infantil y en el contexto de la adecuación normativa, la COPRETI mantuvo su composición intersectorial ratificada mediante la promulgación de la Ley 13.803 de creación del Programa Provincial de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, y viene trabajando en vinculación con las disposiciones provinciales. Así, el Ministerio de Trabajo que preside la COPRETI también participa en

la Comisión Interministerial.

La COPRETI de la provincia de Buenos Aires viene impulsando el compromiso de otros actores no tradicionalmente vinculados a las problemáticas de infancia pero con competencia sobre las causas del trabajo infantil, que muchas veces están en la base productiva de un sector de actividad.

### **Preguntas orientadoras para el análisis de la situación en mi provincia**

■ ¿Qué información está disponible en los sitios web del gobierno provincial?

---

■ ¿Cuál es la situación en relación a la adecuación normativa en mi provincia?  
¿Qué órganos de protección crea?

---

■ ¿Cuál es la autoridad de aplicación a nivel provincial?  
¿Está descentralizada? ¿Cuál es el órgano descentralizado de competencia provincial más cercano a mi localidad?

---

■ La ley prevé la creación de órganos administrativos locales de protección de competencia municipal, ¿cuál es el más cercano a mi localidad?

---

■ ¿En mi provincia existe la COPRETI?

---

■ ¿Hay experiencias de mesas o redes abordando la problemática de trabajo infantil desde una perspectiva de desarrollo?  
¿En qué modalidades?

---

■ ¿En esos espacios se han incorporado las áreas de política específicas encargadas de regular y asistir a esas actividades productivas en donde hay presencia de mano de obra infantil?

---

## **Notas y apuntes**

# 2

Herramientas para el diseño y la gestión de estrategias integrales en escenarios de gestión compartida

## CAJA 2

### **Ficha 4:**

**Abordar el trabajo infantil con un enfoque integral y de desarrollo local**

**Paso: Construir el escenario para la gestión compartida a nivel local**

### **Ficha 5:**

**Gestionar la estrategia**

**Paso: Gestionar estrategias integrales de prevención y erradicación del trabajo infantil**

### **Ficha 6:**

**Herramientas para implementar diferentes componentes de una estrategia integral para el abordaje del trabajo infantil**

**Paso: Diseñar acciones específicas en relación a cada uno de los condicionantes del problema desde el ámbito de gestión compartida**

## Ficha 4: Abordar el trabajo infantil con un enfoque integral y de desarrollo local

**Paso:** Construir el escenario para la gestión compartida a nivel local.

¿Por qué hablamos de estrategias integrales de desarrollo local a partir de espacios de gestión compartida para erradicar el trabajo infantil?

Para trabajar sobre la problemática de la erradicación del trabajo infantil tenemos que tener en cuenta dos aspectos centrales: contar con estrategias integrales que atiendan las diferentes causas del problema y con escenarios de gestión adecuados para gestionarlas.

Esas estrategias deben ser pensadas en escenarios que articulen y movilicen voluntades y recursos de actores de diversas áreas de política pública, como así también del sector empresarial, universidades, organizaciones de trabajadores y organizaciones de base.

Si bien este manual pone el énfasis en la responsabilidad que le compete a los agentes de política pública, sabemos que ningún dispositivo de protección de derechos puede ser eficaz en la resolución de problemas sociales complejos, si no está mediado por procesos de planificación y gestión, que involucren un concierto de actores más amplio que el de los agentes del Estado.

Es decir, toda estrategia de acción en pos del bienestar de la infancia desde una perspectiva de derechos y en el marco del desarrollo, debe contar con una red de sostén a la que llamamos “red de gestión compartida”, que planifica y gestiona.



La multisectorialidad expresada como sumatoria de intereses y recursos, y como interdisciplinariedad necesaria para el abordaje de la complejidad, es un ingrediente indispensable en cualquier estrategia de erradicación del trabajo infantil.

Para que los procesos de planificación y gestión sean eficaces, debemos contar a su vez con dispositivos de gestión adecuados que permitan transformar en acciones integrales y estratégicas el principio de corresponsabilidad.

A su vez, para que en la práctica se materialice, se necesita un soporte fundamentado en políticas y actores comprometidos en su implementación en diferentes niveles.

Desde esta perspectiva, es el nivel local el privilegiado.

Los espacios de articulación centralizados como la CONAETI a nivel nacional y la COPRETI a nivel provincial no tendrían sentido sin un correlato a nivel de cada territorio donde exista trabajo infantil.

Al mismo tiempo, la existencia de políticas con recursos a nivel supralocal es indispensable para dinamizar los ámbitos de gestión local.

### La erradicación del trabajo infantil con enfoque de desarrollo local

Otro aspecto interesante es pensar las estrategias de resolución del problema en el marco de proyectos de desarrollo; es decir, aquellos que definen metas en lo económico, lo social y lo cultural generando mejores condiciones de vida para la población de un territorio.

El trabajo infantil se da siempre en contextos de exclusión de grupos sociales en relación con los bienes culturales y económicos, y de los medios para acceder a ellos de manera equitativa.

Todo territorio se configura en función de determinadas reglas de juego y patrones en relación a la producción y a la distribución que guiaron el proceso de su constitución como tal. Esas mismas reglas de juego son las que hay que modificar. Hablamos entonces de proyectos de desarrollo inclusivo.

Los escenarios que llamamos de Planificación y Gestión Compartida deben operar en relación a la resolución del problema focalizado, pero a partir de tener en cuenta todas las dimensiones del bienestar de la población de un territorio local.

Para ello es necesaria la concertación de perfiles de desarrollo inclusivos, en base a las oportunidades ofrecidas por el entorno y a las potencialidades endógenas del territorio. No obstante, hay que tener en cuenta que los grados de acceso de la población al bienestar estarán en relación a la efectividad de las políticas sociales de orden nacional y provincial, como así también de la participación de los diferentes sectores en la apropiación de los bienes económicos y culturales producidos en el ámbito local.

### ¿Qué es una estrategia integral orientada a la erradicación del trabajo infantil desde esta perspectiva?



Es una acción concertada y gestionada en red a nivel local por un conjunto de actores relevantes para su viabilidad. Opera simultáneamente sobre las distintas causas del problema, en base a un análisis de la situación. Toma el problema y su entorno y plantea tanto la restitución inmediata del derecho vulnerado, como el acompañamiento en la construcción de un proyecto de vida alternativo para el niño, la niña y su familia en el marco de un proyecto local.

En primer lugar, nos referimos a la palabra estrategia en sentido amplio, como un conjunto de acciones organizadas con una racionalidad tal que permitan poner un objetivo al alcance, en este caso, la erradicación del trabajo infantil en un escenario de actores con diversidad de intereses y apuestas de futuro.

Decimos que esa estrategia está diseñada desde una perspectiva de desarrollo cuando el desarrollo se piensa a partir de una comunidad de intereses con identidad e historia.



Definimos el desarrollo local como un modelo de gestión político-administrativo de carácter integral en el que se articula gobierno y sociedad local, que promueve la innovación en lo organizativo institucional, en lo económico como en lo social, teniendo como objetivo un proceso de transformación que tienda a generar condiciones de mayor bienestar, equidad, sustentabilidad y participación.

### Premisas para pensar

Se trata entonces de proyectos que restituyan derechos, pero en un marco de construcción de futuro concertado por una comunidad local. Se trata también de que ese futuro se defina en las oportunidades del territorio y de los perfiles de desarrollo priorizados o concertados, como en las condiciones estructurales y procesos más amplios de orden regional, nacional y global.

La producción del bienestar de una comunidad local, es decir sus condiciones de vida, no deben quedar libradas a la propia suerte del individuo. Se deben generar condiciones para un modelo de desarrollo inclusivo de manera colectiva y concertada.

Las familias deben encontrar la resolución a sus necesidades mediante una buena oferta de servicios públicos más allá de su necesaria integración en el mercado mediante trabajo digno.



El desarrollo local debe ser favorecido por políticas macro que atiendan las desigualdades regionales en materia de capacidades de gestión, recursos y oportunidades, es decir, los territorios locales deben ser contenidos en políticas más amplias para que se favorezca el desarrollo.

Lo local ofrece potencialidades como:

- Un espacio de profundización de la democracia mas allá de los mecanismos formales mediante espacios de participación más cercanos y cotidianos.

---

- Espacios de lucha y de conquista de derechos sociales construidos colectivamente.

---

- Recuperación de la idea de gestión colectiva y solidaria de los riesgos sociales desde un ámbito más cercano.

---

- Construcción de espacios de gestión del bienestar por fuera del mercado (ciudadanía social).

---

- Redefinición de la relación entre Estado y Sociedad: espacio público.

---

- Pensar la cuestión social no desde una acción meramente compensatoria o asistencial, sino de inclusión real en los procesos de producción y distribución.

---

Una buena estrategia se piensa como un proceso en el tiempo, donde un colectivo de actores va alcanzando nuevas situaciones en función de una mirada de cara al futuro para sus comunidades. El problema convocante y urgente puede ser el trabajo infantil y su erradicación, pero necesariamente una acción sería implicará acciones inmediatas, de mediano y largo plazo.

Las acciones implementadas en función de objetivos inmediatos irán generando las condiciones para avanzar en otros más ambiciosos.



Un escenario de planificación-gestión con perspectiva integral y de desarrollo no trabajará los problemas en forma focalizada. Si buscará impactar sobre un problema, pero necesariamente el análisis de la situación llevará a movilizar acciones, actores y recursos en relación con todos los problemas concomitantes con el problema focalizado.

## ¿Cuáles son las condiciones del entorno para llevar a cabo un proceso de gestión del desarrollo local?

Antes de iniciar un proceso de desarrollo es importante analizar las condiciones que hacen posible o viable encararlo.

Esto se denomina “condiciones de entorno para la gestión”.

Poggiese, Redin y Ali<sup>16</sup> proponen analizar las siguientes condiciones de entorno para que un proceso de gestión compartida a nivel local sea viable.

### 1. GESTIÓN COMPARTIDA ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD

Modo de planificación y gestión realizado en forma compartida por el Estado y la sociedad. La gestión de la decisión es *asociada*.

### 2. INTEGRALIDAD

Un tema es el convocante, pero se interrelacionan las dimensiones temáticas conexas, abordándolo en su complejidad.

### 3. METODOLOGÍA

Adecuada a la complejidad abordada: *interdisciplinaria, multisectorial y participativa*. Debe posibilitar la producción de nuevos conocimientos, la obtención de consensos y el compromiso práctico de una equidad relacional para con los actores más débiles.

### 4. MOTIVACIÓN Y CREATIVIDAD

Estado social-anímico que facilita la movilización social y genera una sinergia creativa.

### 5. ESCENARIOS DE PLANIFICACIÓN-GESTIÓN

Escenarios formalizados de planificación-gestión en los que una pluralidad de actores realiza en conjunto los trabajos correspondientes. Se trata de escenarios sucesivos, de profundización estratégica y agregación de actores.

### 6. VOLUNTAD DE ASOCIARSE

Se trata del establecimiento de relaciones asociativas, reconocida como *afettio societatis*.

### 7. VOLUNTAD POLÍTICA

Condición sine qua non. Se refiere a la permeabilidad e intención del gobierno local para gestionar de manera asociada con otros actores.

### 8. UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

Con posibilidad de hacer un nuevo pacto. Ampliación democrática.

### 9. EFICIENCIA Y EFICACIA EN LA ACCIÓN DEL ESTADO QUE DESCENTRALIZA

Con políticas diferenciadas en descentralización y compromiso con los resultados de esas políticas.

16. Poggiese, H., M. E. Redín y P. Ali (1999): *El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y sociedad*.

### ¿Cómo construir el escenario de gestión para una estrategia integral de desarrollo con impacto sobre el trabajo infantil?

- A partir de escenarios multisectoriales de planificación y gestión de estas estrategias para poder diseñarlas e implementarlas de manera colaborativa y concertada.
- Realizando un análisis amplio de la situación que vaya más allá del relevamiento del caso y la denuncia, tomando en cuenta la complejidad de la situación a nivel del individuo, su familia y de las estrategias locales pensadas en dinámica del territorio a nivel socio-cultural y económico.
- Diseñando las estrategias materializadas en programas y/o proyectos que operen sobre los distintos condicionantes del problema en forma simultánea y oportuna.
- Articulando diferentes herramientas de política de distintos estamentos nacionales provinciales y locales a nivel público y movilizándolo recursos del sector no gubernamental alrededor de estrategias localmente diseñadas.
- Coordinando acciones inmediatas con acciones de mediano y largo plazo.

## Notas y apuntes

## Notas y apuntes

## Ficha 5: Gestionar la estrategia

**Paso:** Gestionar estrategias integrales de prevención y erradicación de trabajo infantil.

Generalmente la iniciativa surge de algún actor en particular: la escuela, la delegación de trabajo local, una ONG, o del mismo sector empresarial, pero siempre este actor tiene la necesidad y debe actuar en forma conjunta con otros.

Es común que se inicien una serie de reuniones para “hacer algo”. La convocatoria puede ser exitosa y podemos incluso llegar a encontrarnos en una mesa con actores de distintas jurisdicciones y procedencias.

Surge el primer interrogante: ¿qué hacer? ¿Quiénes? ¿Con qué recursos? Pero, lo más importante, ¿cómo conducir un proceso de esta complejidad, cómo gestionar?



Lo que cada uno hace por su cuenta desde sus recursos y mandatos institucionales es necesario, pero insuficiente. Resulta imprescindible dar el salto y transformar esa primera articulación en una gestión compartida o asociada.

Las prácticas de gestión compartida entre organizaciones –con o sin participación del Estado– comenzaron a ser cada vez más usuales en las políticas sociales y se intensificaron a partir de la crisis del año 2001. Se crearon consejos locales para la resolución de la problemática social. Sin embargo, la creación de estos consejos para diferentes áreas de políticas en pos de una mayor integralidad, derivó muchas veces en una nueva fragmentación y disolución por exceso de espacios de articulación.

Con frecuencia los espacios de gestión compartida o asociada se encuentran con alguno de estos problemas:

- La debilidad para realizar estrategias o planes concertados que sean más que la sumatoria de proyectos o intereses sectoriales.
- La imposibilidad de pasar de la mera articulación a una toma de decisiones que implique un proceso de gestión compartida real.
- El no trascender la mera instancia de lo consultivo o de distribución de recursos.
- El pasar a la gestión sin mediación de un programa concertado con recursos.
- La ausencia de una metodología de gestión que integre lo multisectorial con lo interdisciplinario.

## Claves para fortalecer la gestión compartida a nivel local

Vimos cuáles son las condiciones para la gestión de una estrategia integral de erradicación de trabajo infantil con enfoque de desarrollo local. Estas aluden a un estilo de gestión local permeable al entorno y con escenarios adecuados en donde es posible gestionar bajo tres premisas.

Cada premisa alude a una fase o aspecto de la gestión.

### • Primera premisa

**Movilizar el apoyo, compromisos y alianzas de actores cuya participación y/o autorización es necesaria para lograr los objetivos.**

Se trata de generar compromisos, responsabilidad, alianzas, legitimidad y recursos, con el fin de crear un espacio propicio para las acciones de la iniciativa.

Para llevar adelante esta premisa de gestión es importante realizar el análisis de actores de manera dinámica, teniendo en cuenta sus intereses, posición frente al problema, grado de adhesión u oposición frente a una posible estrategia de erradicación.

Mediante esta herramienta, además podemos analizar todas las posibles alianzas, como así también los potenciales conflictos en relación a una futura acción.

Este análisis es inherente al proceso de planificación y gestión, y debe hacerse tanto antes de emprender la iniciativa como durante la ejecución.

### ¿Cuál es la tarea?

Una vez delimitado el problema sobre el que se desea actuar, debemos realizar un listado de actores o grupos involucrados tratando de identificar:

1. Perjudicados por el problema.
2. Perjudicados o beneficiados por una posible erradicación del mismo.
3. Aquellos que podrían operar como agentes en su resolución.
4. Aquellos que deberían actuar como aliados.
5. Aquellos que pudieran operar como opositores.

Es importante incorporar a los diferentes niveles de gobierno, como así también, al sector empresarial y a las organizaciones.

Proponemos la siguiente grilla para realizar el análisis de actores o involucrados. El análisis lo hacemos, en este caso, sobre la posible gestión de una estrategia integral de erradicación del trabajo infantil en un territorio local.

Grupos /actores	Posición frente al problema	Interés en participar	Recursos y mandatos	Posición frente a una posible erradicación del problema	Potenciales alianzas y conflictos
Actor 1 Actor 2 Actor 3 Actor N	Cada actor percibirá problemas diferentes en relación a la situación de trabajo infantil. Algunos ni siquiera lo verán como un problema.	Aquí es importante identificar el grado de participación y compromiso que podríamos esperar de cada actor en la planificación y gestión en el espacio compartido.	En qué medida el actor podría aportar recursos a la implementación de una estrategia y con qué grado de apoyo institucional o de su grupo cuenta.	¿A qué tipo de soluciones adheriría este actor? No nos olvidemos que esto varía según la manera de mirar el problema y sus causas.	Identificar con qué actores contamos y con cuáles deberemos realizar acciones para ganar su apoyo o neutralizar una posible oposición a la acción.

### • Segunda premisa

**Contar con capacidad operativa para planificar, implementar y evaluar en forma participativa, multisectorial e interdisciplinaria.**

Esta premisa de gestión consiste en dar dirección y orientar a grupos de trabajo, establecer reglas de juego tanto a nivel de la participación como de los procesos, e implementar metodologías de trabajo.

Al ser un ámbito de gestión no vinculante, desde lo contractual se debe construir permanentemente en consenso. Esto le da más complejidad a esta forma de gestión porque involucra diferentes tipos de acuerdos de trabajo, formales e informales.

Los escenarios de participación y gestión deben diseñarse de manera tal que las estrategias sean llevadas a cabo con eficacia. Para eso debemos contar con:

1. Un grupo promotor o mesa chica.
2. Un plenario periódico de actores que se involucren en la gestión o mesa grande.
3. Grupos específicos que lleven adelante los distintos componentes de la estrategia: equipos de trabajo.

#### 1. Grupo promotor o mesa chica

Puede estar integrado por diversos actores que han asumido, por su voluntad política, capacidad técnica e intervención temprana en la situación, un rol de liderazgo y promoción del proceso. Su función es:

- Organizar los plenarios.
- Realizar un monitoreo permanente de las acciones y resultados acordados por el plenario y de la acción de los diferentes equipos de trabajo.
- Coordinar metodológicamente los plenarios con técnicas participativas.
- Realizar un registro del proceso.
- Atender a las desigualdades de poder y saber de los diferentes actores garantizando un ámbito propicio comunicacional y de toma de decisiones.

## 2. Plenario o mesa grande

Dentro del Sistema de Promoción y Protección de Derechos en la provincia de Buenos Aires, éste sería el espacio del consejo local. Aquí lo definimos con ese nombre genérico, siendo ésta una instancia necesaria para la realización de cualquier estrategia cuya resolución sea multidimensional y su éxito requiera de la movilización y apoyo de actores con intereses y anclajes diferentes.

En este ámbito es donde se generan los consensos para la acción y su funcionamiento debe operar en las siguientes fases o componentes:

- Realización permanente de una mirada amplia del territorio en donde se localizan los problemas a resolver, en este caso el trabajo infantil.
- Mirada del presente, tendencias y diseño de situaciones a alcanzar como superadoras.
- Evaluación del avance y de los resultados de las acciones en marcha.
- Conceptualización de los problemas a atacar e identificación de acciones futuras.
- Armado de nuevos grupos de trabajo y seguimiento de las tareas de los existentes.
- Incorporación de la mirada de especialistas en el espacio para definir cursos de acción más convenientes.

Cada uno de estos puntos nos guiará en la organización del plenario, es decir, brindará un momento para cada uno de ellos.

Es importante realizar un acta en la que de manera transparente se irán consignando los acuerdos en cada una de las dimensiones de trabajo. Estas actas materializarán la memoria sobre el proceso de trabajo, permitirán formalizar los acuerdos y generar compromiso, y permitirán, también, el análisis de los procesos.

## 3. Equipos de trabajo

Son subgrupos de actores que según las iniciativas acordadas en el plenario llevan adelante diversos proyectos encuadrados dentro de la visión estratégica del plenario.

Se conforman en el marco del plenario y son específicos para cada línea de acción contenida en la estrategia integral.



Es importante que el espacio del plenario cuente con moderadores metodológicos, que entrenen y capaciten a los actores en la metodología de gestión a la vez que conduzcan el proceso de concertación y gestión en estos escenarios participativos.

Los equipos de trabajo pueden armarse en función de componentes de la estrategia. Por ejemplo, un grupo que se encargue de pensar estrategias de inclusión educativa, otro de fortalecer la economía y empleabilidad de los adultos en las familias de niños y niñas en situación de trabajo, y otros de trabajar sobre algunos de los problemas concertados.

A cada equipo se sumarán los actores directamente involucrados o con mandato sobre la temática, pero tratando de generar intersectorialidad. Veamos por ejemplo la inclusión educativa. Esta problemática no es sólo tarea de la escuela, es importante incorporar a otros actores que puedan cooperar en generar las condiciones para el acceso, tales como el gobierno local y otras áreas de política pública como transporte, vivienda, servicios alimentarios, etc.

### • Tercera premisa

**Contar con una buena estrategia integral para la erradicación del trabajo infantil.**

**Esta premisa es la dimensión de planificación de la gestión.**

Es la dimensión sustantiva, es decir, pensamos en primer lugar cuál es la situación a transformar, el para qué de la estrategia, el cómo y con qué se llevará a cabo. Todos estos interrogantes se deben resolver en el proceso de formulación.



La planificación es un proceso continuo ya que la realidad sobre la que se desea actuar está en permanente movimiento.

Este ámbito de gestión es el que nos permite tener una buena estrategia organizada en proyectos o programas estratégicos.

Para alcanzar la situación deseada futura, en este caso un territorio sin trabajo infantil, realizamos un encadenamiento de hipótesis según el cual se irán produciendo situaciones intermedias hasta alcanzar la transformación deseada.

Nos referimos a un número focalizado de situaciones problemáticas que son causas y efectos del problema que delimitamos y explicamos como central. Es decir, si realizamos determinada acción, se logrará cierta meta, cambio o fin.



Estos encadenamientos, o cadenas de medios y fines, constituyen el esquema conceptual de la estrategia.

Esta estrategia no está dada para siempre y hay que revisarla permanentemente, siendo la dimensión de planificación de la gestión en donde se incluirán múltiples iniciativas.

Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos de los Niños: un ámbito de gestión estratégica privilegiado.

Los Consejos Locales planteados por la Ley 13.298 son un ámbito de concertación donde se pueden propiciar consensos y visiones más amplias y estratégicas que la que se obtiene del ejercicio de un rol específico de cada actor.



Es un momento que se caracteriza por su forma dinámica y no normativa. Está condicionado en función de la incorporación de actores y del proceso de maduración del ámbito de gestión por un lado, y de los cambios operados en la realidad que se quiere transformar, por otro.



Planificar es producir futuro a partir de comprender la realidad como un escenario en permanente movimiento, y con una direccionalidad, dada por actores con lógicas diferentes que hacen cálculos de futuro según su propia ideología, posicionamiento y recursos.



El sujeto que planifica es un sujeto colectivo, el escenario de planificación es un escenario de concertación y negociación en función de la articulación de acciones, voluntades y recursos orientados a la consecución de situaciones futuras alternativas a la tendencia que plantea la realidad que se desea transformar.

### Fases para diseñar una estrategia integral

Para el diseño de la estrategia integral realizaremos algunas fases:

#### Análisis situacional

#### Definición de objetivos

#### Matriz de planificación

#### • Análisis situacional

Como una de las fases del proceso de planificación tiene tres objetivos que se instrumentarán a través de componentes:

1. Identificar los actores involucrados, sus lógicas y posiciones frente al problema, recursos y mandatos. Para ello utilizamos la matriz presentada para la primera premisa.
2. Conocer la dinámica del territorio en la cual se produce el problema, es lo que llamamos análisis de contexto, y nos da una visión panorámica de estructuras y procesos sociales, económicos y culturales en los que se inscribe el problema.
3. En forma simultánea y complementaria, realizar el análisis del problema.

#### Componentes del análisis situacional

Estos tres componentes constitutivos del análisis situacional se corresponden, a su vez, con los tres objetivos antes mencionados.

- **Componente 1:** análisis de actores.
- **Componente 2:** análisis de contexto (ver primera premisa).

### ¿Qué necesitamos saber del contexto en relación a los condicionantes del trabajo infantil en un territorio?

#### Aspectos económicos

- ¿Cuáles son las principales actividades económicas del territorio?
- ¿Qué sabe hacer la gente del lugar?
- ¿En qué les gustaría trabajar?
- ¿La desocupación afecta fuertemente la zona?
- ¿Los desocupados buscan trabajo? ¿En qué?
- ¿Existen planes de desarrollo local?
- ¿A qué perfiles productivos apuestan a futuro?
- ¿Qué grupos o clases sociales definen esas actividades?
- ¿En cuál de estos grupos aparece el trabajo infantil? ¿En qué modalidades?
- ¿El trabajo de los niños y las niñas está vinculado directamente a estas actividades centrales que definen la economía del territorio o se da en otras actividades relacionadas?
- ¿La actividad se realiza en familia?
- ¿Los niños perciben alguna forma de pago o retribución? ¿Quién la recibe? ¿El niño, la familia?
- ¿El trabajo es a destajo?
- ¿Qué significación tiene el trabajo / ingreso de los niños y las niñas en la economía familiar?
- ¿Se identifican situaciones de trabajo no remunerado? ¿Qué beneficio se obtiene?
- ¿Quién lo obtiene: la familia, el niño, terceros?

#### Aspectos socio-culturales

- ¿Las familias de los niños y las niñas que trabajan son locales o migrantes? Si son migrantes, ¿cuál es el origen?
- ¿Cuáles son los rasgos culturales y económicos de origen?
- ¿Qué nivel y calidad de inserción les ha otorgado la comunidad receptora desde lo simbólico y desde lo material?
- ¿De qué manera se invisibiliza la actividad?
- ¿Cómo visualizan los diferentes sectores el trabajo infantil?
- ¿De qué manera se justifica o se naturaliza el trabajo infantil?
- ¿Existen datos que permitan cuantificar la cantidad de niños y niñas en situación de trabajo por modalidad? ¿Cómo se podrían conocer? ¿A través de qué fuentes o actores?

#### Aspectos político institucionales

- ¿Cómo es la cobertura de servicios para la infancia en la localidad? Escuelas, servicios de cuidado infantil, salud, esparcimiento, tiempo libre, deportes, etc. ¿Es para todos igual?
- ¿Qué programas específicos se aplican? ¿Desde dónde? ¿Cuál es el origen de los fondos?
- ¿La gestión local tiene en agenda el problema?
- ¿Hay espacios locales multisectoriales, participativos e interdisciplinarios trabajando sobre el tema de la infancia? ¿Cómo funcionan?

#### – Componente 3: análisis del problema.

Una vez definido el problema focal realizamos el análisis operativo del mismo. Ello significa establecer una serie de hipótesis que como un marco conceptual guiarán nuestra acción.

Todos los actores, cuando definen un problema simultáneamente, ensayan una

explicación del por qué de ese problema. Se trata de explicitar esas concepciones, discutir las en la mesa del grupo promotor o en el plenario.

Se parte del escenario posible, pero siempre con la consigna de consensuar.

Explicar el problema en términos operativos implica:

1- Definir el problema focal de manera clara:

Ejemplo: niños de 9 a 14 años que trabajan en hornos de ladrillo en el partido de Esteban Echeverría.

Un problema se define como una situación negativa existente, que afecta a un grupo. Es una situación real, no futura o hipotética, y se plantea además la situación problemática como tal y no como la falta de una solución.

No es conveniente enunciar los problemas como "falta de", ya que lo que seguiría lógicamente a la afirmación es la solución y no el problema en sí.

Por ejemplo, si al problema "los niños van a la cosecha con sus padres" lo enunciáramos como "falta de espacios de cuidado de niños mientras los padres trabajan", la solución directa a esta última afirmación sería: dotar de espacios de cuidado; y es posible que se nos escapasen soluciones alternativas, distintas o creativas. Puede que surja en el consenso como solución posible, realizar un programa de servicios comunitarios para cuidados de niños, o promover jornadas escolares que cubran más horarios, o brindar becas hasta la edad escolar para que la madre no trabaje, etc. Como se ve, si planteamos correctamente el problema, las posibles soluciones pueden ser varias.

2- Definir las causas del problema. Las causas son otros problemas y se definen de la misma manera.



3- Definir las consecuencias del problema.



#### Sugerencia

Se define entre todos el problema central o focal y se lo escribe en una tarjeta. Se distribuyen tarjetas entre los participantes y se les pide que escriban problemas asociados al problema focal.

Se les solicita que escriban un solo problema por tarjeta.

El moderador recoge las tarjetas y entre todos van definiendo cuáles son causas y cuáles consecuencias (efectos). Las causas se ubican abajo del problema central y las consecuencias (efectos), arriba del problema central.

Se definen las causas y las consecuencias directas (efectos) y de manera encadenada, asociadas en un esquema como el que sigue.



### • Definición de objetivos

La tarea consiste en definir situaciones futuras necesarias para alcanzar la finalidad última o impacto que deseamos lograr; estas situaciones futuras a las que también llamamos objetivos constituyen distintos niveles de resultados y se encadenan también a la manera de un árbol en donde las relaciones de causa y efecto se transforman en relaciones de medio a fin, dando lugar a lo que llamamos árbol de objetivos.

Nivel estratégico	Explicación
FIN O IMPACTO	Situaciones futuras que aluden al valor público que se persigue mediante la erradicación del trabajo infantil. En términos técnicos, son los cambios operados en relación a las consecuencias del problema que da origen al proyecto, la medida en que disminuyeron los efectos del problema que da origen a la estrategia, en este caso, el trabajo infantil y sus consecuencias.
PROPÓSITO O EFECTO	Situación futura que se alcanzará mediante la ejecución y como efecto combinado de los distintos componentes o productos de la estrategia; es una situación que alude directamente al problema focal y contribuye a la realización del impacto.
COMPONENTES, RESULTADOS O PRODUCTOS	Cualquiera de estas denominaciones hace mención a los resultados o productos necesarios par alcanzar el propósito. Cada componente se relaciona con un encadenamiento en la raíz del árbol de problemas; es decir, mediante cada componente se establece una situación futura a alcanzar que transforme cada una de las causas del trabajo infantil.
ACTIVIDADES	Cada componente se lleva a cabo mediante actividades u operaciones.
INSUMOS	Son los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para realizar las actividades.

Estos niveles de objetivos que surgen del árbol constituyen cadenas de hipótesis a las que también llamamos cadenas de valor porque se orientan a generar el valor público o una transformación deseada, en este caso, la erradicación del trabajo infantil.

El siguiente gráfico ejemplifica una cadena de hipótesis. Cada eslabón es un medio para lograr el siguiente en el sentido de las flechas.

INSUMOS	ACTIVIDADES	COMPONENTES	PROPÓSITO o efecto	FIN -IMPACTO (valor público)
	Cursos de capacitación laboral a adultos responsables. Acceso a microcréditos. Intermediación laboral para los adultos. Asignación Universal por Hijo. Inspecciones laborales. Provisión de servicios de cuidado infantil.	Adultos capacitados en oficios requeridos por el mercado. Mejora de ingresos de los adultos responsables. Disminución del trabajo no registrado. Reingreso de los niños y las niñas que trabajan al sistema educativo.	Disminución del trabajo infantil.	Mayor inclusión social.

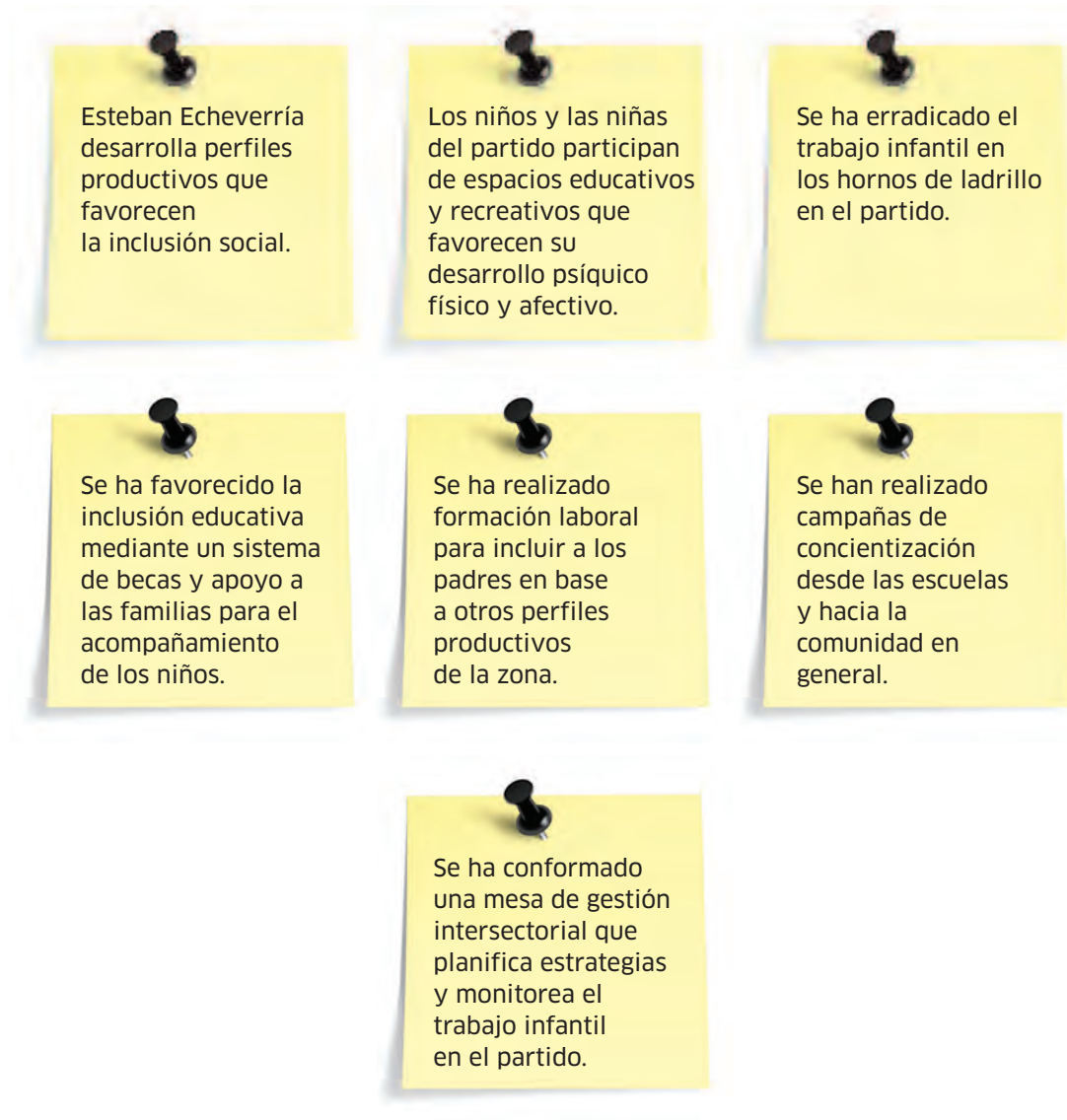
Este encadenamiento es el subyacente en cualquier proyecto o programa. Su efectividad en alcanzar la transformación deseada está en que se cumplan las hipótesis expresadas en cada eslabón y en que se den las condiciones de entorno de gestión, y de contexto político y social para su cumplimiento.

## • Matriz de planificación

¿Cómo hacerlo en la mesa de gestión?

### Momento 1

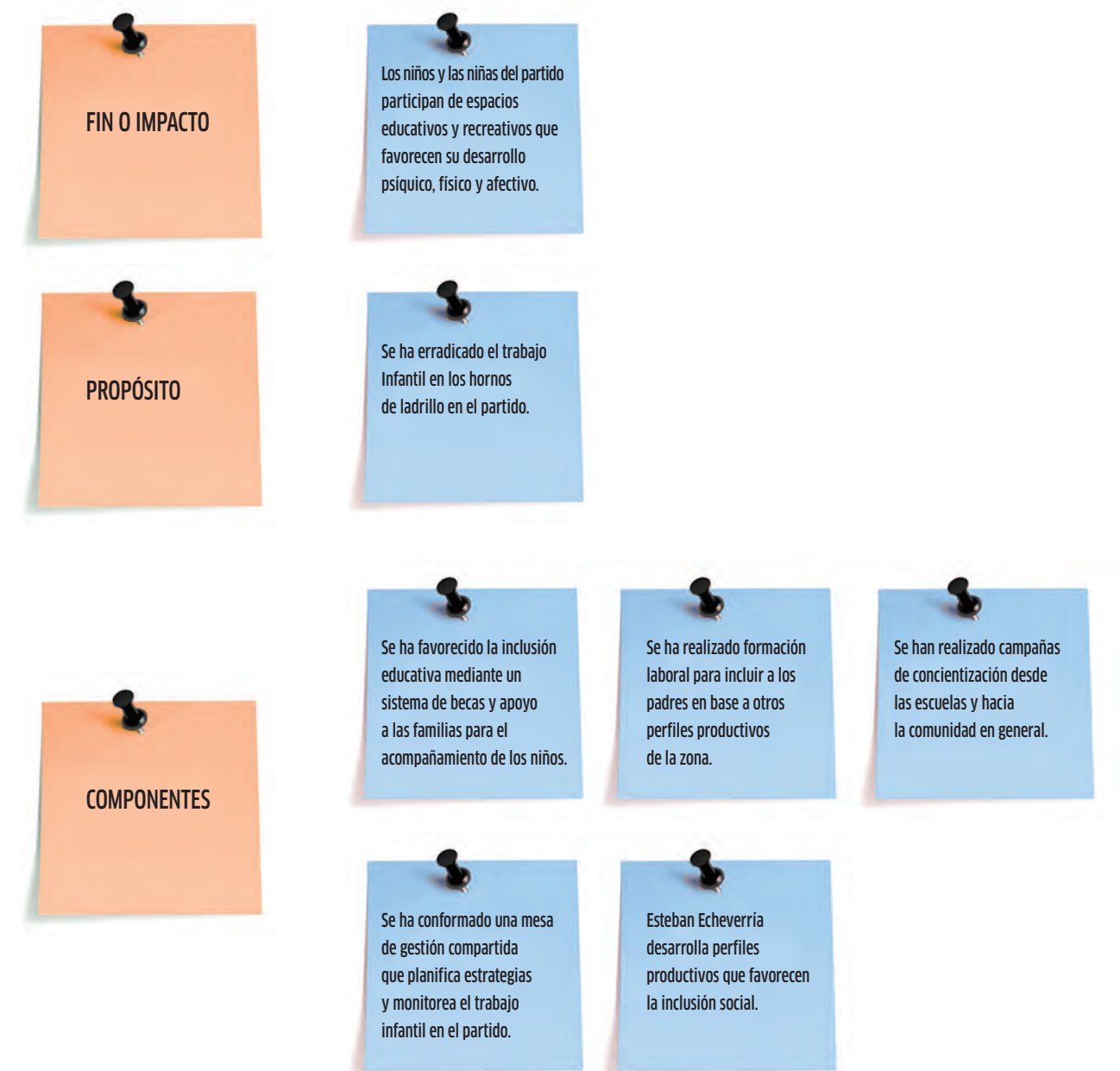
Consigna: teniendo en cuenta el árbol de problemas que se ha realizado, se pide a los diferentes actores integrantes de la mesa que escriban situaciones futuras deseables en función de la erradicación del trabajo infantil en su territorio o específicamente en este ejemplo en los hornos de ladrillo como se expresa a continuación.



### Momento 2

Los participantes deben ordenar en un panel los objetivos según su nivel de encadenamiento.

Se explican los diferentes niveles de objetivos. O bien, sin ninguna explicación previa, se van encadenando por nivel de complejidad, entre diversas tarjetas para un mismo nivel, y se sintetizan.



**Momento 3**

Se conforman equipos de trabajo por componente o grupo de componentes.

**Momento 4**

Para cada componente se piensan las actividades necesarias a fin de lograr la situación descripta.

**Momento 5**

Se clasifican las actividades según su prioridad en tres categorías: corto plazo, mediano plazo y largo plazo.

**Momento 6**

Se definen plazos para la realización de las actividades en correspondencia con la priorización anterior.

**Momento 7**

Se organiza todo en un documento de tal manera que resulte comunicable y genere adhesión.

Por lo general, se usa una matriz, pero a veces las mesas de gestión compartida o redes se movilizan y se organizan en base a otros formatos comunicacionales. Finalmente, se realizan plenarios periódicos para monitorear las actividades, evaluar el desarrollo de la estrategia y tomar nuevas propuestas en base a la agregación de actores.

Los componentes seleccionados estarán de acuerdo con el nivel de integración y el compromiso de los sectores y actores necesarios para su implementación.

Tanto la ejecución de la estrategia, como la construcción del escenario para llevarla a cabo, es progresiva, nunca se contará con todas las condiciones, lo importante es evaluar el punto de partida y empezar por donde se pueda ir generándolas.

La evaluación de la estrategia debería incluir relevamientos, encuestas o cualquier otro instrumento, para evaluar los resultados en los diferentes niveles de objetivos constitutivos de la estrategia y en distintos momentos de su implementación.

Evaluar implica ver en qué puntos del encadenamiento de hipótesis hay obstáculos, enfrentarlos y discernir cuál es la naturaleza de esos obstáculos: política, operativa o de diseño de las acciones, teniendo siempre en cuenta las tres premisas tanto para planificar como para evaluar.

Veamos en la ficha siguiente algunas ideas para llevar adelante diferentes componentes de una estrategia integral de prevención y erradicación del trabajo infantil.

## Notas y apuntes



## Notas y apuntes



## **Ficha 6: Herramientas para implementar diferentes componentes de una estrategia integral para el abordaje del trabajo infantil**

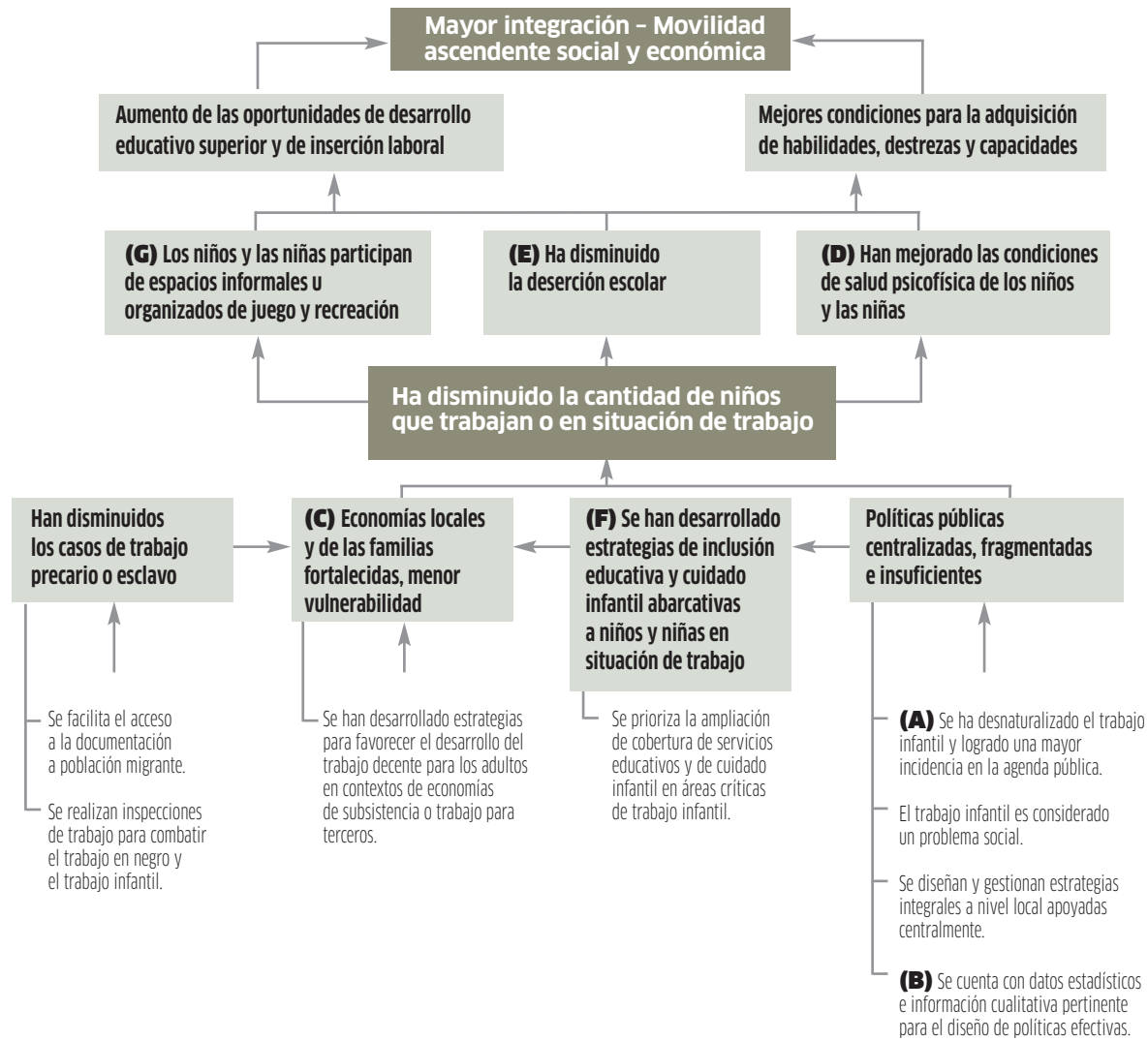
**Paso:** Diseñar acciones específicas en relación a cada uno de los condicionantes del problema desde el ámbito de gestión compartida.

En la ficha 4 propusimos la conformación de un espacio multiactoral de gestión local que mediante la planificación estratégica participativa se proponga una estrategia de abordaje integral con resultados a alcanzar a corto, mediano y largo plazo. Alcances que dependen de las condiciones locales en las cuales el trabajo infantil se presenta, de su instalación en la agenda pública, de los actores involucrados convocados, y de los recursos con que cuenta la comunidad, entre otros.

Como vimos, esta estrategia necesariamente incluirá distintos componentes según cuáles sean los resultados propuestos para alcanzar la situación final.

En esta ficha propondremos una serie de herramientas para implementar algunos de los posibles componentes de la estrategia integral, teniendo en cuenta que el diseño de cada estrategia tomará en cuenta las particularidades de cada territorio en cuanto a modalidades de trabajo infantil, recursos, oportunidades y actores involucrados.

Ahora transformaremos las situaciones problemáticas, que hemos analizado en la ficha 1, en objetivos a alcanzar mediante el siguiente esquema al que llamaremos Árbol de Objetivos, que es otra forma de representar la matriz propuesta en la ficha 5.



Del árbol surgen diferentes encadenamientos de hipótesis que constituyen relaciones de medios a fin y que transforman la situación inicial de causa a efecto en la producción del problema.

A continuación enumeramos algunos de los posibles componentes que podrían formar parte de una estrategia integral.

### Componente (A)

#### Desnaturalización del trabajo infantil e incidencia en la agenda local

Este componente se basa en las siguientes situaciones futuras contenidas en el Árbol de Objetivos:

- El trabajo infantil es considerado un problema social.
- Se ha instalado el trabajo infantil como una cuestión de agenda pública.
- Se trata de lograr la visibilidad del trabajo infantil en tanto problema social y

bregar contra la naturalización del mismo a partir de su instalación en la agenda local.

El resultado esperado consiste entonces en la instalación del tema en la agenda local, y esto permite la visibilización del problema del trabajo infantil y su desnaturalización en los diferentes actores involucrados.

En este componente se trabaja sobre la dimensión cultural del trabajo infantil, ello posibilita reflexionar sobre la construcción del trabajo infantil como problema social y sobre las ideas, creencias y mitos presentes en el imaginario social tolerante que, al encontrarse sedimentadas y arraigadas, contribuyen a la naturalización del mismo y producen un doble discurso, de condena por un lado, y de “justificación” o “inevitabilidad” del mismo, por otro. Hay que tener en cuenta que las representaciones que sustentan esa naturalización se constituyen a su vez a través de un imaginario que hace viable de una manera no sustentable, actividades económicas que son esenciales en la economía de provincias y localidades. Desnaturalizar significa enfrentar intereses económicos vinculados a esos perfiles productivos.

Es necesario instalar el tema en la agenda local.

#### ¿Qué acciones podemos desarrollar en el territorio respecto de los mitos y las creencias e incidir en la agenda local?

En este componente se podrán analizar iniciativas de distinto alcance. Lo nodal es promover la reflexión y hacer hincapié en lo colectivo de las circunstancias y en la necesidad de instalar el tema en el espacio público. De esta manera se multiplicarán los esfuerzos en la prevención y atención del trabajo infantil.

#### 1. Talleres de reflexión sobre mitos y creencias

El taller se constituye en un espacio adecuado para trabajar sobre este aspecto al interior de la mesa local y de este modo establecer criterios en común y “desandar” prejuicios. Muchas veces ocurre que por la complejidad de las problemáticas sociales, hay cuestiones que pasan inadvertidas y otras que se vuelven una costumbre.

Este es el componente para “prestar atención” a las aristas de la problemática y reflexionar sobre las acciones que se podrían desarrollar y están al alcance de la comunidad.

#### Conceptos para tener en cuenta

La palabra **cultura** tiene diferentes usos y significados; para el sentido común puede significar una “manifestación artística”; para las Ciencias Sociales la cultura se define como “hábitos, prácticas, creencias, ideas y significados compartidos por grupos sociales”. Todos somos portadores de cultura. Analizar la dimensión cultural implica revisar las ideas y creencias que circulan en el imaginario social sobre el trabajo infantil. El **imaginario social** se define como ideas construidas socialmente que dan cuenta de aquello que en cada sistema social se considera “realidad” en un tiempo y en un espacio determinado. Las ideas y creencias se articulan en forma de discursos, entre otros, podemos reconocer los mitos, las creencias, la ideología. De los relatos y discursos pasamos a las prácticas sociales, es decir, a la acción; nuestras ideas condicionan nuestras prácticas. El **mito**, como relato presente en el imaginario, describe una realidad originaria que responde a imperativos de orden social. Los mitos brindan explicaciones acerca de fenómenos sociales o instituciones. Tienen una carga valorativa. Los mitos y las creencias son sostenidos de generación en generación a lo largo de la historia de los grupos, comunidades y sociedades constituyendo un conjunto de ideas que por su fuerza se van imponiendo, conformándose premisas que se convierten en verdades únicas e irrefutables.

### ¿Cómo armar un taller sobre mitos y creencias presentes en el imaginario social?

Para armar un taller sobre mitos y creencias se deberá en primer lugar dividir a los participantes en grupos.

Se presentan en tarjetas mitos y creencias sobre el trabajo infantil y se distribuye una por grupo con la siguiente consigna: ¿qué encuentran falso y qué verdadero en los siguientes enunciados?

Cada grupo deberá leer y debatir la frase y su relación con el trabajo infantil. Si no hay acuerdos en las posiciones, se puede presentar más de una posición al respecto.

En plenario, cuando los grupos finalizan el análisis de las frases, se van presentando y se anotan las conclusiones en el papelógrafo.

A continuación, se procede a “desmitificar” los mitos y se pueden presentar los conceptos de “imaginario”, “mito”, “estereotipo”.

El taller sobre mitos y creencias resulta una herramienta eficaz para la discusión y el debate en torno al trabajo infantil, así como la toma de conciencia de las posturas personales sobre la problemática.

### Mitos y creencias<sup>17</sup>

“Los niños son explotados por sus padres”

“Es mejor que los niños trabajen a que estén sin hacer nada robando o drogándose”

“Si un niño trabaja va a estar mejor preparado para conseguir empleo cuando sea adulto”

“El trabajo temple el carácter del niño y fortalece su persona”

“El trabajo de los niños en el campo es una cuestión cultural”

“Los niños tienen mejores condiciones para realizar ciertos trabajos”

17. Extraído de: *Por una niñez sin trabajo infantil*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (2005).

### Posibles contrargumentaciones para el plenario <sup>18</sup>

#### “La escuela es importante, pero más lo que se aprende en la chacra”

Lo que enseña la chacra no puede sustituir nunca el pasaje por el sistema educativo formal en términos de socialización, integración e inclusión en un tejido social más amplio que incidirá de manera contundente en el proyecto de vida del niño, no sólo desde el punto de vista del conocimiento sino también desde lo social.

#### “El ausentismo y el fracaso escolar se deben al desinterés de los padres en la educación de los niños”

Los padres valoran la educación de sus hijos, pero la accesibilidad y la permanencia en el sistema educativo se ve condicionada por múltiples factores, entre los que se destacan: la distancia a los centros educativos, los costos de transporte e inseguridad derivados de lo anterior, el formato escolar y la naturaleza de la oferta que no se ajusta a las necesidades de los niños, y el bajo nivel educativo de los padres que dificulta el acompañamiento.

#### “Que los chicos trabajen con sus padres ayuda a formar la cultura del trabajo y estarán mejor preparados para un empleo en el futuro”

Tanto el mundo del trabajo como la chacra requieren cada vez más la incorporación de nuevas tecnologías y métodos que, de no mediar al menos una educación técnica, no será posible incorporar. Asimismo, el trabajo infantil desarrolla competencias muy básicas que redundarán en una inserción laboral futura en puestos poco calificados y remunerados, reproduciéndose el círculo vicioso de la pobreza.

Muchas veces se considera que el trabajo infantil tiene un efecto positivo sobre la maduración psicosocial y modela el carácter de los niños y las niñas.

En nuestras sociedades, el trabajo es un valor, es trabajando como se adquieren los medios para vivir, es el ámbito donde se pueden mostrar las capacidades. El trabajo nos impone una estructura temporal y a su vez es dador de identidad.

El trabajo significa la principal fuente de ingresos, pero también de sentimientos y de integración social. En suma, el sentido del trabajo se ha constituido como la principal dimensión de inclusión social, estas características convierten al trabajo en un “valor” fundamental para la vida en la sociedad. Este valor hace que se traslade en muchos casos a los niños y las niñas como si éste pudiera “protegerlos”. El trabajo es un valor para los adultos, trasladar el valor positivo del trabajo al concepto de infancia implica una contradicción con el ejercicio de los derechos de los niños.

18. Se presentan enunciados relevados en talleres participativos en la provincia de Buenos Aires realizados por la Copreti, y en la provincia de Misiones sobre “El rol del técnico en la prevención y erradicación del trabajo infantil en el sector tabacalero”, llevados a cabo por el Programa Porvenir con el apoyo de OIT en noviembre del 2009.

**“Es mejor que los niños trabajen a que estén robando o sin hacer nada”**

Esta frase plantea falsas opciones. Por un lado, entre trabajo infantil y delito, ya que este último no es la única opción al trabajo. La alternativa es el estudio y la recreación. La otra falsa opción se plantea entre trabajo y ocio. Los niños generalmente no están sin hacer nada. Ocupan su tiempo libre casi exclusivamente en el juego, lo cual no sólo es un derecho sino que además es esencial en su formación y en la preparación para enfrentar situaciones con creatividad a lo largo de su vida. En este mito el trabajo infantil aparece como un “socializador”, como un protector de la infancia y en realidad se convierte en una herramienta de control social para la infancia pobre.

Esto tiene su origen en una práctica que se realizaba a principios del siglo XX para socializar a los hijos de los pobres. En las instituciones correccionales los niños y las niñas debían trabajar.

De esta manera no representaban una “amenaza” para el resto de la sociedad. El trabajo de los niños y las niñas nunca representa una solución, sino por el contrario, un fracaso frente a la necesidad de dar respuesta a un problema complejo.

**“El trabajo infantil forma parte de la cultura de nuestra zona y une a la familia”**

La unión de la familia no es producto del trabajo. A pesar de que los niños se incorporan al trabajo por un principio de solidaridad, el trabajo que realizan en la chacra se basa en una necesidad, producto de la situación de pobreza y la imposibilidad de contratar mano de obra por fuera del grupo familiar.

En primer lugar, para analizar este mito, debemos tener en cuenta que en el campo la familia es la unidad de producción, la familia se convierte en un factor de “protección” frente al trabajo de los niños y las niñas.

Investigaciones recientes dan cuenta de que los niños y las niñas trabajan en muchos casos solos y aún los que lo hacen acompañados de su familia realizan tareas no acordes a su edad ni a su desarrollo físico. A la vez abandonan progresivamente la escuela.

En segundo lugar, la atribución de “cultural” alude a prácticas muy arraigadas y difíciles de modificar porque están enmarcadas en un modo de vida “campesino”. Aquí se le atribuye a la cultura un factor protector sobre el trabajo de los niños y las niñas que en realidad esconde las condiciones de vida de estos sectores rurales que se dan en un marco de extrema pobreza.

**“Que los niños trabajen favorece a futuro las posibilidades de desarrollo socio-productivo de la zona”**

A nivel productivo, el hecho de no formar futuros productores con capacidad de innovación y diversificación compromete el futuro de la producción en el sector y, por lo tanto, el desarrollo del territorio. En lo social, el trabajo infantil limita el menú de opciones que los chicos tienen en función de sus intereses, preferencias y vocación.

**“Sin el trabajo de los niños, la chacra no es viable económicamente”**

Es cierto que, en un contexto de economía de subsistencia, sin el trabajo de los niños, la chacra no resulta económicamente viable. No obstante, a futuro, esto podría revertirse, en la medida en que se incorporen métodos y tecnologías apropiados, la participación del productor en la cadena de valor sea mayor, haya mayores facilidades para acceder al crédito, se regularice la tenencia de la tierra y haya acceso a servicios básicos (como electricidad y agua), entre otras cuestiones. Tal como está enunciada, la frase naturaliza la baja rentabilidad de la chacra y, también, la pobreza en que viven los productores.

**2. Introducción de la problemática en espacios públicos culturales y de comercialización**

Se trata de realizar estrategias de comunicación y concientización en espacios culturales y de comercialización de productos de la comunidad.

Por ejemplo, si se desarrollan ferias de alimentos, de indumentaria, de artesanías o culturales, éstas suelen ser espacios de gran concurrencia. Se podría trabajar la iniciativa con los puesteros y también con el público en general, en los accesos a la feria, ya sea, instalando preguntas sobre el tema, consignas a favor de la erradicación o brindando información sobre las características de la problemática en la zona.

En el mismo sentido, se podrían hacer acuerdos con las organizaciones de eventos como recitales en lugares públicos, actividades comunitarias que emprendan las escuelas de la zona, las bibliotecas o las organizaciones sociales.

**3. Campañas y eventos para el Día Mundial contra el Trabajo Infantil**

El 12 de junio se ha establecido como el Día Mundial contra el Trabajo Infantil. Esto puede ser un buen motivo para generar actividades específicas. De hecho, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) propone anualmente consignas para promover en el espacio público la discusión sobre distintas modalidades de trabajo infantil o los aspectos vulneratorios que conllevan. La CONAETI y COPRETI acompañan la consigna con material complementario e información específica sobre el tema que se trate.

Otro tipo de iniciativas son las que apuntan a los medios de comunicación. También aquí hay acciones de distinto alcance. De acuerdo con las características particulares que la mesa local adquiera, podría desarrollar un pronunciamiento público y presentarlo en espacios de decisión política como el municipio o el Concejo Deliberante, y a partir de allí tener repercusiones en los medios locales. Las gacetillas o los comunicados de prensa podrían referirse a alguna actividad que la mesa local esté pronta a desarrollar, sobre los resultados de una actividad

que ya ha desarrollado exitosamente o un pronunciamiento sobre algún aspecto específico para desnaturalizar el trabajo infantil callejero, por ejemplo.

#### 4. Presencia en medios de comunicación

Otra vía para tener visibilidad, es enviar gacetillas a los medios locales y de alcance masivo de la zona. Hay que trabajar para que la publicación sea realmente efectiva y para que la información se convierta en noticia. Se puede articular con periodistas locales comprometidos con la problemática y pedirles colaboración en la difusión. Así como hacer uso de las nuevas tecnologías y enviar la información a los grandes medios.

#### Propuesta de trabajo sobre mitos y creencias

- Lanzar una campaña de difusión sobre la temática utilizando como disparador mitos y creencias recogidas en el ámbito local.
- Realizar talleres de sensibilización a partir de los mitos y creencias presentes en el imaginario con diferentes actores involucrados directa o indirectamente con la problemática.
- Releva estudios e investigaciones sobre la problemática que den cuenta de las particularidades locales.

#### Sugerencia

Una regla periodística de trabajo establece que en el primer párrafo se debe responder a las "5 w" (por las palabras en inglés); es decir, responder qué se quiere comunicar, a quién, cuándo, dónde, y por qué. Incluso se prioriza con qué pregunta comenzar de acuerdo con lo que sea más relevante o interesa destacar.

Otra manera de instalar el tema en los medios de comunicación es realizar entrevistas con aquellas personas que participan u organizan alguna actividad comunitaria como una feria, un recital o una actividad extraescolar.

Se pueden utilizar también los materiales elaborados por diferentes organismos. Pueden descargar spots radiales de la página web de la COPRETI de la provincia de Buenos Aires y de la OIT, o escucharlos como experiencias y proponer desarrollar otros nuevos junto a las escuelas que tienen radio; y si no las tuvieran, asociarse a radios locales.

La cantidad de iniciativas es múltiple e imposible de enumerar aquí. Lo importante es que la mesa local actúe de acuerdo con las alianzas posibles y las líneas estratégicas.

Hay que considerar que los medios no son sólo los canales de televisión masivos, sino también las revistas escolares, las radios, los canales locales de cable, entre otros. Es fundamental que se respeten los derechos de los niños y niñas también en estas repercusiones. Es decir, que no se los culpabilice, que no se vulnere el derecho a la intimidad ni a la identidad. Las pautas de promoción y protección integral de derechos resguardan las acciones en el espacio público y privado.

#### Difundir los riesgos ambientales y para la salud inherentes a las actividades desarrolladas por los niños y las niñas, y sus familias

Tanto los agentes sanitarios como los enfermeros y los médicos pueden ser involucrados y sensibilizados en relación a la problemática.

En el ámbito local, el conocimiento de las modalidades presentes permite sensibilizar a los efectores de salud para que puedan visibilizar las consecuencias que provoca el trabajo sobre la salud de los niños y las niñas, y también permite la detección de poblaciones con alta incidencia de trabajo infantil. Es necesario difundir las condiciones laborales que dañan la salud de los niños y las niñas, y el impacto que éstas provocan. Para ello se pueden realizar mapas de riesgos ambientales y para la salud en relación al trabajo de los adultos y de los niños, niñas y adolescentes, con el fin de reducir los factores de riesgos en los adultos y para retirar a los niños y las niñas de aquellas actividades consideradas más peligrosas.

#### Preguntas orientadoras para la acción

Una lista de verificación es una serie de preguntas, que a modo de indicadores, nos guiarán en el trabajo.

A modo de ejemplo, proponemos algunas de ellas:

- ¿Se han identificado los mitos y las creencias que naturalizan el trabajo infantil a nivel local?
- ¿La opinión pública conoce la incidencia del problema del trabajo infantil en la localidad?
- ¿La problemática fue presentada ante el Concejo Deliberante o ante la comuna local?
- ¿Se han desarrollado acciones tendientes a la visualización del trabajo infantil como vulneración de derechos en el marco de la Ley Nacional 26.061 y la Ley Provincial 13.298?
- ¿Se han desarrollado acciones de concientización para la prevención y erradicación del trabajo infantil a nivel local?

#### Componente (B)

##### Análisis diagnóstico y estadístico del trabajo infantil

#### Situación objetivo:

Se cuenta con datos estadísticos e información cualitativa pertinente para el diseño de políticas efectivas.



Un recurso interesante es El Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente, el MTEySS.

A partir del año 2006, las actividades del OTIA se enmarcan sucesivamente en varios convenios que el MTEySS suscribe con UNICEF: “Contribución al Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente”; con el PNUD: ARG/04/036: “Sistema de información para la evaluación y el monitoreo del empleo, el trabajo y la inclusión social” y, en forma conjunta, con OIT, el PNUD y UNICEF: el “Programa Conjunto de apoyo al Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil”.

El objetivo principal de estos convenios es fortalecer la capacidad del MTEySS para el diseño, puesta en marcha y mantenimiento de un Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente con información cuantitativa y cualitativa actualizada. La coordinación en el área del MTEySS corresponde a la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.

<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/otia/index.asp>

Nos proponemos contar con información diagnóstica confiable que dé cuenta de la magnitud del problema a abordar, sus modalidades, las características de la población afectada y sus consecuencias. Disponer de esta información ayudará a la mesa local en el diseño de las estrategias de abordaje.

El primer paso a la hora de realizar un diagnóstico es la delimitación del problema a tratar.

Formular el problema requiere el reconocimiento de todas las dimensiones y las variables que intervienen en él. Además, es necesaria la operacionalización de los conceptos, es decir, la selección de indicadores, en tanto datos observables de la realidad. La definición operacional permite especificar de qué modo se medirá la ocurrencia del concepto.

Así, para el análisis del trabajo infantil, se deben tener en cuenta una batería de dimensiones y variables tales como la condición socio-económica del hogar, el clima educativo, la asistencia escolar, la condición laboral de los padres y la modalidad de trabajo del niño o la niña, entre otras.

A la hora de diseñar una acción social se debe considerar la elaboración de la línea de base. Esto es previo a la intervención, y muestra los valores iniciales de los indicadores del problema y la brecha entre la población objetivo y el resto de la población. Por tanto, para su elaboración se requiere de información precisa acerca del problema a abordar, la magnitud y las características de la población objetivo y del contexto.

Al momento de la recolección de información se puede recurrir a instrumentos cuantitativos, como el análisis de datos secundarios y la aplicación de encuestas; o cualitativos, como entrevistas, historia de vida o grupos focales.

Estas herramientas para realizar la línea de base se complementan con las que ya vimos para el momento del análisis situacional y el análisis del contexto.

### 1. Análisis de datos secundarios

Cuando la información se obtiene directamente de la realidad, por ejemplo a través de encuestas, se trata de datos primarios. En cambio, los datos secundarios son información disponible que se obtiene de registros ya realizados.

Tal como ya se mencionó, fuentes importantes de datos secundarios son el Censo Nacional de Población y Vivienda y la Encuesta Permanente de Hogares. Para el tema del trabajo infantil, resulta de gran utilidad la encuesta sobre “Actividades económicas de niños, niñas y adolescentes en la Argentina”.

## 2. Encuestas

Cuando carecemos de datos secundarios, resulta de utilidad la aplicación de una encuesta que nos permita obtener datos en forma rápida y poco costosa.

En la elaboración de una encuesta se deben fijar los objetivos delimitando lo que se quiere medir, esto es: selección de variables e indicadores y considerar los recursos tanto humanos como materiales para su realización.

El cuestionario puede ser autoadministrado; es decir, respondido directamente por el encuestado o aplicado por un encuestador. En ambos casos, las preguntas deben ser claras, concretas, cortas y en lenguaje sencillo y, fundamentalmente, ser relevantes para la investigación. No es recomendable la realización de cuestionarios excesivamente largos.

En el diseño del cuestionario se puede optar por preguntas cerradas o abiertas. Las preguntas cerradas en las que el encuestado tiene un conjunto de opciones de respuesta permiten una mayor rapidez en el registro y en la carga de la información. Las categorías deben ser exhaustivas y excluyentes, por lo tanto es recomendable la inclusión de la categoría “otros”.

Las preguntas abiertas –aquellas que no circunscriben la respuesta a alternativas– permiten una formulación más sencilla y al recoger la expresión del encuestado puede resultar información más rica, sin embargo, requiere de un mayor trabajo de codificación a la hora de cargar y leer los datos y puede extender el tiempo de aplicación de la encuesta. En este tipo de preguntas, el encuestado se expresa con sus propias palabras.

Es recomendable su uso cuando no se puede predecir la respuesta del encuestado.

### 3. La entrevista

Se trata del encuentro cara a cara entre el entrevistador y el entrevistado. Permite la captación de información desde la perspectiva del entrevistado respecto de determinadas situaciones y experiencias. Releva información más subjetiva y cualitativa.

A la hora de entrevistar es importante contar con una guía con preguntas y temas a ser tratados que nos permitan recoger toda la información relevante y no olvidar el propósito de la entrevista. El entrevistador debe reorientar la conversación hacia los temas importantes. La guía sirve de orientación pero el entrevistador debe evaluar cómo aplicarla según cada caso.

Resulta crucial lograr un clima de confianza y empatía entre el entrevistado y el entrevistador. Este último no debe expresar juicios de valor, sino formular las preguntas y orientar la conversación.



#### 4. Los grupos focales

Es un método de investigación cualitativa que se utiliza para recoger información sobre percepciones, significados, actitudes y opiniones de un colectivo social a través de la conversación grupal.

Permite la elaboración y la discusión de una temática en forma grupal con la participación orientadora del moderador quien plantea previamente las temáticas a tratar. El rol del moderador consiste en propiciar una conversación fluida, con la participación de todos los miembros, y garantizar que la misma se centre en el tema de interés.

#### 5. La hoja de vida

Es un instrumento interesante de tipo cualitativo que nos permite caracterizar el problema de primera mano, es decir, desde la perspectiva de los niños y niñas.

El objetivo de esta técnica es poder recabar de manera rápida y de la propia mano de los niños, información que nos acerca al universo de significación de ellos y contar con datos descriptivos de su tarea.

La actividad se encuadra dentro del derecho de los niños a ser escuchados, es una actividad no obligatoria para ellos, pero comprendida dentro de la obligación de las autoridades de aplicación de la provincia y de los diferentes actores estatales que componen el sistema según la ley de promoción y protección de derechos.

Se aconseja aplicar este instrumento en instituciones educativas. Su aplicación es muy sencilla y no requiere más de 20 minutos (esto es importante tenerlo en cuenta para acordar el tiempo con la docente a cargo del curso). Es clave contarles a los niños por qué le pedimos que realicen esta hoja de vida.

No nos interesa que contesten como una obligación, sino que sientan que son valorados y que tienen algo para decir.

Ni los niños ni los docentes deben ser preparados previamente para la actividad, cuando más espontánea y desprogramada sea, más validez tiene la información recabada.

Se le entrega a cada niño una hoja y se le pide que la complete. Previamente se pueden realizar algunas aclaraciones, a saber:

- No es una evaluación, cada uno puede contestar lo que le parezca. No hay respuestas correctas o incorrectas.
- No es obligatoria.
- No es necesario poner el apellido.

Seguramente en la medida en que los niños van escribiendo, se les susciten dudas, como por ejemplo, ¿qué es describir? La idea es que no contestemos por ellos, sino que expliquemos la pregunta.

Hay que ir acercándose a los niños para preguntarles cómo van y qué preguntas los van trabando para que no quede nada sin ser contestado.

En la medida en que van terminando, nos entregan la hoja y vamos corroborando que esté lo más completa posible, en especial el nombre, que nos permite identificar el sexo del niño.

#### Hoja de vida

Me llamo.....

Tengo ..... años

Vivo con.....

Nací en.....

Mis padres nacieron en.....

Lo que más me gusta hacer es.....

Lo que menos me gusta.....

Lo que más me aburre/cansa.....

Mi comida preferida es.....

Los viernes cuando me levanto lo primero que hago es.....

¿Te animás a describir un día de la semana? ¡Dale!

Los fines de semana mi principal actividad es.....

¿Te animás a describir un día del fin de semana? ¡Dale!

Cuando sea grande me gustaría ser.....

Tengo miedo a.....

Lo que más me da alegría es.....

## 6. Talleres de diagnóstico participativo

Si bien a veces podemos contar con un equipo de apoyo para realizar el análisis y el diagnóstico estadístico, la mayoría de las veces no es así. COPRETIS, OTIA y OIT a través de diferentes experiencias han desarrollado herramientas e instrumentos que nos pueden servir a la hora de encarar esta tarea en la mesa de gestión. Por otra parte, los actores que integran la mesa y las redes que representan son en sí mismos sujetos de planificación y gestión tanto como fuentes de información en relación a diferentes aspectos del problema.

El diagnóstico elaborado en talleres participativos con los integrantes de la mesa es muy valioso como información inicial que permite conocer, profundizar y modificar imaginarios sobre el problema en la etapa inicial. Para la realización de los talleres se pueden utilizar cualquiera de las técnicas ya expuestas tales como: el árbol de problemas, la matriz de análisis de actores y el análisis de contexto.

## 7. Estudio rápidos

Una forma de abordaje para este componente lo constituyen las metodologías de evaluación rápida sobre trabajo infantil, que permiten combinar de manera simultánea varias de las estrategias ya descriptas. Tienen como objetivo la comprensión relativamente rápida de un problema específico o un tema, y requieren menos recursos en tiempo y dinero que otras metodologías como las encuestas de gran escala.<sup>19</sup>

### Una experiencia

“Trabajar no es cosa de chicos, investigar y participar no sólo es cosa de grandes” es una investigación diagnóstica que se llevó a cabo desde una escuela, el “Centro Educativo Complementario 801, Paulo Freire” en la localidad de Rivera, provincia de Buenos Aires. Además de la posibilidad de presentar un diagnóstico que permite visualizar varios aspectos de la problemática a nivel local, este estudio es un intento de colocar la temática en la agenda pública.

El objetivo de la misma fue llevar a cabo un diagnóstico situacional de las diferentes expresiones respecto del trabajo infantil desarrolladas en Rivera y dar cuenta de la incidencia del trabajo infantil en el ausentismo escolar.

19. En nuestro país se han realizado este tipo de estudios. Algunos de ellos, como el de la provincia de Santa Fe, basurales en Jujuy o sector hortícola y de basurales en la provincia de Buenos Aires se pueden consultar en: [www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/117958/582166/file/Documento%20de%20Trabajo%20N%C2%BA4.pdf](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/117958/582166/file/Documento%20de%20Trabajo%20N%C2%BA4.pdf);

[www.unicef.org/argentina/spanish/PUBLI\\_Trabajo\\_infantil\\_basurales\\_jujuy\\_WEB.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/PUBLI_Trabajo_infantil_basurales_jujuy_WEB.pdf) (Jujuy);

[www.unicef.org/argentina/spanish/PUBLICACION\\_DEFINITIVA\\_Trabajo\\_infantil\\_ladrilleros\\_mendoza.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/PUBLICACION_DEFINITIVA_Trabajo_infantil_ladrilleros_mendoza.pdf)

[www.sintrabajoinfantil.com.ar](http://www.sintrabajoinfantil.com.ar) (Buenos Aires).

Sobre metodología de evaluación rápida ver:

[www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/DocumentosSUBWEB/area1/documentos/manual\\_evaluacion\\_rapida.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/DocumentosSUBWEB/area1/documentos/manual_evaluacion_rapida.pdf)

La metodología utilizada fue tanto cualitativa como cuantitativa y con técnicas tales como observación, entrevistas semiestructuradas, encuestas y relatos de vivencias personales.

Se les propuso a los alumnos del Centro Educativo que realizaran las entrevistas (alumnos del Grupo Primario Medio) y para ello hicieron una investigación bibliográfica así como un proceso de análisis de la temática. Se pudo caracterizar tanto la modalidad de trabajo infantil urbano como rural. Entre las principales conclusiones se presentaron interesantes datos tales como:

En la franja etárea de 9 a 17 años de chicos riverenses escolarizados (374 encuestados), se dan 45 casos (12,06%) de trabajo, y 244 casos (65,4%) que realizan diferentes tareas domésticas.

Concluyeron además en la necesidad de:

- Hacer visible esta problemática.
- Promover campañas de concientización y prevención.
- Conocer los derechos que se les reconocen a los niños y las niñas, y propiciar su cumplimiento.

## Preguntas orientadoras para la acción

- ¿Se cuenta con estudios diagnósticos locales?
- ¿Se conoce el grado de incidencia del problema del trabajo infantil en la localidad?
- ¿Se reconocen las diferentes modalidades presentes así como las zonas críticas?
- ¿Se caracterizó a la población afectada?
- ¿Se analizaron datos estadísticos relevantes para el diseño de acciones?
- ¿Se entrevistó a informantes claves relacionados con esta temática?
- ¿Se relevó la perspectiva de los niños y las niñas de manera directa y sin intermediarios?
- ¿Se realizó el análisis del problema y el análisis de actores en la mesa de gestión compartida?

## Componente(C)

### Fortalecimiento de las economías familiares

#### Situación objetivo:

Economía de las familias fortalecida, menor vulnerabilidad.

El resultado esperado en este componente es: facilitar el acceso a condiciones de trabajo decente o el autoempleo y toda política de transferencias de ingresos que permita a las familias sustituir el ingreso que aportan los niños y las niñas.

Se trata de atacar una de las causas centrales del trabajo infantil: la condición de pobreza y de trabajo precario del hogar al que pertenecen los niños. Remover esta condición resulta central para erradicar el trabajo infantil.

Toda política directa o indirecta de mejoramiento de los ingresos y condiciones de trabajo de los adultos de los hogares disminuye la probabilidad de que un niño o niña trabaje. En esta línea se enmarcan todas las acciones que facilitan el acceso al empleo o al autoempleo y toda política de transferencia de ingresos que permita a las familias sustituir el ingreso que aportan los niños y las niñas.

Así, se incluyen todas las acciones tendientes a la generación de empleo productivo, pero también el apoyo a aquellos sectores autoempleados en sectores informales –tales como apoyo económico y de asistencia técnica a los emprendimientos productivos, diferentes estrategias y fomento al microcrédito– y las acciones de capacitación laboral y formación profesional de los adultos que brindan herramientas para una mejor inserción en el mercado laboral y/o mejora de la rentabilidad de las unidades productivas que permita la sustitución de mano de obra infantil por mano de obra adulta.

#### Las acciones que generalmente se realizan en función de este objetivo son:

- La sustitución del trabajo infantil a través de la transferencia de ingresos al hogar.
- Formación laboral y capacitación para el trabajo juvenil y adulto.
- Desarrollo de competencias para el trabajo y mejora en la empleabilidad de los adultos del hogar.
- Apoyo a las actividades de autoempleo y el desarrollo de emprendimientos productivos.
- Provisión de servicios tales como agua y electricidad que permitan disminuir el trabajo doméstico en el hogar y como consecuencia el trabajo infantil intrafamiliar que implica el acarreo de agua o la provisión de leña.
- Provisión de asistencia técnica y financiamiento para agregado de valor y mejora de los procesos de trabajo de las unidades domésticas donde hay trabajo infantil.
- Incidencia en la agenda de los organismos de asistencia técnica y regulación de los sectores productivos donde se da el trabajo infantil: ejemplo INTA, Ministerio de Asuntos Agrarios, Comisión Nacional de Microcrédito.

## Primer paso

Una primera acción puede ser el análisis tanto de la dimensión y las características de la pobreza en la población afectada, como de la oferta de programas públicos y acciones de organizaciones no gubernamentales que se ofrecen a nivel local en esta materia.



La idea de exclusión combina la falta de acceso a los bienes y servicios y la imposibilidad de cubrir las necesidades básicas con las dificultades para hacer valer los derechos sociales, la falta de seguridad, de justicia, de representación y de ciudadanía.

La exclusión es el resultado de un proceso, por lo tanto, la atención debe centrarse también en el fenómeno de la vulnerabilidad, entendida como una situación de debilitamiento de los lazos institucionales que ponen en riesgo el mantenimiento de la calidad de vida, proceso que puede culminar en la exclusión social.

Se entiende como empleabilidad el conjunto de competencias y capacidades esenciales para desempeñarse eficazmente en un puesto de trabajo. Las competencias que se consideran son: capacidad de comunicación, capacidades para desarrollar relaciones interpersonales, de resolución de conflictos y problemas, manejo de procesos organizacionales y de organización de los propios comportamientos en función de los requerimientos del puesto de trabajo.

Los programas de transferencia de ingresos deben ser considerados como parte importante de una estrategia de erradicación del trabajo infantil, ya que al realizar transferencias a los hogares pueden compensar el costo de oportunidad del trabajo infantil y permitir cubrir los costos de la educación. Sin embargo, cabe destacar que, para un desarrollo exitoso de este tipo de programas, se requiere también de una adecuada oferta de servicios educativos y sanitarios tanto en cobertura como en calidad. Asimismo, se necesitan acciones complementarias que actúen sobre las actitudes y creencias sobre el trabajo infantil, considerando los factores culturales que lo condicionan.

La promoción de la Economía Social es uno de los ejes de intervención de la política de desarrollo social a nivel nacional y de muchas provincias, a través del apoyo a estrategias de inclusión socio-productivas en el marco de procesos de desarrollo local.

Se propone como objetivo articular el eje socio-productivo desde la política social, fomentando el desarrollo local y la capacidad productiva de la población, promoviendo la capacitación laboral y fortaleciendo emprendimientos productivos, incorporándolos a la economía formal y a la dinámica de crecimiento económico sostenido.

En relación a las políticas de sostenimiento del ingreso, cabe destacar que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación cuenta con varios programas, tales como el Seguro de Capacitación y Empleo, el Plan de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, Jóvenes con más y mejor trabajo. También desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se implementa el Plan Familias por la Inclusión Social y el Programa de Pensiones no Contributivas.

En este marco se inscribe la política de Asignación Universal por Hijo, que consiste en una prestación monetaria no retributiva mensual de 270 pesos (monto actualizado a marzo de 2013) por cada menor de 18 años o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado, hasta un máximo de 5 hijos. Abarca a todos aquellos que no perciban otra asignación y pertenezcan a grupos familiares desocupados, que se desempeñen en la actividad informal y ganen menos del salario mínimo, vital y móvil, al servicio doméstico y a los monotributistas sociales.

Esta política constituye una herramienta poderosa para la erradicación del trabajo infantil si se la vincula efectivamente con el seguimiento de las trayectorias educativas.

A nivel nacional, el Ministerio de Desarrollo Social cuenta con el Plan de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, cuyo objetivo es lograr un desarrollo social económicamente sustentable que permita generar empleo y mejorar la calidad de vida de las familias. Brinda apoyo económico y financiero a emprendimientos y encadenamientos productivos, servicios de apoyo a la producción y a la comercialización, y fortalecimiento institucional.

Tanto a nivel provincial como nacional se cuenta con programas de Microcréditos y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación implementa el Banco Popular de la Buena Fe destinado a emprendedores de los sectores populares que no logran acceder al crédito.

En el marco de la formalización de este sector de la economía, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación dispone del Registro de Efectores de la Economía Social para la inscripción al monotributo social de los emprendedores. El mismo consiste en una categoría tributaria para aquellas personas que estén realizando actividades económicas de producción, servicios o comercialización, y vean dificultada su inserción en la economía formal por encontrarse en situación de vulnerabilidad social.

No sólo el Estado desarrolla acciones en este sentido. Muchas organizaciones no gubernamentales cuentan con bolsas de trabajo y desarrollan acciones tendientes a la optimización del uso de los recursos en el hogar, tales como compras colectivas y talleres de nutrición.

Cada estrategia de inclusión socio-productiva –transferencia de ingresos, formación para el trabajo, el microcrédito, desarrollo de microemprendimientos– depende de las características de la población a la que está destinada y se vincula con las trayectorias familiares, personales y con las condiciones actuales del hogar.

#### Una experiencia

La propuesta “Proceso de trabajo en una experiencia de promoción social para la erradicación del trabajo infantil” que lleva adelante la organización no gubernamental Casita Madre Teresa Asociación Civil en la localidad de Mayor Buratovich, en la provincia de Buenos Aires constituye una estrategia integral de intervención frente a la problemática del trabajo infantil.

El objetivo de este proyecto es partir desde la intervención directa con niños y niñas de entre 6 y 12 años de edad, para luego proyectarse hacia la familia y la comunidad en general con distintas estrategias que promuevan el desarrollo humano y comunitario. Se prioriza el trabajo con niños y niñas de entre 6 y 12 años, y desde ellos se proyecta hacia sus familias a través de distintas estrategias que generen un mayor

desarrollo de éstas y de la comunidad: acceso al crédito, capacitación para el autoempleo, promoción de la economía social, alfabetización, talleres de distintas temáticas, encuentros e intercambio cultural con las familias migrantes.

Con los niños se trabaja en apoyo escolar, talleres, provisión de elementos básicos para su desarrollo –salud, vestimenta, educación– acompañamiento en el ocio y tiempo libre, atención integral, catequesis, celebraciones. Con las familias: capacitación y entornos de aprendizaje, microcrédito a familias emprendedoras, talleres con las familias, apoyo para la restitución de derechos sociales, alfabetización, contención espiritual, etc.

Los resultados, entre otros, fueron: 32 familias capacitadas durante 2006 y 2007 que pudieron financiar sus proyectos productivos y de autoempleo, a través de la gestión de insumos y herramientas, con acompañamiento y asistencia técnica a través de otros actores que se involucraron en el proceso, como el Programa Minifundio del INTA.

Con la comunidad han desarrollado una estrategia de articulación con actores claves tales como la COPRETI de la provincia de Buenos Aires, el Área de Inspección del Ministerio de Trabajo, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y el Programa Promotores Territoriales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, entre otros. También realizaron un diagnóstico participativo con los vecinos sobre la situación de los niños y niñas que trabajan en la modalidad de trabajo agrícola en la zona.

#### Preguntas orientadoras para la acción

- ¿Cuáles son las características centrales de los hogares de donde provienen los niños y las niñas en situación de trabajo?

---

- ¿Cuáles son los perfiles productivos de la zona?

---

- ¿Cómo afecta el desempleo y el subempleo a nivel local? (por grupo etáreo, por sector productivo, por historia laboral, por nivel de capacitación).

---

- ¿Cuál es la oferta de formación profesional? ¿Qué otra oferta sería pertinente en la zona?

---

- ¿Qué características tienen los emprendimientos productivos enmarcados en la economía social de la zona y cuáles son las dificultades con las que se enfrentan para lograr mayor rentabilidad?

---

- ¿Se conoce la disponibilidad de programas de transferencia de ingresos y de apoyo al autoempleo como subsidios a emprendimientos productivos, microcrédito o capacitación laboral?

■ ¿Qué cobertura tienen? ¿Con cuál de estos programas sería pertinente impactar sobre el trabajo infantil?

■ ¿En cuáles de estos programas están incluidos los adultos responsables de los niños y las niñas que trabajan?

■ ¿Se reconocieron oportunidades de inclusión socio-productiva existentes en el territorio?

■ ¿Se relevó la oferta de capacitación laboral disponible?

## Componente (D)

### Evaluación sobre riesgos y acceso a sistemas de salud

#### Situación objetivo:

Han mejorado las condiciones de salud psicofísica de los niños y las niñas. Se ha retirado a los niños y las niñas de las actividades más peligrosas para la salud de manera prioritaria.

Se debe garantizar el acceso al sistema de salud tanto para la prevención como para la atención de las consecuencias del trabajo infantil en la salud de los niños y las niñas. Asimismo, los efectores de salud pueden colaborar en la detección de casos y en la identificación de los síntomas que provoca el trabajo en los niños y las niñas.

El trabajo infantil impacta negativamente en la salud de los niños y las niñas –tal como se señaló en nuestro Árbol de Problemas– y dificulta su desarrollo evolutivo.

En relación a la complejidad del trabajo infantil y a su construcción como problema social, algunos actores detectan más fácilmente algunos condicionantes como el económico, o algunos efectos negativos en relación a la educación. Las consecuencias del trabajo de los niños y niñas en la salud y en el desarrollo evolutivo de la infancia se encuentran altamente invisibilizadas y no se descubren de manera sencilla.

Es necesario, por un lado, sensibilizar a los diferentes actores acerca de los daños que producen en la salud de los niños y las niñas las diferentes modalidades de trabajo infantil. Por otra parte, también se debe involucrar al sistema de salud local para la visibilización de los síntomas y sus consecuencias, para garantizar la prevención y el acceso a la atención sanitaria.

En este sentido, se esperan los siguientes resultados:

- Instalación de la temática en los Centros de Atención Primaria de la Salud locales (CAPS).

- Optimización de la atención sanitaria de la población infantil.
- Garantizar a la población infantil el acceso a la salud y a la prevención, en zonas detectadas como críticas en el ámbito local (basurales, trabajo agrícola).
- Concientización de la población acerca de los riesgos que implica el trabajo para la salud y el desarrollo de los niños y las niñas.

#### Ampliando conceptos

Tanto los agentes sanitarios como los enfermeros y los médicos pueden ser involucrados y sensibilizados en relación a la problemática.

En el ámbito local, el conocimiento de las modalidades presentes permite sensibilizar a los efectores de salud para que puedan visibilizar las consecuencias que provoca el trabajo sobre la salud de los niños y las niñas, y permite también la detección de poblaciones con alta incidencia de trabajo infantil. Es necesario difundir las condiciones laborales que dañan la salud de los niños y las niñas, y el impacto que éstas provocan.

Algunas acciones que se pueden desarrollar desde una mesa de gestión local son:

- Realizar de manera participativa un mapa de condiciones y riesgos ambientales de las diferentes actividades en las que participan niños y niñas, y luego difundirlo mediante actividades con los padres, en cooperativas o asociaciones de productores, en centros de salud, etc.
- La capacitación a agentes sanitarios y efectores de salud para la detección de casos de trabajo infantil y de síntomas y consecuencias vinculados al mismo, promoviendo que los médicos incorporen en la historia clínica un registro específico de síntomas asociados al trabajo infantil.
- Campañas de sensibilización para el reconocimiento de las consecuencias del trabajo infantil en la salud psicofísica de los niños y las niñas, y para el reconocimiento del trabajo infantil como vulneración de derechos.
- Elaboración junto a los agentes sanitarios de estrategias de concientización dirigidas a las familias con niños y las niñas que trabajan sobre el impacto del trabajo en la salud de éstos.
- Diseño de material de difusión para los centros de salud sobre las consecuencias del trabajo infantil en la salud de los niños y niñas.
- Generar un sistema de información sobre trabajo infantil a partir de la atención de la salud.



### Una experiencia

La mesa de gestión compartida de Florencio Varela, en la provincia de Buenos Aires, constituye un espacio intersectorial e interdisciplinario que aborda el trabajo infantil en el sector flori-fruti-hortícola de la localidad mediante una alianza entre COPRETI, UNICEF y agentes de política pública local. Desde la mesa se trabaja en tres ejes:

1- Promover el desarrollo sustentable de la actividad mediante la mejora de las condiciones de trabajo de los adultos, la eliminación del trabajo infantil y el desarrollo de valor agregado a las producciones desarrolladas en minifundios por población migrante.

2- Retiro de los niños o niñas de las actividades más peligrosas. Se trata de pensar en la eliminación del trabajo infantil de manera progresiva, comenzando por las actividades que más daño causan a la salud de los niños y niñas e incluso a los adultos; para ello se ha comenzado a implementar una estrategia que incluye la elaboración de mapas de riesgos en base al trabajo con madres, niños, jóvenes y con organizaciones de productores, a la vez que se incorporan actividades de observación de los procesos; luego con el resultado de este proceso, se elaborarán materiales y dispositivos para concientizar, en primer término a los agentes de política pública que intervienen en ese sector productivo y en segundo lugar, a los adultos responsables de las unidades productivas, a quienes se espera acompañar en procesos de interdicción de buenas prácticas en la agricultura familiar o de familias que producen para terceros.

3- El tercer eje de la estrategia se basa en extender los servicios de cuidado infantil y de escuelas de doble jornada en estas áreas críticas de trabajo infantil.

### Ampliando conceptos

Para analizar el impacto del trabajo sobre la salud de los niños es necesario tener en cuenta el crecimiento y el desarrollo de la niñez, el estado de nutrición, los patrones de morbilidad endémicos y relacionados con el trabajo, los factores psicosociales ligados a las ocupaciones del niño, y las relaciones familiares<sup>20</sup>.

Las diferentes modalidades de trabajo infantil presentan particularidades en relación a los daños en la salud. La investigación cualitativa sobre la modalidad de trabajo infantil agrícola<sup>21</sup> en relación con los riesgos en la salud de los niños que trabajan en la cosecha de frutilla relevó: fuertes dolores en la espalda y la zona cervical, exposición a accidentes en las fincas con máquinas y herramientas.

Para acceder a un servicio médico deben recorrer grandes distancias, y carecen de obra social para su atención por tratarse de trabajo no registrado. A su vez este estudio consideró un actor fundamental en la detección del trabajo infantil: el agente sanitario.

20. Valentina Forastieri (2003): *El trabajo de los niños: riesgos para la salud y la seguridad*. OIT.

21. Marco Metodológico y Herramientas para la intervención en Modalidades de Trabajo Infantil Agrícola, op. cit.

Para estos actores el problema más severo de la población es la desnutrición infantil. Las secuelas de problemas de salud que deja en los niños la temprana incorporación al mundo del trabajo agrícola afecta cuando son adultos su inserción en el mercado formal de trabajo. En el mismo estudio y con relación a los riesgos en la salud para los niños que trabajan en la cosecha del tomate, se refieren daños tales como: fuertes dolores de cabeza, dolores musculares, insolaciones y enfermedades asociadas a los agrotóxicos que se utilizan para curar las plantas. Son frecuentes los cuadros de deshidratación por la exposición al sol y el calor constante, que requieren tratamiento específico de rehidratación muy difícil de hacer cumplir por parte de los adolescentes. Por otro lado, son habituales los accidentes traumatológicos de todo tipo y con diferentes niveles de gravedad.

En relación con la salud y el trabajo agrícola el informe de Silva<sup>22</sup> señala que se pueden establecer algunas enfermedades y accidentes típicos del agro argentino, como por ejemplo:

- a) Enfermedades de origen laboral: brucelosis, carbunco, neumoconiosis, mal de los rastrojos, virosis hemorrágicas, etc.
- b) Enfermedades comunes: dermatopatías, oftalmológicas, rinitis-faringitis, bronquitis, micosis.
- c) Enfermedades infecciosas: tétanos, toxoplasmosis, aftosa, leptospirosis, fiebre hemorrágica argentina, tétanos, tuberculosis, etc.
- d) Parasitosis: chagas, anquilostomiasis, hidatidosis.
- e) Intoxicaciones agudas y crónicas.
- f) Trauma acústico.
- g) Enfermedades del aparato locomotor.
- h) Accidentes ligados a:

\* manejo de animales: caídas, mordeduras, cornadas;

\* manejo de máquinas y herramientas: mutilaciones, golpes, cortes, caídas de altura;

\* manejo de agroquímicos: intoxicación aguda;

\* manejo de granos en lugares cerrados (silos y bodegas): intoxicación, asfixia, hundimientos.

Las actividades productivas marginales presentan algunos problemas comunes: mala iluminación, falta de ventilación, excesivo calor, escasa limpieza, exposición a productos químicos. Los problemas de salud de los niños y niñas que realizan estas actividades más frecuentes que pueden citarse son: trastorno músculo esquelético, dolor en la región lumbar, reacciones alérgicas y otros trastornos respiratorios.

Los niños y las niñas en las grandes ciudades trabajan en talleres textiles clandestinos. También se ha detectado trabajo de niños y niñas en ladrilleras en la provincia de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza. Los principales riesgos de esta actividad son la exposición al sílice, el acarreo de peso excesivo, las quemaduras producidas por los hornos, las lesiones y los accidentes con las herramientas.

22. María Alejandra Silva (2004): *Trabajo infantil y salud: cien años después de Bialet Massé*. Facultad de Ciencias Médicas. U.N.R.



También los niños y las niñas que trabajan en tareas domésticas intra o extradomésticas se encuentran expuestos a riesgos para su salud. En el trabajo infantil doméstico los niños se ven expuestos a accidentes con combustibles, acarreo de recipientes con agua o líquido con peso excesivo, carga con peso al alzar a sus hermanos con los consiguientes problemas en la espalda, quemaduras, etc. En el caso de las niñas que se emplean en el servicio doméstico pueden sufrir abuso o maltrato, trabajan largas jornadas y se encuentran aisladas de su familia.

Por último la modalidad de cirujeo representa un riesgo para la salud de los niños dado que suelen manipular materiales tóxicos, cortantes, están expuestos a contraer enfermedades infecciosas, así como trastornos digestivos por ingerir alimento en mal estado.

En el informe sobre trabajo infantil en la recuperación y reciclaje de residuos los informantes de los centros de salud dieron cuenta de las enfermedades que afectan a los niños<sup>23</sup>.

#### Consecuencias en la salud en los niños y niñas que trabajan en la modalidad de cirujeo

Piodermitis, multiparasitosis, escabiosis, afecciones respiratorias, hepatitis, cólera, tuberculosis. Un riesgo claramente percibido por los informantes son los accidentes durante la recolección: heridas por corte y accidentes de tránsito originados por el desplazamiento en la vía pública.

El estudio sobre el trabajo de los niños y los riesgos en la salud de Forastieri (2003) concluye que la mayoría de los efectos negativos del trabajo infantil provienen de las condiciones en las que trabajan los niños:

Falta de salubridad, instalaciones y equipos inadecuados, largas jornadas de trabajo, sueldos bajos, exposición a químicos y agrotóxicos, a agentes físicos y biológicos nocivos. Los niños sufren cansancio y agravamiento de enfermedades que no han sido relacionadas a factores vinculados con el trabajo y discapacidades. En la mayoría de los casos no disponen de servicios de atención sanitaria satisfactoria.

#### Preguntas orientadoras para la acción

■ ¿Se ha capacitado a los agentes sanitarios y efectores de salud para la detección de casos de trabajo infantil, y de sus síntomas y consecuencias?

■ ¿Se han desarrollado acciones para la sensibilización acerca de las consecuencias del trabajo infantil en la salud psicofísica de los niños y para el reconocimiento del trabajo infantil como una vulneración de derechos?

23. Organización Internacional para las Migraciones. UNICEF (2006): *Informe sobre trabajo infantil en la recuperación y reciclaje de residuos*.

■ ¿Los agentes sanitarios desarrollan acciones de concientización con las familias y con niños y niñas que trabajan?

■ ¿Se han diseñado acciones de difusión en los centros de salud?

#### Componente (E)

##### Estrategias de inclusión educativa

###### Situación objetivo:

Se han desarrollado estrategias de inclusión educativa dirigidas a niños y niñas en situación de trabajo.

El trabajo infantil afecta el proceso educativo de los niños y niñas, incidiendo sobre las posibilidades de permanencia dentro del sistema educativo y sobre su trayectoria educativa. De este modo no sólo impacta sobre el presente del niño, sino también sobre su futuro, al no acceder a los conocimientos y habilidades que la escuela trasmite y que permite una inserción más plena en la adultez.

No siempre el trabajo infantil lleva al abandono escolar, pero sin duda la coexistencia de trabajo y estudio atenta contra la asistencia y el rendimiento escolar, aumentando las chances de repitencia y fracaso escolar. Son niños y niñas que no disponen del tiempo suficiente para el descanso y para el disfrute del tiempo libre y ésto afecta las posibilidades de concentración en las actividades escolares.

El ejercicio del derecho a la educación cobra vital importancia como factor que posibilita mejorar las oportunidades y la calidad de vida. Las familias se enfrentan al dilema de mejorar el ingreso actual del hogar o garantizar mejores condiciones futuras para el niño o niña a través de la adquisición de las herramientas que brinda la educación para salir de la condición de pobreza.

A los factores escolares que propician o no la permanencia dentro del sistema educativo se le suman otros extraescolares que inciden sobre el rendimiento tales como el clima educativo del hogar (años de estudio de los adultos del hogar), el nivel de ingresos del hogar, la infraestructura física de la vivienda (hacinamiento), entre otros.

###### Posibles acciones a desarrollar

- 1 • Favorecer la inclusión educativa de niños y niñas en situación de trabajo.
- 2 • Relevamiento de recursos y acciones existentes en la comunidad.

Un buen punto de partida para la mesa de gestión es el relevamiento de acciones estatales o no estatales que se realizan a nivel local y programas estatales que se conocen o implementan en el lugar y que impactan en el desempeño escolar. Comenzando por los servicios educativos, características y ofertas (qué niveles y modalidades in-

Para ampliar la información sobre las consecuencias del trabajo infantil en la salud se puede consultar:

*Informe sobre trabajo infantil en la recuperación y reciclaje de residuos*. (2006) de la Organización Internacional para las Migraciones y UNICEF.

*El trabajo de los niños: riesgos para la salud y la seguridad* (2003) de Valentina Forastieri. OIT.

Para información y estadísticas sobre salud consultar el sitio web del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires: [www.ms.gba.gov.ar](http://www.ms.gba.gov.ar)

cluyen), servicios complementarios existentes (apoyo escolar, entrega de útiles escolares, jardines y comedores comunitarios que desarrollen o puedan desarrollar actividades educativas, etc.).

### 3 • Acciones orientadas a la inclusión, permanencia y retención de los niños y niñas en los niveles primario y secundario.

En tanto el trabajo infantil impacta en la trayectoria educativa del niño y la niña, a la hora de diseñar acciones se debe tener en consideración aquellas tendientes a la reinserción y retención educativa.

- Detección, mediante la red conformada (mesa), de los niños, niñas y adolescentes que hayan quedado fuera de los circuitos educativos. Acordar y planificar acciones orientadas a su inclusión en las escuelas.
- Asignación de becas de inclusión y/o permanencia en el sistema educativo.

Los programas de becas escolares son centrales en la medida que mejoran el ingreso del hogar. Si bien contribuyen a sustituir el ingreso aportado por el niño a la subsistencia familiar, muchas veces muy significativo, por lo general no lo reemplazan por completo, por lo que no exime a los niños y adolescentes del trabajo. Por tanto se hace imprescindible complementar este recurso con otras acciones tendientes a garantizar la permanencia en el sistema educativo.

- Apoyo escolar

### 4 • Instalación de la temática en las escuelas y visibilización del problema del trabajo infantil entre los agentes educativos.

Los docentes y otros actores del sistema educativo no escapan a la tendencia general de invisibilización, naturalización y hasta justificación del trabajo infantil. Esta concepción se traduce muchas veces en prácticas de menor exigencia y bajas expectativas con relación a los aprendizajes posibles para estos niños y niñas. Realizar acciones de capacitación y sensibilización entre los docentes puede ser el punto de partida para plantearse nuevas estrategias y prácticas pedagógicas adecuadas a la problemática en cuestión.

### 5 • Acciones educativas con las familias.

La valoración que los padres realizan acerca de la importancia de la escolaridad de sus hijos, así como su posicionamiento frente al trabajo infantil, son fundamentales a la hora de pensar una estrategia de erradicación.

Iniciar un proceso de reflexión con los adultos responsables implica revisar creencias, prácticas y hasta la propia historia. Es un desafío que muy pocas veces se llega a abordar, limitándose a la “culpabilización” (el “reto”, “usted papá no debe...” o al consejo.

La sustitución de parte del ingreso proveniente del trabajo infantil mediante algún recurso económico es imprescindible, pero no es suficiente si la subjetividad de los niños, niñas y sus familias no son tenidas en cuenta.

En este marco, planteamos algunas acciones posibles:

- Grupos de aprendizaje de padres o adultos responsables, que puedan abordar distintas temáticas vinculadas a la promoción y protección de los derechos de sus hijos resaltando la importancia de la educación, de los juegos y la recreación, y las consecuencias sobre la salud y riesgos que ocasiona el trabajo infantil.

Para desarrollar esta actividad es importante tener en cuenta que la metodología utilizada debe adecuarse a las características de estos adultos.

Muchas veces los adultos no logran involucrarse si los espacios están demasiado escolarizados o si se los infantiliza. Tenemos también que tener en cuenta las dificultades que podrían aparecer entre los participantes para comprender conceptos demasiado abstractos o para poner en palabras situaciones cotidianas. Una opción podría ser que se planteara una tarea concreta para ser organizada y llevada a cabo en conjunto por todo el grupo, por ejemplo, alguna actividad recreativa para sus hijos. Esto integra, crea lazos, ayuda a organizar, a sistematizar y permite trabajar con los emergentes que surjan a lo largo de la preparación y desarrollo de la acción.

- Capacitación a los padres para realizar apoyo escolar.

Algunos padres sienten las propias limitaciones a la hora de acompañar el aprendizaje de sus hijos. Capacitarlos y orientarlos para desempeñar este rol fortalecerá el vínculo del padre con la escuela y con sus propios hijos. Le permitirá ser parte de un mundo del que de otra manera quedaría totalmente escindido, encontrándose el adulto en inferioridad de condiciones.

#### Recursos

- Escuelas de adultos (distintos niveles).
- Centros de formación profesional.
- Centros de alfabetización.
- Sindicatos que brindan capacitación.

#### Preguntas orientadoras para la acción

- ¿Cuántos casos de niños y niñas que trabajan escolarizados y no escolarizados se presentan en la localidad?

---

- ¿Cuál es la oferta de programas de becas?

---

- ¿Cuál es la oferta de acciones que contribuyen a facilitar una escolarización exitosa, tales como los apoyos escolares?

---

- ¿Se han realizado talleres con personal de las escuelas para la

prevención y erradicación del trabajo infantil?

■ ¿Qué acciones desarrollan las escuelas para la retención y reinserción de los niños y niñas que trabajan?

■ ¿Se han desarrollado acciones para lograr una valorización positiva de la educación por parte de las familias?

■ ¿En qué medida las escuelas de nuestra localidad son inclusivas e integran a los niños y niñas pertenecientes a los sectores pobres?

■ ¿Qué estrategias desarrollan las escuelas de nuestra localidad en relación al tema que nos compete?

## Componente (F)

### Acceso a servicios de cuidado infantil

#### Situación objetivo:

Se han desarrollado estrategias de provisión de servicios de cuidado infantil dirigidas a niños y niñas en situación de trabajo.

La importancia de la oferta de servicios de cuidado infantil reside en la posibilidad de facilitar la inserción laboral de los adultos del hogar (en particular de las mujeres) sin que ello implique que la carga de trabajo doméstico pese sobre los niños y las niñas del hogar o que los niños y niñas pequeños acompañen a sus padres durante la jornada de trabajo.

#### Acciones posibles

1 • Relevar los servicios de cuidado infantil que existen en la comunidad y cuál es la prestación que brindan.

Tanto los dependientes de las áreas provinciales o nacionales de educación como los municipales, comunitarios o pertenecientes a sindicatos.

Al realizar este relevamiento es importante tener en cuenta si existen situaciones que no están contempladas por los servicios existentes. Por ejemplo: padres que trabajan durante la noche o los fines de semana, con el fin de buscar alternativas de resolución.

2 • Proponer la ampliación y formalización de servicios existentes.

Muchas veces los servicios educativos para el nivel inicial son insuficientes. Encontramos en los barrios, instituciones en las que funcionan comedores, que podrían incorporar distintas actividades destinadas a los niños y las niñas, ampliando la posibilidad de que los mismos permanezcan en el lugar, y contribuyan al desarrollo infantil. En estos casos es muy importante la capacitación de las personas que tienen los

niños y las niñas a su cargo.

Al mismo tiempo, proponerse a largo plazo, llegar al ideal de que estas acciones sean cubiertas por el sistema educativo formal.

3 • Crear redes de cuidadores familiares.

No debemos olvidar que las redes familiares y de vecinos cumplen un papel importante en el cuidado de los niños y las niñas. Una acción posible es la creación de una red de personas que pueda abocarse en su domicilio al cuidado de los niños y las niñas que no puedan incorporarse a los servicios antes mencionados, ya sea por los horarios de trabajo de sus padres, o por otras razones.

Una alternativa posible es la creación de cooperativas de servicios destinadas a tal fin.

#### Una experiencia

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe y las autoridades de la Asociación Civil Campus Educativo Coronda suscribieron un convenio para la implementación del proyecto “El trabajo no es cosa de niños: centros de cuidado infantil para niñas y niños de familias trabajadoras en cosecha de frutillas de Coronda”. Este proyecto prevé la apertura de dos centros de cuidado infantil, denominados La Casita I y La Casita II, ubicados en la zona norte y sur de Coronda, cuyo objetivo es garantizar la atención integral a niños y niñas de 0 a 5 años, hijos de trabajadores temporarios ocupados en la cosecha y despalillado de la frutilla en las zonas rurales de producción de ese fruto en dicha ciudad. Allí también los niños y las niñas reciben atención en salud que implica la realización de controles de nutrición y vacunación.

Un total de 50 niños y niñas forman parte de esta primera experiencia de articulación público-privada que apunta a evitar el trabajo infantil doméstico rural y promover la escolaridad de los hijos de familias dedicadas a la cosecha de frutilla. La apertura de estos dos centros de cuidado infantil permite, por un lado, a los padres cumplir sus jornadas en las quintas cercanas, con la tranquilidad de que sus hijos más pequeños quedan en un lugar seguro, con la protección adecuada acorde a su edad; y por otro, contribuye a liberar a sus hijos mayores en edad escolar de las tareas domésticas y de cuidado de sus hermanos más pequeños, permitiendo de ese modo recuperar la normal escolaridad, derecho fundamental recobrado para estos niñas/niños y adolescentes.

Aportado por la Dirección provincial para el trabajo decente, Ministerio de Trabajo y seguridad Social, Provincia de Santa Fe.

### Preguntas orientadoras para la acción

- ¿Cuáles son las concepciones acerca del cuidado infantil en la comunidad?

---

- ¿Se han relevado los servicios de cuidado infantil en la zona?

---

- ¿Son adecuados a los horarios de trabajo de los padres?

---

- ¿Son accesibles en cuanto a distancias y medios de transporte?

---

- ¿Tienen capacidad edilicia y de cobertura para incluir a todos los niños y niñas en situación de trabajo?

---

### Componente (G)

#### Estrategias para la recreación y el esparcimiento

##### Situación objetivo:

Los niños y las niñas participan de espacios informales u organizados de juego y recreación.

El trabajo infantil vulnera, como se ha dicho, el derecho a la educación y a la salud, pero también el derecho al juego, a la recreación y a participar de la vida cultural. Muchas veces este derecho parece “de segunda”, sin embargo, es fundamental en la construcción subjetiva. También, se supone que es intrínseco a la infancia y que los niños y niñas juegan igual aunque trabajen.

Una imagen común es la de niños y niñas corriendo entre vagones de tren, de subte, entre la gente, mientras ofrecen estampitas o el producto de turno en la venta callejera. Afortunadamente, los niños y las niñas encuentran, a pesar de las exigencias de sus trabajos, formas y espacios para jugar, divertirse o entretenerse. Eso da cuenta de su edad, de sus necesidades, de su creatividad. Pero, al mismo tiempo, lo hacen en situaciones de peligro o riesgo. Por ello, en este componente, la finalidad es atender este aspecto y procurar ofertas y servicios de calidad para que los juegos y las actividades recreativas sirvan no sólo para pasar el tiempo, sino también para ensayar distintas soluciones a un mismo problema, para compartir con otros –con pares– espacios que no sean de explotación ni de miedo, para participar en espacios como diría Paulo Freire, de circulación y pronunciamiento de la palabra.

El trabajo restringe el tiempo de los niños y las niñas y les impide jugar, disfrutar del ocio y desarrollar su infancia.

El trabajo les provoca cansancio y la aparición de enfermedades que los imposibilitan para el juego y el descanso.

Favorecer la actividad física, así como actividades recreativas destinadas al uso del tiempo libre en las poblaciones vulnerables con población de niños y niñas trabajadores o en situación de trabajo implica el reconocimiento del derecho al juego y al esparcimiento como un derecho inalienable de la infancia.

El resultado que se espera es el desarrollo de actividades recreativas, culturales y deportivas por parte de los niños y las niñas, propiciando el disfrute del tiempo libre.

También el deporte constituye una herramienta útil y necesaria para el desarrollo de los niños y las niñas.

#### Ampliando conceptos

El juego es un derecho reconocido por el Artículo 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño que establece: “El niño tiene derecho al esparcimiento, al juego y a participar en actividades artísticas y culturales”. El juego se constituye en un derecho inalienable de la infancia así como el disfrute del tiempo libre porque contribuyen a su desarrollo y crecimiento psíquico, físico y cultural. En la infancia el juego ofrece a los niños la posibilidad de desarrollar sus capacidades representativas: la creatividad, la imaginación, la comunicación. El juego es una forma de expresión social que se trasmite y recrea de generación en generación, los niños aprenden a jugar y a comprender el mundo “jugando” recreando diferentes situaciones.

Winincot describe el juego como una actividad creadora, que permite en la vida adulta el acceso a la cultura. En el juego el niño puede crear y desarrollar la personalidad y el individuo descubre su persona sólo cuando se muestra creador.

El tiempo de juego es tiempo de “aprendizaje”, el niño necesita dedicar “horas de juego” para experimentar y conocer el mundo. A su vez el juego facilita la sociabilidad y el encuentro con pares, fuera de la familia. El juego le permite al pensamiento acciones espontáneas y eficaces para enriquecer las estructuras que posee y hallar nuevos caminos, nuevas respuestas, nuevas preguntas.

Las características fundamentales de toda situación de juego son las siguientes:

- a) Es una actividad libre, ya que es elegida por el sujeto que juega y puede interrumpirse o terminarse en cualquier momento.
- b) Supone la creación de un mundo paralelo, de una situación ficticia, donde se utilizan elementos de la realidad al tiempo que el jugador sabe que lo que se hace no es verdad, que puede entrar y salir de ese mundo cuando lo desee.
- c) Este universo que crean los jugadores no está exento de reglas, éstas se encuentran siempre presentes bajo diferentes formas: explícitas o implícitas, preexistentes o construidas durante el juego. Las reglas tienen una función central, ya que delimitan el juego, a la vez que implican la suspensión momentánea de las reglas que ordenan el mundo habitual. La presencia de reglas, entonces, imprime orden en el juego.

Los niños y las niñas que trabajan van abandonando lentamente la práctica de juego, si bien estudios e investigaciones dan cuenta de espacios de juego por ejemplo en la cosecha, los mismos son restringidos y a medida que el niño o la niña crece va asumiendo mayores responsabilidades de adulto.

El deporte constituye una actividad lúdica y formativa que contribuye a la formación integral de los niños y las niñas propiciando de modo intencionado y sistemático la construcción de saberes corporales, motrices, que lo enriquecen como sujeto y lo favorecen en la interacción con los otros.

Los valores que difunde el deporte y que se plasman en su práctica constituyen un aporte fundamental en la etapa formativa y de crecimiento psicofísico de los seres

Los actores locales vinculados con la problemática tales como docentes, agentes de salud, organizaciones de la sociedad civil, deben bregar por la posibilidad de contar con una oferta de recreación y de actividades culturales para los niños y las niñas.

humanos. Su práctica adecuada alienta el trabajo en equipo poniendo en marcha los valores que le son inherentes como la solidaridad, la conjunción de voluntades y la fraternidad. El deporte también democratiza porque iguala a las personas en la afición o en la pasión por él, sin distinción de ningún tipo. Asimismo, es un factor de unión y las convierte en partícipes de un interés común; las diferencias son abolidas y las fronteras físicas, económicas, ideológicas, raciales, religiosas y sociales se desvanecen.

Desde una mesa de gestión local se pueden desarrollar acciones tendientes a:

- 1 • Promover la creación de centros recreativos, deportivos y culturales para los niños y niñas que tengan en cuenta las necesidades locales.
- 2 • Releva ofertas de servicios recreativos y culturales, y de programas en organizaciones e instituciones comunitarias para los niños y niñas hasta los 18 años.
- 3 • Releva en el municipio o la jurisdicción local espacios cuyo uso pueda ser destinado a la realización de actividades deportivas como playones o gimnasios.
- 4 • Articular con universidades para que se desarrollen proyectos de extensión universitaria en el barrio o prácticas de distintas cátedras, orientadas a desarrollar actividades artísticas, de educación no formal con estrategias didácticas lúdicas o de uso del tiempo libre en espacios abiertos.

Muchas veces los jóvenes son aliados estratégicos para trabajar con niños y niñas, y la formación universitaria es un aporte interesante para los espacios locales. Es importante acordar en este sentido, los tiempos y condiciones del sostenimiento de la actividad.

A menudo existen ofertas en la comunidad que parten de iniciativas de organizaciones no gubernamentales, iglesias o sociedades de fomento que realizan actividades para los niños a contraturno escolar. Ejemplo de ello, son las murgas que han surgido en muchísimos barrios, integradas por jóvenes, niños y niñas que se sustentan en el respeto a los derechos, en valores como la inclusión social, la no discriminación y la solidaridad.

Otra alternativa en la promoción de la recreación es el armado de juegotecas barriales, espacios donde el niño puede encontrarse con pares para disfrutar de juguetes, juegos, talleres y actividades culturales.

#### Una experiencia

El proyecto “Ilusión para todos, Callejeada Estación Garín”, un abordaje de intervención con niños y niñas cartoneros en esta localidad de la provincia de Buenos Aires, es llevado adelante por una organización no gubernamental, el Hogar Todos Juntos Asociación Civil. El objetivo fue crear un espacio en la propia estación de Garín para ir al encuentro del chico que sube al tren para ir a trabajar, para formar un vínculo confiable y desde allí poder intervenir. El proyecto brinda actividades deportivas y recreativas para un grupo importante de niños, niñas y adolescentes con los cuales han podido establecer un vínculo. Trabajan articuladamente con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

#### Preguntas orientadoras para la acción

- ¿Se ha relevado la oferta que existe en el espacio local, como clubes, espacios de recreación, deporte y actividades culturales tanto públicas como de las organizaciones de la sociedad civil?
- ¿Para qué edades se brindan esos servicios? Por ejemplo: ¿qué actividades podrían realizar los niños y las niñas de 5 a 10 años? ¿Y en cuáles podrían participar los de 10 a 12 y los de 13 a 15 años?
- ¿Hay actividades diferenciadas para niñas y niños en cada franja etárea? ¿O podrían participar en las actividades indistintamente tanto niños como niñas?
- ¿Se identificaron los espacios cuyo uso pueda ser destinado a la realización de actividades deportivas?
- ¿Las escuelas desarrollan actividades durante los fines de semana?
- ¿Se cuenta con recursos para el armado de una juegoteca barrial?

#### Componente (H)

##### Acceso a la documentación

##### Situación objetivo:

Se facilita el acceso a la documentación a población migrante.

El aumento de la pobreza y las dificultades económicas en los países limítrofes y en el interior del país llevan a muchas personas a emigrar de sus países e incorporarse al mercado de trabajo en sectores de la economía informal en diferentes actividades. Estos trabajadores se encuentran excluidos de los sistemas de seguridad y prevención, y en muchos casos son indocumentados, por lo cual el trabajo es considerado “clandestino”.





La migración de niños, niñas, adolescentes y mujeres ha ido en aumento. Estos grupos son particularmente vulnerables por la exposición continua a situaciones de abuso y maltrato.

A partir del conocimiento de las modalidades del trabajo infantil en el ámbito local, el resultado esperable sería la entrega de documentación tanto a la población local como a la población migrante.

Ser documentado, le facilita al adulto ingresar al circuito formal de la economía y consecuentemente obtener seguridad social.

Algunas acciones posibles para desarrollar en una mesa local son:

- 1 • Favorecer el armado de canales para facilitar la realización de operativos de documentación para niños, jóvenes y adultos, tanto locales como migrantes.
- 2 • Incorporar a la mesa de gestión local a representantes del Registro Provincial de las Personas para coordinar acciones.

#### Ampliando conceptos

El trabajo infantil y su relación con la migración complejizan la situación de vulnerabilidad de los niños y las niñas. Según un informe de Acuña González:<sup>24</sup> “La vulneración de los derechos humanos de muchos migrantes, ya sea a lo largo de su travesía, en el proceso de inserción en la sociedad de destino o durante la repatriación, suele asumir características alarmantes, especialmente cuando afecta a mujeres y niños y, en general, indocumentados y víctimas de la trata de personas”.

En relación a la trata de personas, la Ley 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas fue promulgada en abril del año 2008. El Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia aprobó en noviembre del mismo año el Protocolo de Asistencia a Víctimas de Explotación Sexual y Trata de Personas y Pornografía Infantil por Internet. Se considera la trata de personas y la explotación sexual infantil como una violación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. Por “trata de personas” se entiende: ofrecimiento, captación, transporte y/o traslado –ya sea dentro del país desde o hacia el exterior–, acogida o recepción de personas, con fines de explotación, y por “explotación sexual tradicional”, la utilización de un niño, niña o adolescente en actividades sexuales a cambio de remuneración o de cualquier retribución.

La investigación “Marco Metodológico y Herramientas para el Abordaje de Trabajo Infantil Agrícola” (2006), que se realizó en las provincias de Salta y Tucumán relevó que en muchos casos los adultos entrevistados relataron que las migraciones estacionales que las familias realizaban no permitían que los niños concluyeran los cursos

escolares, lo que motivaba el abandono escolar en los primeros años de la primaria de muchos niños.

La investigación evidencia un progreso con respecto a épocas anteriores en las que los niños abandonaban la escuela. Actualmente los niños de familias migrantes pueden completar el ciclo E.P. El tiempo promedio que los migrantes se quedan en la cosecha es de cinco meses. Los que migran con su familia, inscriben a sus hijos en las escuelas por el último cuatrimestre del año. La escuela tiene una política de acogida hacia los niños migrantes. Aunque en las aulas no queden vacantes, a los niños se los recibe igual para que no abandonen los estudios. Cuando terminan la cosecha solicitan el pase de nuevo a la escuela local en su provincia. Las docentes saben que no son positivos para el rendimiento escolar todos estos pases de colegio, pero aceptan que es la realidad de esos niños, y que de no otorgárseles dicho pase, no terminarían la escuela.

En materia normativa, la Ley Nacional 25.871 de Migraciones sancionada en diciembre del 2003 protege los derechos del migrante en cuanto al acceso a la escolaridad de sus hijos y la atención en salud. Los migrantes de países limítrofes pueden acceder con mayor facilidad a la documentación legal para su residencia en el país.

#### Preguntas orientadoras para la acción

- ¿Se ha tomado contacto con el Consulado para los casos de población migrante?
- ¿Las escuelas de la zona contemplan la situación de los niños y las niñas migrantes?
- ¿Se ha convocado a diferentes colectividades a participar en la mesa de gestión?

#### Para obtener información sobre trabajo infantil:

- [www.unicef.org.ar](http://www.unicef.org.ar)
- [www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/otia/index.asp](http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/otia/index.asp) (Observatorio de Trabajo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)
- [www.oit.org.ar](http://www.oit.org.ar)
- [white.oit.org.pe/ipecc/](http://white.oit.org.pe/ipecc/) (Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil – IPEC – OIT)
- [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar) (para buscar textos de Leyes)
- [www.trabajo.gob.ar/conaeti/](http://www.trabajo.gob.ar/conaeti/)
- [www.unesco.org.ar](http://www.unesco.org.ar)

24. Acuña González, Guillermo: *Migraciones y trabajo infantil y adolescente. Una aproximación para la construcción de una agenda regional*. Costa Rica: FLACSO, 2002.



## Notas y apuntes

# 3

Herramientas  
para actuar  
desde la propia  
competencia

## CAJA 3

### Ficha 7:

**Actuar desde la propia competencia  
en escenarios de gestión compartida.**

**Paso: Conocer los procedimientos y las acciones  
a desplegar desde el propio ámbito institucional.**

## Ficha 7: Actuar desde la propia competencia en escenarios de gestión compartida

**Objetivos:** Brindar elementos para un protocolo de intervención de los agentes de políticas públicas que vincule gestión compartida con responsabilidad desde la propia competencia.

**Paso:** Conocer los procedimientos y las acciones a desplegar desde el propio ámbito institucional.

### Supuestos importantes

Muchas provincias han desarrollado protocolos de intervención en materia de trabajo infantil. Presentamos a continuación una serie de supuestos metodológicos y el diagnóstico utilizado para la elaboración de un protocolo en la provincia de Buenos Aires y en el marco del proyecto en el cual se desarrolló el presente manual. Compartimos esta experiencia a modo de aporte que se suma al de otras provincias y está orientado a aquellas que aún no han encarado esta tarea o se encuentran desarrollándola.

En un escenario de corresponsabilidad y gestión compartida cada actor presenta responsabilidades que le competen específicamente y se complementan con las de los demás. A partir de la sanción de la Ley 13.298 y de la instalación del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños en la provincia de Buenos Aires rige el principio de **corresponsabilidad** que pretende sustituir la práctica de la “**derivación**” de casos entre instituciones para **propender a la interdependencia** entre las mismas con el objeto de promover, proteger y restituir derechos en forma integral.

Este cambio legislativo implica una mirada “local” de la intervención, dado que exige la participación del órgano administrativo de la jurisdicción para la atención y restitución de los derechos y en coordinación con las respectivas competencias de los agentes de política pública local.

Las competencias y responsabilidades de los diferentes actores deben amalgamarse en estrategias integrales, concertadas por los mismos para evitar la intervención fragmentada y lograr un impacto real sobre el problema.

La mirada acerca de la necesidad de la satisfacción integral de los derechos de la niñez, implica la identificación de responsabilidades compartidas entre el Estado

en sus distintos niveles y la comunidad. Es decir, el reconocimiento de la diversidad de actores y de la diversidad de niveles de gobierno implicados.



En el marco de esta pluralidad de actores hemos puesto foco en los agentes del sistema educativo, los integrantes de los servicios de promoción y protección de derechos de los niños -locales y zonales- y los inspectores de trabajo, como actores con competencia en el sistema de políticas públicas en relación a la infancia en la provincia de Buenos Aires, y con competencia inmediata en la prevención y erradicación del trabajo infantil.

### En esta ficha responderemos a la pregunta:

¿Qué hacer en nuestro propio ámbito de competencia en corresponsabilidad con los otros actores involucrados, para prevenir y erradicar el trabajo infantil?

La elaboración de pautas para un protocolo que facilite la intervención frente al problema de un modo ordenado y eficaz es considerado por los actores como un instrumento necesario.

El protocolo, en término de establecimiento de pasos o de una secuencia de procedimientos a seguir frente al trabajo infantil, resulta una tarea difícil debido a la complejidad del campo:

- La presencia de una diversidad de situaciones en cuanto a modalidades, ámbitos, visibilidad, informalidad.
- La necesidad de intervenir frente al caso concreto, y a la vez desarrollar estrategias de prevención.
- La combinación de condicionantes que inciden en esta problemática.
- La relación entre pobreza y trabajo infantil, que indica la necesidad de revertir la situación de pobreza y vulnerabilidad para impactar también sobre el trabajo infantil.
- La multiplicidad de actores involucrados: la familia, los empleadores, los sindicatos, la escuela, los servicios de infancia, el gobierno nacional, provincial y municipal, las organizaciones de la sociedad civil.
- Las dificultades en la implementación de una política integral de protección a la niñez y la adolescencia.
- Las distintas modalidades de trabajo infantil que requieren abordajes diferentes.

El protocolo plantea algunos procedimientos básicos ante casos concretos que emergen en distintos ámbitos institucionales. Es un aspecto de la intervención que no se contrapone con el trabajo más prospectivo ni con el enfoque de de-

sarrollo planteado a lo largo del manual.

### Niveles de anclaje de la intervención

Para el establecimiento de pautas orientadoras que contribuyan a un protocolo, se han tenido en cuenta las siguientes particularidades:

- La competencia de cada uno de los actores en el escenario de gestión corresponsable.
- La especificidad de la intervención que surge según las situaciones de trabajo infantil se desarrollen en el mercado formal o informal.
- El nivel de intervención territorial en la mesa de gestión compartida y el nivel de intervención desde la propia competencia.
- Las acciones inmediatas o restitutivas y las de mediano plazo, estratégicas o promocionales.

### La importancia de una acción secuencial

Así como visualizamos diferentes componentes de una estrategia integral de erradicación de trabajo infantil a nivel territorial y en escenarios de gestión compartida, también en la elaboración de un protocolo desde la propia competencia deberíamos tener en cuenta:

- Acciones de corto plazo de carácter más restitutivo o compensatorio.
- Acciones de mediano plazo de carácter más promocional que apuntan a actuar sobre las causas más directas del problema.

Con las acciones de asistencia inmediata se trata de compensar las consecuencias en materia de salud, inclusión educativa y sustitución de ingresos, a sabiendas de que el cese de la actividad laboral del niño implicará la interrupción de la estrategia de sustento familiar.

Con las acciones promocionales se trata de incluir a los adultos responsables en programas de capacitación y empleo en pos de una mejor inserción en el mercado laboral. Se incluyen también las estrategias de capacitación a actores sociales, la oferta de servicios a la familia como cuidado infantil, recreación y otras de similares características.



La distinción entre la acción inmediata y lo estratégico es inherente al ámbito de la concertación de la estrategia integral en la mesa de gestión compartida, y si bien involucra procedimientos en base a competencia de los actores, las acciones a desarrollar, cualquiera sea su naturaleza, estarán condicionadas siempre por los recursos disponibles, la voluntad política y de los actores involucrados.

## La intervención desde la perspectiva de los actores claves involucrados



Para la elaboración de estos posibles procedimientos, se ha realizado una indagación cualitativa mediante entrevistas en profundidad y grupos focales con los actores considerados claves en la provincia de Buenos Aires: agentes del sistema educativo, integrantes de los servicios de promoción y protección de derechos de los niños/as e inspectores de trabajo, con el objetivo de relevar sus percepciones sobre sus obstáculos y fortalezas para la intervención frente a la problemática del trabajo infantil.

Para conocer la perspectiva de los actores en relación con la percepción del fenómeno, su quehacer institucional y la intervención, se realizó una indagación cualitativa con técnicas de entrevista en profundidad y grupos focales.

Los ejes de indagación fueron los siguientes:

- La percepción general del problema: visibilidad, características de los niños y niñas que trabajan, modalidades, condicionantes, percepción de la pobreza, imaginario social, consecuencias en la salud y en la educación.
- La percepción del problema dentro del ámbito institucional específico.
- La percepción acerca de la forma de intervenir sobre el problema: obstáculos y fortalezas en cada ámbito.

## Consideraciones previas acerca de los actores sobre los que se realizó la indagación

### Servicios locales y zonales de promoción y protección de derechos

Su rol es medular en la protección de los derechos de la infancia en la provincia de Buenos Aires y en la articulación de los distintos agentes de políticas públicas, como con otros sectores de la comunidad involucrados.

El Sistema de Promoción y Protección prevé además de los servicios locales y zonales ya presentados, un dispositivo como el consejo local que tiene competencia territorial y está compuesto por representantes gubernamentales, de organizaciones sociales, de defensa de los derechos humanos, universidades, colegios profesionales y de niños, y familias. El consejo local es desde la perspectiva que abordamos, el espacio de gestión compartida ideal.



Es importante la instalación de la temática del trabajo infantil como vulneración de derechos en cada uno de los consejos locales.

### Sistema educativo

La misión del sistema educativo es la inclusión, es decir, el logro del acceso, permanencia y egreso para el aprendizaje de saberes socialmente productivos que garanticen la inclusión, es decir, la formación de ciudadanos para toda la población infanto-adolescente.

En relación al trabajo infantil, se espera que la escuela desarrolle estrategias en su propio ámbito y en gestión compartida con otros actores para facilitar la inclusión y la permanencia de los niños y las niñas en situación de trabajo.

### Inspección de trabajo

La inspección de trabajo opera en la detección de irregularidades en el mercado laboral a través de la fiscalización del trabajo adulto, adolescente e infantil y la sanción a los empleadores que no cumplen con la legislación vigente.

Un actor central es el inspector de trabajo cuyo rol tradicional de vigilancia debe ser ampliado al de un promotor de derechos que colabore no sólo en la identificación del trabajo infantil sino también en las tareas de prevención y concientización sobre sus riesgos.



La COPRETI de la provincia de Buenos Aires viene trabajando desde el año 2004 con diferentes actividades de capacitación con los inspectores en pos de transformar el rol punitivo del inspector en un rol social y de promotor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Hacia el interior del sistema de inspección del trabajo es fundamental el compromiso de los delegados regionales del Ministerio de Trabajo en la participación activa en los consejos locales. En la corresponsabilidad para la erradicación del trabajo infantil se realiza un sostenido incremento en las acciones de capacitación de los inspectores de trabajo para la ampliación de su rol y campo de intervención.

En la siguiente tabla se extraen los principales obstáculos y fortalezas que son percibidos por los actores entrevistados de los tres ámbitos presentados.

Actores	Obstáculos	Fortalezas
Participantes de Servicios Locales y Zonales de Promoción y Protección de Derechos de los Niños	Se visualiza el trabajo infantil como un problema social, pero que no reviste demasiada gravedad.	Consideran que el servicio local puede constituirse como un lugar de recepción de denuncias sobre trabajo infantil para la restitución de los derechos.
	Se considera a la pobreza como principal condicionante, pero se culpa a la familia por “explotación”.	Consideran su espacio como ámbito propicio para articular con la escuela, la COPRETI, y los inspectores de trabajo.
	Se visualizan las consecuencias sobre la escolaridad, pero no sobre la salud.	Reconocen la problemática y las diferentes modalidades.
	Existe el mito de “es mejor que trabajen antes que se droguen”.	Consideran que podrían realizar una tarea de promoción desde los servicios locales a partir de la sensibilización a diferentes actores tales como fiscalías, mesas locales, sindicatos.
	Consideran al sistema aún en construcción. Todavía se percibe como de corte asistencial.	
	Perciben la necesidad de planes y programas para la atención de los casos.	
	En el caso del trabajo infantil, consideran que “nadie denuncia el trabajo infantil”; para operar necesitan una denuncia.	

Actores	Obstáculos	Fortalezas
Sistema educativo	En relación a la percepción se lo naturaliza; lo visibilizan como “un mal menor”.	La escuela constituye un ámbito de detección de situaciones de trabajo infantil.
	Existen visiones contrapuestas entre “la escuela como todopoderosa” y “no es competencia de la escuela”.	Reconocen algunas modalidades de trabajo infantil.
	Se contraponen el “rol pedagógico” versus el “rol social” (la escuela como comedor).	En las modalidades que se reconocen, visualizan las consecuencias en la escolaridad: cansancio, repitencia, ausentismo.
	Desde las intervenciones se atienden problemas “más urgentes”, el docente no tiene herramientas para atender problemas sociales, los gabinetes en general no tienen infraestructura.	
	En algunos casos, consideran mejor “que trabaje a que se drogue”.	
	Se culpabiliza a la familia, en algunos casos “padres alcohólicos que obligan a sus hijos a trabajar”.	
	La infraestructura educativa es deficitaria.	
	Consideran que hay ausencia de políticas macro. Se interpela al “Estado” para que resuelva el problema (no se reconocen como Estado).	
	Escasa articulación con los servicios locales de promoción de derechos, sigue funcionando la lógica de la derivación. Perciben ausencia de espacios para recreación y de actividades culturales para los niños.	
	Carencia de jardines maternos y guarderías para las madres trabajadoras, sobre todo en áreas rurales.	
Desde las familias, en algunos casos no existe una valoración positiva de la escolaridad y en otros casos los padres no pueden acompañar la escolaridad de sus hijos.		



Actores	Obstáculos	Fortalezas
Inspección de trabajo	En relación a la percepción del problema existe invisibilidad del mismo en algunos actores. Algunos inspectores lo visibilizan y otros no. Reconocen algunas modalidades. El trabajo infantil familiar no está mal visto, ni se considera perjudicial, por ejemplo en el sector agrícola.	En ocasiones, el inspector es el primer eslabón en la cadena para la solución del problema, fundamental para la detección y el cumplimiento de la ley.
	Existe ocultamiento del trabajo infantil desde el sector empleador, por ejemplo en la mediería en el agro y los talleres textiles clandestinos. En la fiscalización es difícil encontrar trabajo infantil en forma dependiente.	Se visualiza al delegado regional como un actor clave para la instalación de la temática del trabajo infantil.
	Perciben que luego de realizada la inspección, en ocasiones, no hay una respuesta social para ese niño o familia.	El acta de detección y registro de trabajo infantil que se llevó a cabo a partir del trabajo de capacitación a inspectores que realizó la COPRETI constituye una herramienta muy útil.
	La estructura de inspección en la provincia no tiene suficiente cobertura.	Reconocimiento de algunas modalidades en el ámbito formal e informal.
	Escasa difusión de la normativa entre los empleadores.	El rol del inspector como promotor de derechos, con una mirada social y no punitiva, está en construcción.
	No se opera lo suficiente sobre el sector informal.	
	Dificultad para inspeccionar a la población migrante.	
	No existe suficiente articulación con los servicios de promoción y protección de los derechos de la infancia.	

Sin embargo, el principal obstáculo que se presenta es la invisibilidad del trabajo infantil como un problema social sobre el cual se debe y se puede operar. En muchos casos, su reconocimiento es tal, pero como un mal menor frente a otros problemas vistos como más acuciantes o críticos.

Otra debilidad la constituye la percepción de que la resolución del problema del trabajo infantil no se relaciona con el deber ser de estos actores. Así, por ejemplo en la indagación sobre el sistema educativo se enfatiza sobre el rol pedagógico de la escuela y se atribuye al “Estado” el rol de cumplimiento de los

derechos sociales, no reconociendo el carácter público del sistema educativo. Del mismo modo, destacamos que los tres actores señalaron la escasez de herramientas disponibles para el tratamiento y la resolución de esta problemática, una vez detectado el caso.

## Hacia un protocolo de intervención

### Principios generales para abordar el problema

- Acercarnos al problema sin una mirada culpabilizadora sobre la familia.
- Responsabilizarnos como agentes de políticas públicas desde nuestras propias competencias y responsabilidades en el marco de la corresponsabilidad.
- Procurar la separación del niño del espacio laboral, teniendo en cuenta las condiciones laborales del resto de los miembros del grupo familiar y la necesaria sustitución del ingreso cuando esto sea necesario.
- Realizar una lectura global y completa de la situación del niño y su familia y del contexto local para el diseño de estrategias de intervención.
- Tener en cuenta la acción de otros para optimizar la propia intervención sin superponer acciones y de este modo, evitar la sobreintervención.
- Tener una mirada integral sobre el problema.
- Propiciar la intervención en red: articular no es derivar.
- Propiciar el trabajo preventivo y de instalación de la problemática en la agenda pública.
- No naturalizar, esto es: no entender el trabajo como un espacio de aprendizaje. Los niños deben aprender en sus hogares, en la escuela, en las organizaciones sociales, en los clubes y no trabajando.
- Pensar la intervención en el marco de una estrategia integral.

### El primer paso del proceso: la entrevista

Así como para el diseño de una estrategia comunitaria de intervención, tanto para la prevención como para la erradicación del trabajo infantil, partimos de un diagnóstico local y un análisis de actores, para la intervención frente a un caso debemos, también, partir de un diagnóstico preciso que incluya el análisis de la situación del niño, niña y su familia.

Ante la detección de un caso de trabajo infantil por parte de cualquiera de los actores, es recomendable la realización de una entrevista con la familia del niño o niña que trabaja con el fin de recoger información relevante y realizar el posterior seguimiento del mismo.

Es importante el posicionamiento que tomamos en la situación de entrevista y el objetivo que deriva de éste:

Si tanto en la primera como en la segunda situación, se trabaja desprovisto de una firme decisión de actuar en la restitución de los derechos vulnerados y de acompañar al niño y a su grupo familiar en la ampliación de sus posibilidades de inclusión social, se transforma la entrevista en una mera herramienta de control sobre el niño y de coacción sobre los empleadores, si los hubiera.

1. El objetivo puesto en la recolección de datos.
2. El objetivo puesto en la infracción laboral y/o en la persecución del delito.
3. El objetivo puesto en la protección integral del niño, niña y adolescente.

La entrevista es una herramienta de mucha importancia ya que constituye una primera instancia de acompañamiento y de intervención, donde la perspectiva de los actores se modifica y donde se construye el primer vínculo desde el cual se iniciará el proceso de resolución del problema.

La entrevista requiere una relación particular entre el entrevistador y el entrevistado, en donde se establezca desde el vínculo inicial un clima de confianza que facilite al sujeto conversar sobre los temas en los que se basa la indagación sin que se sienta criticado o juzgado. En una entrevista semiestructurada, como la que aquí proponemos, el entrevistador va guiando la conversación de acuerdo con su esquema de indagación previo, pero estimula al entrevistado a hablar libre y largamente. Se cubren todos los temas deseados, pero de manera no directiva. La actitud del entrevistador tanto desde lo corporal y lo gestual, como desde lo expresivo deberá estar en congruencia con el clima que se desee buscar. La expresión debe ser sencilla y garantizar la comprensión del otro, retomando en lo posible, los mismos términos y expresiones del entrevistado, sin juzgar sus opiniones.

La propiedad de la información recolectada dependerá de la técnica empleada durante la entrevista. Cómo se formulan las preguntas puede inducir determinadas respuestas y modificar la validez de la información recogida. Lo principal es obtener la palabra del entrevistado.

### Dimensiones a tener en cuenta

Características del niño o niña: edad, escolaridad (escuela a la que pertenece si está escolarizado), localidad.

- Composición del grupo familiar.
- Procedencia (local, migrante).
- Situación socioeconómica de la familia. Situación laboral de los miembros de la familia. Ingresos. Programas o planes que recibe.
- Otros recursos.
- Condiciones de la vivienda.
- Actividad laboral del niño: modalidad de trabajo infantil, realización de tareas, cantidad de horas que dedica al trabajo, ¿dónde realiza la actividad, con quién (solo o acompañado), ambiente donde la realiza, con quiénes realiza el trato de trabajo, a cambio de qué.
- ¿Qué necesidades satisface con ese ingreso?
- Actores involucrados en la actividad económica que realiza el niño o la niña.
- ¿Qué perjuicios para su salud le acarrea esta actividad?
- ¿Y para la educación?

### Pautas para un protocolo utilizando como ejemplo los dispositivos existentes en la provincia de Buenos Aires

#### Detección de trabajo infantil por parte de un maestro en el aula

- Comunicar al Director y equipo orientador.
- El Director informa al área municipal de niñez o al servicio local, y/o zonal si no hubiera local, y paralelamente a la Delegación Regional del Ministerio de Trabajo<sup>25</sup>.
- Si no hubiera equipo orientador, dar intervención al EDIA (Equipo Distrital de Infancia y Adolescencia).
- Verificar si se trata de un caso o hay más niños y niñas en la misma situación.
- Entrevista de diagnóstico a la familia.
- Acordar diagnóstico, pasos a seguir con el servicio local o zonal.
- Diseñar e implementar acciones pedagógicas de sostenimiento de la trayectoria educativa del niño o la niña (gestión de becas, apoyo escolar, sensibilización en la comunidad, Asignación Universal por Hijo, por ejemplo).
- Participar en la mesa de gestión compartida.

#### Recepción de denuncia o identificación de un caso o de población en situación de trabajo infantil por parte de un Servicio Local o Zonal

- El servicio local dará lugar a la Delegación Regional de Trabajo y Empleo local si ésta no hubiera intervenido antes.
- Articular con la escuela del niño o la niña.
- Entrevista de diagnóstico al niño o la niña, luego a los referentes familiares (si no hubiera sido realizado antes por la escuela o la Inspección de Trabajo).
- Acordar las acciones inmediatas restitutivas de derecho con el niño, la niña y su familia.
- Coordinar y monitorear las acciones acordadas.

#### Detección de un caso de trabajo infantil por un inspector de trabajo

- El inspector labra el acta de infracción al empleador.
- Completa el “Acta Informe de Trabajo Infantil” y la entrega al delegado regional del Ministerio de Trabajo.
- El delegado envía copia del acta a la COPRETI.
- El Ministerio de Trabajo aplica la sanción al empleador.
- El delegado informa al servicio local o área de niñez del Municipio y escuelas.
- El delegado regional del Ministerio de Trabajo participa en la mesa de gestión compartida a nivel local.

25. La provincia de Buenos Aires cuenta con servicios descentralizados del órgano de aplicación provincial, que se denominan servicios zonales, y actúan en relación a los servicios locales que son de jurisdicción municipal y operan en aquellos municipios que han firmado un convenio de adhesión a la ley provincial de promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

### SITUACIÓN 1

### SITUACIÓN 2

### SITUACIÓN 3



La COPRETI junto con la Dirección de Inspección Laboral del Ministerio de Trabajo han elaborado una herramienta como el “Acta Informe Trabajo Infantil” que el inspector deber llenar siempre que encuentre a un niño o una niña en una situación de trabajo. En ella se vuelcan los datos personales del niño o la niña, las características de la tarea que estaba realizando, el horario, la remuneración percibida, las condiciones en que realizaba la tarea, el nivel educativo y los datos del establecimiento escolar al que asiste o asistió.

**COMISION PROVINCIAL PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL**

**Ministerio de Trabajo Buenos Aires LA PROVINCIA**

ORIGINAL Expediente Nº **MT16** Nº **1176**

**ACTA INFORME TRABAJO INFANTIL**

Fecha: / / Ingreso: Partido: Localidad:

Establecimiento Razón Social:

Domicilio: CUIT: TE: CPA: Agencia AFIP Nº Tipo de Sociedad (Unpers. S.H., S.A., S.R.L., S.C.A., Coop. Ltda.)

Representado por Sr/a.: En carácter de: (Dueño, Gerente, Encargado, Titular de fondo de comercio o habitación, Representante legal, Otro) Empleado

Apellido, Nombre: DNI nº:

**Datos Personales del Niño/a**

Apellido y Nombres: Sexo / F M  
Nacionalidad: Tiene Documento/ SI NO Edad: De 5 a 11 años De 12 a 14 años  
Domicilio: Localidad:  
Apellido y Nombres del responsable del niño/a:  
Tipo y Nº de documento del responsable:  
Vive con: Padre Trabaja Tipo de Trabajo: Madre Trabaja Tipo de Trabajo: Otros Trabaja Tipo de Trabajo:  
Cantidad de hermanos: Cuantos trabajan:

**Ámbito Laboral**

Tarea realizada: Periodicidad: Antigüedad: Horario de Trabajo Remuneración:  
El niño/a cuenta con vivienda en el ámbito de trabajo: SI NO  
Características de la vivienda: Adecuada Poco adecuada Inadecuada

**Condiciones en las que desempeña la tarea**

Nivel de riesgo de la Actividad: Alto Medio Bajo  
Descansos y pausas: SI NO  
Higiene: Adecuada Poco adecuada Inadecuada  
Refrigerios: SI NO

**Educación**

Nivel educativo: Primaria Completa Incompleta Secundario Completo Incompleto  
Permanece en el sistema educativo: SI NO  
Regularidad: Todos los días Algunos días Pocos días Todo el año Algunos meses

**Observaciones Generales**

**Consideraciones Generales**

Como parte integrante de la presente las siguientes planillas:  
Procedo a entregar copia íntegra de lo actuado al receptor por la empresa, haciéndole que en este acto quede legalmente notificado de su contenido a los efectos y por los plazos que por ley corresponden. Siendo las horas se da por finalizada la inspección y se libra la presente acta que, previa lectura y ratificación de la actada, suscriben de conformidad los presentes, por este mi de lo que doy fe.

Por el establecimiento: Representante Gremial: Por la Inspección:

Firma y aclaración: Firma y aclaración: Firma y aclaración:

**Los actores del sistema de salud detectan niños y/o niñas en situación de trabajo**  
Además de los tres actores señalados, el sistema de salud también tiene un rol central.

Si en un hospital se detecta un niño, una niña o un adolescente en situación de trabajo infantil o se identifica en el niño síntomas y/o lesiones relacionados con el desarrollo de una actividad laboral, se aconseja comunicarlo al Servicio Social del Hospital, quien deberá informar inmediatamente al Área de Niñez del Municipio o al servicio local o en su defecto zonal, de Promoción y Protección de Derechos si lo hubiera).

Si la detección en cambio tiene lugar en una Unidad Sanitaria, se aconseja que sea el mismo agente de salud de la sala quien notifique la situación al servicio local, Equipo de Infancia Municipal o servicio zonal en su defecto.

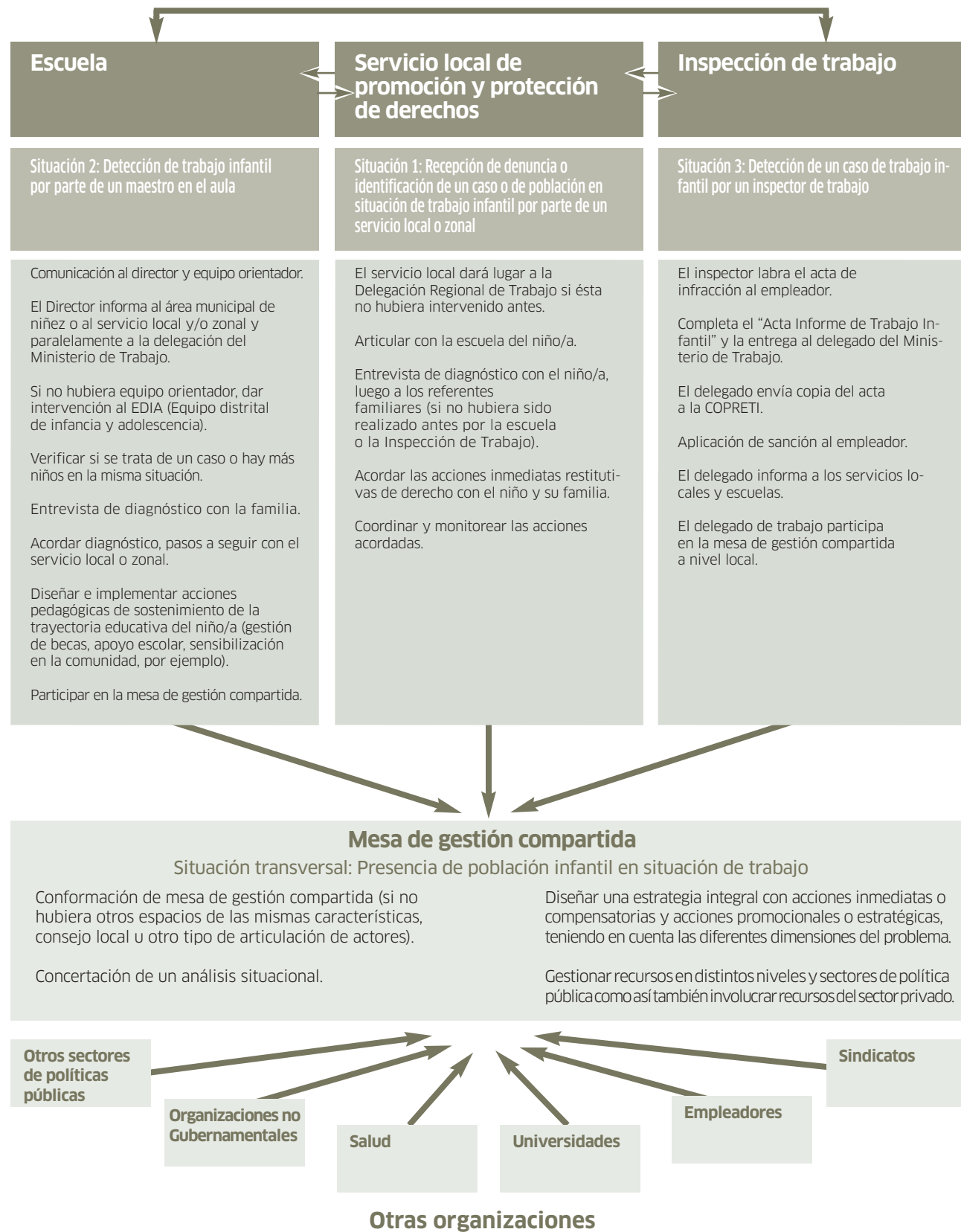
Por su parte, una vez enterado de la situación, el Equipo de trabajo del Área de Niñez Municipal (o servicio local), y los agentes de salud deberán evaluar si se trata de una zona con población de niños y niñas que trabajan o en situación de trabajo. En ese caso, resultará pertinente realizar con los agentes de salud (agente sanitario, médicos, enfermeros) una tarea de prevención y concientización a fin de visibilizar el trabajo infantil y las consecuencias del mismo en la salud de los niños y las niñas.

**Presencia de población infantil en situación de trabajo**

- Conformar la mesa de gestión compartida (si no hubiera otros espacios de las mismas características, consejo local u otro tipo de articulación de actores).
- Concertar un análisis situacional.
- Diseñar una estrategia integral con acciones inmediatas o compensatorias y acciones promocionales o estratégicas, teniendo en cuenta las diferentes dimensiones del problema.
- Gestionar recursos en distintos niveles y sectores de política pública como así también involucrar recursos del sector privado.
- Coordinar, monitorear y evaluar la implementación de la estrategia como así también medir su impacto.

**SITUACIÓN 4**

**SITUACIÓN TRANSVERSAL**



# Bibliografía

Barbeito A. y R. Lo Vuolo: “El ingreso ciudadano en la agenda de políticas públicas en Argentina”, en [www.ingresociudadano.org](http://www.ingresociudadano.org).

Beccaria, L. (1993): “La medición de la pobreza urbana: aspectos metodológicos”. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Bourdieu, P. (1985): “The forms of capital”, en J. G. Richardson (ed.): *Handbook of theory and research for the sociology of education*. Nueva York: Greenwood.

Caggiano, Sergio (2005): “Lo que no entra en el crisol”, *Inmigración boliviana, comunicación intercultural y procesos identitarios*. Prometeo libros: Buenos Aires.

Cardarelli G., G. Dorrego, O. Nirenberg, M. Chiara y M. DiVirgilio (2007): “La dinámica institucional del trabajo infantil y adolescente: entre las percepciones y las prácticas”, en OIT- Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social: *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública*. Buenos Aires.

Castel, R. (1995): “De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso”, en *Archipiélago* N° 21, Madrid.

Castel, R. (1995): *La metamorfosis de la cuestión social*. Fayard: París.

Claeh, Uccodal (1995): “El desarrollo local: un desafío contemporáneo”, *Nueva Sociedad*. Venezuela.

Cohen, E. (2002): “Educación, Eficiencia y Equidad. Una Difícil Convivencia”, *Revista Iberoamericana de educación* N°30, OEI.

Cohen, E. y R. Franco (1992): *Evaluación de proyectos sociales*. México DF: Siglo XXI Editores.

Cohen, E. y R. Franco (2005): *Gestión Social* (mimeo en prensa).

Cortes R. y A. Marshall (1994): *Política Social y Regulación de la Fuerza de Trabajo*.

Cussianovich, Alejandro (1996): “Niños y adolescentes trabajadores: una sobresaliente cuestión social al cierre del siglo XX”, *Revista Internacional desde los niños y adolescentes trabajadores*, año II n° 1-2.

Dabas, E. (2003): *¿Quiénes sostienen a las familias que sostienen a los niños? Redes Sociales y Restitución Comunitaria*. Versión de la conferencia dictada en el Congreso “Niños y Terapia Familiar”. Miami: AFTA.

Di Pietro, Paolo Luis José (2001): “Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local”, en *Desarrollo local, una respuesta a escala humana a la globalización*. Ediciones la Crujía.

Duro, E. (2007): “Enfoque Integral de Derechos y Trabajo Infantil: Oportunidades y desafíos”, en OIT-Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social: *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública*. Buenos Aires.

Entrevista a Carlos Matus. Caracas, 1994.

Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Feijoó, María del Carmen (2001): *Nuevo país, nueva pobreza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Feijoó, María del Carmen (2002): *Equidad social y educación en los años 90*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.

Foucault, M. (2001): “Defender la sociedad”. Curso en el Collage de France (1975-1976). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

Galín, P. (2003): *Intervención en el Foro de Derecho Social Mundial*. Universidad de Buenos Aires.

García Delgado, D. (1998): *Estado-Nación y globalización*. Buenos Aires: Editorial Ariel.

García Delgado, D. (2002): “Organizaciones de la sociedad civil y política social. El problema de la articulación”. Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional De Políticas Sociales. “Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina”, Universidad Nacional de Quilmes.

Goffman, Erving (2001): *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.



Groot, L. y R. Van der Veen (2002): “¿Cuán atractivo resulta el ingreso básico para los estados de bienestar europeos?”, en R. Van der Veen, L. Groot y R. Lo Vuolo: *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*. CIEPP. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Jelin, E. (2003): *Más allá de la Nación: las múltiples escalas de los movimientos sociales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Jelin, E. (1998): *Pan y afectos, la transformación de las familias*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, Colección Popular N° 554.

Macri, M. (2005): *El trabajo infantil no es un juego. Estudios e investigaciones sobre trabajo infanto-adolescente en Argentina (1900-2003)*. Buenos Aires: Editorial Stella.

Matus, C. (1988): *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas: ILPES-Fundación ALTADIR.

Merklen, D. (2005): *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática*. Editorial Gorla.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2005): *Por una niñez sin trabajo infantil*. Manual Teórico Operativo sobre la problemática del trabajo infantil. Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, OIT, INDEC (2006): *Infancia y Adolescencia: trabajo y otras actividades económicas. Primera encuesta. Análisis de resultados en cuatro subregiones de la Argentina*. Buenos Aires (EANNA): Miño y Dávila Editores.

Mokate, Karen (2003): *Convirtiendo al monstruo en aliado*. Banco Interamericano de Desarrollo (versión modificada). Serie de Documentos de Trabajo I-23.

Moore, Mark H. (1998): *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Buenos Aires: Paidós (Original en inglés: *Creating Public Value*, publicado en 1995 por Harvard University Press).

Naciones Unidas (1997): *Informe de Desarrollo Humano*.

Novick, M. y M. Campos (2007): “El trabajo infantil en perspectiva. Sus factores determinantes y los desafíos para una política orientada a su erradicación”, en OIT. Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social: *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública*. Buenos Aires.

Offe, C. (1991): “La Política Social y la Teoría del Estado”, en Offe Claus: *Con-*

*tradiciones en el Estado del Bienestar, los noventa*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Alianza Editorial.

Oficina Internacional del Trabajo (OIT) (2007): *Trabajo infantil: causa y efecto de la perpetuación de la pobreza*. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).

Ossorio, A. (2003): *Planeamiento Estratégico*. Dirección de Planeamiento y Rein-geriería Organizacional, Oficina Nacional de Innovación de Gestión e Instituto Nacional de la Administración Pública. Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires.

Oszlak, O. (1990): *La Formación del Estado Argentino*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Oszlak, O., G. O’Donnell (1976): *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES.

Perona N. y G. Rocchi (2001): “Vulnerabilidad y Exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares”, en Re-vista *Kairos*. Universidad Nacional de San Luis.

Poggiere, H. (1993): *Metodología FLACSO de planificación-gestión (Planificación participativa y gestión asociada)*. Buenos Aires: FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Poggiere, H., M. E. Redín y P. Alí (1999): *El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y sociedad*.

Poggiere, H. (2002): *Crear escenarios de propósitos múltiples como prácticas embrionarias de transformación social*. Buenos Aires: FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. IPEC. (2003): *Análisis y recomendaciones para la mejor regulación y cumplimiento de la normativa nacional e internacional sobre el trabajo de los niños, niñas y adolescentes en Argentina*. Oficina regional para América Latina y el Caribe. Sudamérica. OIT.

Rosanvallon, P. (1995): *La Nueva Cuestión Social*. Buenos Aires: Manantial.

Rosas, M. E. (2007): *Trabajo Infantil y Programas de Transferencias en Efectivo Condi-cionadas en Argentina*.



Rosenfeld, M. (2005): *Dilemas de la Participación Social: El encuentro entre las Políticas Públicas y la Sociedad Civil*. Buenos Aires: Cuadernos de Observatorio Social.

Rovere, Mario (1992): *Planificación estratégica de recursos humanos en salud*.

Schuster, F y S. Pereyra (2001): “La protesta social en la Argentina democrática. Balance y perspectivas de una forma de acción política”, en N. Giarraca y colaboradores: *La Protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*. Madrid: Alianza.

Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (1999): *Proponer y Dialogar. Guía para el trabajo con jóvenes y adolescentes*. Buenos Aires.

Sen, A. (2000): *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

SIEMPRO (1998): “Planificación estratégica de políticas y programas sociales”, en documentación del Curso Semipresencial de Políticas y Gerencia para las Provincias del NOA. Buenos Aires (Mimeo).

SIEMPRO-UNESCO (1999): *Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a resultados*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Sullivan, T., K. Thompson, R. Wright, G. Gross y D. Spady (1980): *Social problems: Divergent perspectives*. New York: John Wiley and Sons.

Svampa M. (2005): *La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Ed. Taurus.

Svampa, M. y S. Pereyra (2003): *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

Tabolaro, Cristina (2008): *Protocolo de intervención frente al trabajo infantil*. V Encuentro de COPRETI de la Región Centro. Mar del Plata.

Tenti, E. (1989): *Estado y pobreza. Estrategias típicas de intervención*. Biblioteca Política Argentina N° 255. Buenos Aires: CEAL.

Tenti Fanfani, E. (2007): *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Siglo XXI Editores.

Tiramonti, G. (2004): “La configuración fragmentada del sistema educativo Argentino”, en *Cuadernos de pedagogía* N° 12. Rosario: Ed. El Zorzal - Centro de Estudios en Pedagogía Crítica.

Torrado, S. (2003): *Historia de la Familia en la Argentina Moderna (1870-2000)*. Buenos Aires: La Flor.

UNICEF (2005): *Informe sobre trabajo infantil en la recuperación y reciclaje de residuos*.

UNICEF (2012): *Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina*. UNICEF-SENAF.

Van Parijs, J, L. Jaquet y C. Salinas (2002): “El ingreso básico y sus parientes”, en: R. Van der Veen, L. Groot y R. Lo Vuolo (2002): *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: CIEPP. Miño y Dávila.

Woods, M. (1998): “Redes Clientelares en el Conurbano Bonaerense: usos del espacio y formas de estructuración del poder local”. La versión original de este trabajo fue presentada en las Terceras Jornadas Internacionales Estado y Sociedad: la reconstrucción de la esfera pública. Buenos Aires: CEA, UBA.

