

**La implementación de políticas para la
erradicación del trabajo infantil en Argentina. El
caso de la Comisión Provincial para la
Erradicación del Trabajo Infantil de la provincia
de Buenos Aires.**

**La implementación de políticas para la
erradicación del trabajo infantil en Argentina. El
caso de la Comisión Provincial para la
Erradicación del Trabajo Infantil de la provincia
de Buenos Aires.**

Juan E. Lutterotti

Universidad Nacional de San Martín – Escuela de Política y
Gobierno.

Tesis para optar por el título de Magister en Políticas Públicas y
Gerenciamiento del Desarrollo.

Directoras: Laura Frasco Zuker / Florencia Paz Landeira

Buenos Aires

2023

Agradecimientos

A mi familia, que con su apoyo constante han sido un pilar fundamental en todos mis emprendimientos.

A Belén, que por su cuidado y acompañamiento constante ha hecho posible emprender este trabajo.

A las universidades públicas que me formaron, la Universidad de Buenos Aires primero y la Universidad de San Martín luego. Me han brindado las herramientas para convertirme en un profesional con una mirada crítica de la realidad.

A mis tutoras de tesis, Laura y Florencia, que con mucha paciencia, dedicación, generosidad y profesionalismo me acompañaron durante todo este proceso e hicieron posible que esta tesis se volviera una realidad.

A las personas que hicieron posible que la investigación para este trabajo se pudiera llevar adelante. Especialmente aquellas que brindaron su tiempo para compartir sus ideas y puntos de vista en las entrevistas, y cuya mirada fue fundamental para seguir acercándome a la temática. También, a aquellas que pusieron a disposición documentación, bibliografía o simplemente consejos, y contribuyeron a mejorar este trabajo.

Finalmente, a mis amigas, amigos y colegas, que estuvieron siempre atentas y atentos durante este proceso de trabajo y me animaron a continuar con esta tesis especialmente en aquellos momentos en los que la voluntad no era una de las mejores aliadas.

Índice

Introducción	6
1. El trabajo infantil en cifras.....	11
1.1. Mediciones a nivel mundial	11
1.2. Mediciones del trabajo infantil en Argentina	12
1.2.1 Balance sobre los datos oficiales disponibles sobre trabajo infantil en Argentina	23
1.3. Cifras sobre trabajo infantil en la Provincia de Buenos Aires.....	25
2. El abordaje del trabajo infantil desde las ciencias sociales	27
3. Objetivos y organización de la tesis.....	36
Capítulo I: El contexto nacional para el surgimiento de las COPRETI	38
1. La posición de la Organización Internacional del Trabajo como principio rector	38
1.1. Los fundamentos de la posición: causas y consecuencias del trabajo infantil .	40
2. Marco jurídico y de políticas públicas para el abordaje del trabajo infantil en Argentina	45
2.1 Convenios Internacionales y su correlato en el <i>corpus</i> legislativo nacional	46
2.2. La construcción de las políticas públicas en materia de trabajo infantil en Argentina	50
3. La CONAETI como antecedente y marco de referencia	55
El surgimiento de las Comisiones Provinciales para la Erradicación del Trabajo Infantil.....	56
4. Consideraciones finales del capítulo.....	57
Capítulo II: La COPRETI de la Provincia de Buenos Aires. Surgimiento y configuraciones.....	59
1. Los inicios: período 2002 a 2007. Conformación e institucionalidad incipiente	59
2. Período 2008-2015. Consolidación y especificidad	63
3. Período 2016-2019. Adaptación y territorialidad	73
4. El Programa Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil.	81
5. Consideraciones finales al capítulo II.....	92
Capítulo III. La mirada desde los actores del territorio y otras instituciones.....	94
1. El trabajo infantil en el sector ladrillero	97
2. El trabajo infantil en el sector hortícola.....	101
3. La COPRETI Buenos Aires según la mirada de los actores del territorio.....	105
4. Una aproximación a las particularidades de la COPRETI desde la perspectiva de los actores	109
5. Consideraciones finales del capítulo.	112

Conclusiones.	115
1. La COPRETI Buenos Aires ¿Un caso excepcional?	115
2. Algunas sugerencias para la implementación de políticas públicas	118
a. La importancia de la continuidad sostener políticas	119
c. La implementación “de abajo hacia arriba” o el protagonismo de los actores del territorio	120
d. Políticas públicas para la gente de a pie	120
Bibliografía	122

Índice de tablas, gráficos e ilustraciones.

Tabla 1. Total de niños y niñas de 5 a 15 años que participan en una actividad productiva. Total nacional.....	14
Tabla 2. Participación de niños y niñas de 5 a 15 años en actividades domésticas intensivas según sexo.....	14
Tabla 3. Participación en actividades productivas según ámbito urbano o rural. Niños y niñas de 5 a 15 años.....	15
Tabla 4. Participación de adolescentes de 16 a 17 años en actividades productivas. Total nacional.....	16
Tabla 5. Participación de adolescentes de 16 a 17 años en actividades domésticas intensivas según sexo.....	17
Tabla 6. Participación de adolescentes en actividades productivas según región. Adolescentes de 16 a 17 años.....	18
Tabla 7. Incidencia en la trayectoria educativa. Niños de 5 a 15 años. Total urbano.....	19
Tabla 8. Incidencia en la trayectoria educativa. Niños de 5 a 15 años. Total rural.....	20
Tabla 9. Incidencia en la asistencia escolar según sexo. Adolescentes de 16 a 17 años. Total rural.....	21
Tabla 10. Incidencia en la asistencia escolar según sexo. Adolescentes de 16 a 17 años. Total urbano.....	22
Tabla 11. Incidencia en la trayectoria educativa. Adolescentes de 16 a 17 años. Total rural.....	22
Tabla 12. Incidencia en la trayectoria educativa. Adolescentes de 16 a 17 años. Total rural.....	23
Tabla 13. Objetivos del Programa Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil.....	83

Gráfico 1. Participación en Actividades Productivas como porcentaje de la población total, según población urbana o rural. Niños y niñas de 5 a 15 años de edad. Total Nacional.....	15
Gráfico 2. Adolescentes de 16 a 17 años que realizan al menos una actividad productiva según sexo. Total Nacional.....	16
Gráfico 3. Participación en Actividades Productivas según población urbana o rural. Adolescentes de 16 a 17 años. Total Nacional.....	17
Gráfico 4. Riesgo de Trabajo Infantil y Adolescente por departamento de acuerdo con el MIRTI. Provincia de Buenos Aires.....	27

Ilustración 1. Mapa de distribución de los Nodos de Acción de la COPRETI Buenos Aires ...	87
--	----

Glosario de siglas y acrónimos

CDN. Convención de los Derechos del Niño

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CGT. Confederación General del Trabajo

CONAETI. Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil

COPRETI. Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil

CTA. Central de Trabajadores de la Argentina.

EANNA. Encuesta de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes

INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

MANNyA. Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes

MIRTI. Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil

MTEySS. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

NNyA. Niños, niñas y Adolescentes

OIT. Organización Internacional del Trabajo

OTIA. Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente

RENATRE. Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores.

UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UOLRA. Unión Obrera Ladrillera de la República Argentina.

Introducción

El trabajo infantil constituye una problemática social compleja con la que me he topado a partir de mi labor profesional, ámbito que me ha posibilitado acercarme al fenómeno con mayor detenimiento para mirar en detalle sus particularidades y que me ha permitido así despojarme de miradas simplistas o alejadas de los desafíos que implica la implementación de políticas destinadas a la infancia trabajadora en territorios diversos. No obstante, aun sigo intentando comprender el trabajo infantil desde toda su amplitud posible y con sus matices, especialmente por las vinculaciones que tiene con otros fenómenos o problemáticas sociales y por las particularidades que adquiere en cada contexto social en el que se lo analiza. Esa complejidad se debe además a que, como todo fenómeno social, el trabajo infantil está atravesado por las percepciones, interpretaciones y conceptualizaciones de los distintos actores sociales que lo abordan o intentan comprenderlo, así como también de quienes lo experimentan en primera persona. De esta manera, es habitual encontrarse frente a un entramado de distintas visiones, valoraciones o posicionamientos.

En el marco de la antes mencionada experiencia profesional, a través de mi pertenencia a un equipo que implementa un proyecto enfocado en la prevención y erradicación del trabajo infantil dentro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), me ha tocado intervenir e interactuar con diversas instituciones y actores que abordan la problemática, especialmente desde las políticas públicas. En un escenario de intervención donde las propuestas suelen caracterizarse por abordajes simplistas, con miradas que tienden a reducir la complejidad de la del tema a solo alguno de sus aspectos y a las que se añaden equipos de trabajo acotados y presupuestos muchas veces inexistentes, ha despertado especialmente mi atención la labor de la Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) de la Provincia de Buenos Aires como un caso particular y distintivo en el abordaje del fenómeno. Esa particularidad aludida radica en algunas observaciones que hice. Se destacan a mi criterio diferentes aspectos que, analíticamente, se han agrupado en torno a dos ejes: el primero, lo que denomino la capacidad operativa-institucional de la Comisión, como condición habilitante para implementar políticas. En segundo lugar, un estilo particular de gestión y construcción de soluciones para el abordaje de la problemática.

Respecto al primer eje mencionado, llamaron mi atención la percepción de una estructura de gestión, con personal técnico dedicado exclusivamente a las actividades de la COPRETI¹, y especialmente, que cuenta con recursos propios para implementar políticas.

En cuanto al segundo aspecto, pude dar cuenta de una forma de implementación de políticas mediante intervenciones que no tenían precedentes en el escenario nacional, valiéndose de metodologías novedosas para el contexto. Además, estas intervenciones se apoyan en una estrategia singular de vinculación territorial con organizaciones diversas, mediante un enfoque participativo.

Todos estos aspectos singulares de la COPRETI de la Provincia de Buenos Aires impulsan así mis aspiraciones de profundizar en su origen y antecedentes, así como también en las conceptualizaciones y posicionamientos de quienes están involucrados en su accionar. El resultado de esos esfuerzos deriva en esta tesis de maestría, que intenta desentrañar los orígenes de este organismo provincial, con la inquietud de comprender cómo y por qué ha logrado constituirse de una manera distinta al resto de las COPRETI y bajo qué principios o ideas rectoras. Resulta necesario, no obstante, realizar una aclaración relevante sobre este punto, ya que esta investigación sobre el caso de la COPRETI Buenos Aires no se basa en un análisis comparativo de las COPRETI de la Argentina. Más bien, esta característica distintiva de la Comisión se recupera producto de un consenso de diversos actores (agrupaciones sindicales, organizaciones sociales, agrupaciones de productores, funcionarios del nivel nacional, miembros de la CONAETI², entre otros) y que se identificó de manera progresiva a través de la experiencia personal en este campo. Es a partir de allí que se intenta avanzar en la reconstrucción de su historia, mediante la perspectiva y experiencia de sus funcionarios, para comprender mejor sus lógicas de trabajo, motivaciones y puntos de vista sobre la tarea que llevan adelante.

Para ello, la introducción de esta tesis brinda un panorama general sobre la situación del trabajo infantil, primero desde las fuentes estadísticas, y luego profundiza a nivel conceptual en las principales discusiones vigentes sobre la temática. En primer lugar,

¹ En mi experiencia profesional he podido comprobar que, en muchos casos, las personas que llevan adelante las tareas de la COPRETI en diversas provincias lo hacen alternando con otras tareas o funciones.

² Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

se presentan las cifras actuales del trabajo infantil en base a las mediciones realizadas a nivel mundial y a continuación se revisan las cifras disponibles para Argentina recogidas por la Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA). En segundo lugar, se presentan las principales aproximaciones conceptuales en torno al trabajo infantil y se caracterizan las principales posiciones en pugna, a saber, el abolicionismo y el regulacionismo.

En términos metodológicos, con el objetivo de obtener una perspectiva más amplia que la que brindan los documentos y publicaciones disponibles, y a la vez para obtener un acercamiento a la perspectiva de los actores (Guber, 2004) y una mirada que se aproxime a las construcciones, conceptualizaciones y narrativas de los diversos actores involucrados, se realizaron cinco entrevistas en profundidad semiestructuradas. Adicionalmente, se visitó un centro que funciona como sede del Nodo de Acción de la COPRETI en la localidad de El Peligro de la Plata y donde también funciona la Asociación de Productores El Guadalquivir. Entre las personas entrevistadas se encuentran funcionarios y funcionarias con vinculación actual con la COPRETI, un especialista en materia de trabajo infantil de la OIT y líderes sindicales y de organizaciones comunitarias. La identificación y selección de las personas se sustentó, en el caso de los funcionarios de COPRETI, en su trayectoria y centralidad dentro del organismo. En el caso de las personas pertenecientes a las organizaciones sindicales y comunitarias, su identificación como protagonistas en diversas actividades desarrolladas por la COPRETI establecieron la relevancia de su inclusión. Para la selección de personas a entrevistar en este caso se siguió el método “bola de nieve”³. En cuanto al especialista en trabajo infantil de la OIT, se procuró apelar a la mirada propia del organismo internacional, que -como se detallará en las páginas siguientes- tiene como uno de sus objetivos fundamentales la erradicación del trabajo infantil a nivel mundial y que, desde hace más de veinte años, brinda asistencia técnica a los gobiernos nacional y provinciales, además de tener una influencia considerable en el diseño de las políticas de erradicación que se implementan en el país.

Asimismo, para la realización de este trabajo se han consultado también distintas fuentes documentales primarias y secundarias. Entre las primarias se han incluido

³ El método de “bola de nieve” se define como “una técnica para encontrar al objeto de investigación. En la misma, un sujeto le da al investigador el nombre de otro, que a su vez proporciona el nombre de un tercero, y así sucesivamente” (Atkinson y Flint, 2001, traducción propia).

documentos oficiales de la COPRETI Buenos Aires, tales como informes de gestión, planes operativos, evaluaciones de gestión y distintos informes de carácter oficial.

Por último, es un deseo que los potenciales hallazgos de este trabajo contribuyan a fortalecer la implementación de políticas públicas en Argentina en un sentido amplio, no sólo aquellas orientadas a las infancias y el abordaje del trabajo infantil.

1. El trabajo infantil en cifras

En los apartados siguientes se presentará un panorama estadístico del trabajo infantil mediante la revisión de las fuentes disponibles, tanto a nivel mundial como nacional y provincial.

1.1. Mediciones a nivel mundial

La Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴, organismo de referencia a nivel mundial en materia normativa y de intervención para la prevención y erradicación del trabajo infantil, lleva adelante mediciones cuantitativas periódicas sobre el fenómeno que se plasman en las “estimaciones mundiales” que se publican cada cuatro años⁵. El último informe, publicado en 2021, recoge las tendencias de los años 2016-2020 e identifica estancamientos en los esfuerzos para la eliminación del trabajo infantil, ya que si bien el porcentaje de niños y niñas en situación de trabajo no ha aumentado tampoco ha disminuido (OIT, 2021). Desde que OIT comenzó a realizar estas estimaciones, en el año 2000, es la primera vez que los datos presentan este estancamiento. Por otro lado, dado el recorte temporal utilizado, las mediciones no lograron captar en su totalidad la gravedad de las consecuencias del COVID-19 sobre el empleo, la economía y los ingresos de las familias, por lo que el impacto de la pandemia podría incluso agravar las cifras presentadas. De acuerdo con estas estimaciones, que se nutren de diversas contribuciones estadísticas provistas por los estados miembros de la OIT, unos 160 millones de niños y niñas trabajan en el mundo,

⁴ La Organización Internacional del Trabajo es una agencia que integra el Sistema de las Naciones Unidas (SNU), fundada en 1919, cuyo fin es establecer las normas internacionales del trabajo, formular políticas y elaborar programas para promover el trabajo decente. Es única en su tipo dentro de las Naciones Unidas por su carácter “tripartito”, es decir, que reúne en su funcionamiento a representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores.

⁵ La medición toma en cuenta a las actividades productivas realizadas por niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años de edad.

cifra que se desagrega en 63 millones de niñas y 97 millones de niños. Entre los sectores que más mano de obra infantil ocupan se identifica ampliamente a la agricultura, con el 70% del total, una predominancia que se muestra como constante desde que se iniciaron las mediciones y que incluso ha ido en aumento (OIT, 2013). Asimismo, la región con mayor prevalencia es África Subsahariana, con el 23,9%, seguida por África Septentrional y Asia Occidental, con el 7,8%.

1.2. Mediciones del trabajo infantil en Argentina

En Argentina, los últimos datos oficiales disponibles que permiten dar cuenta de la actividad de niños, niñas y adolescentes son los proporcionados por la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA), que fue realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) entre los años 2016 y 2017 y publicada en 2018.

Este estudio cuenta con dos antecedentes, la EANNA del año 2004 y el Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (MANNyA), de 2012. La EANNA del año 2004 fue la primera encuesta específica realizada en Argentina que relevó las actividades de niños, niñas y adolescentes, aunque en esa ocasión no tuvo un alcance nacional, sino que solo abarcó parte de la región del Noroeste (Jujuy, Salta y Tucumán), el total del Gran Buenos Aires y las provincias de Formosa, Chaco y Mendoza. El MANNyA fue un relevamiento que se añadió a la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) del tercer trimestre de 2012 que abarcaba a la población de 5 a 17 años de edad y es considerado el primer operativo de medición sobre trabajo infantil incorporado al Sistema Estadístico Nacional. Este módulo indagaba acerca del uso del tiempo libre, la participación en las tareas domésticas, la producción para el autoconsumo y las actividades económicas realizadas por los niños, niñas y adolescentes. No obstante, los datos recolectados por este estudio no permiten dar cuenta de la intensidad del fenómeno en el sector rural, dado su recorte netamente urbano.

La última edición de la EANNA, si bien mantiene el componente regional en su análisis, abarcó todo el territorio argentino y cubrió tanto a las áreas urbanas como

rurales. Operativamente, la medición analiza dos grupos etarios: niños y niñas de 5 a 15 años, por un lado, y adolescentes de 16 a 17 años por otro.

A continuación, se realizará una caracterización general del trabajo infantil a nivel nacional tomando como referencia los datos de la EANNA, comenzando por el grupo etario de 5 a 15 años y continuando con los adolescentes de 16 a 17 años de edad, de acuerdo a su participación en actividades productivas. Respecto a la población rural, la medición adopta el criterio del INDEC y define como área rural aquellas localidades de menos de 2000 habitantes. En estas áreas las actividades relacionadas con el sector agropecuario son predominantes, aunque estas tareas también son desarrolladas por quienes residen en áreas urbanas. Esto significa que no necesariamente las localidades relevadas tengan un perfil agropecuario, sino más bien se asocia con una cuestión demográfica, por lo que esta visión incorpora dificultades al momento de medir el trabajo infantil en este sector e invisibiliza así el carácter de interfaz rural/urbano que plantean muchos de estos trabajos analizados.

Trabajo infantil en niños y niñas de 5 a 15 años de edad

De acuerdo con los datos disponibles, cerca de 764 mil niños y niñas entre 5 y 15 años de Argentina trabajan⁶. Esta cifra representa el 10% del total de los niños y niñas del país. La edad promedio de ingreso a las actividades productivas radica en los 11 años de edad, independientemente de que se trate del ámbito urbano o rural.

⁶ Operativamente, la EANNA distingue tres tipos de actividades productivas que se consideran en la medición:

- **Actividad para el mercado** (productiva económica): alcanza a quienes participan en la generación de bienes y servicios orientados al mercado, sea esta una actividad remunerada o no.
- **Actividad para el autoconsumo** (productiva económica): abarca a quienes realizan alguna actividad de autoconsumo para el hogar.
- **Actividad doméstica intensiva** (productiva no económica): Quienes realizan alguna tarea doméstica (limpieza, cocina, cuidado de personas) con una dedicación horaria de 10 horas o más, para los niños y niñas de 5 a 15 años, y de 15 horas o más, para los adolescentes de 16 y 17 años.

Tabla 1. Total de niños y niñas de 5 a 15 años que participan en una actividad productiva. Total nacional.

	Total Niños y Niñas		Varones		Mujeres	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Total de niños y niñas	7.648.413	100	3.90.7523	100	3.740.890	100
Niños y niñas que realizan al menos una actividad productiva	763.544	10	435.578	11.1	327.965	8,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EANNA Urbana (2016/2017) y EANNA Rural (2017), INDEC y MTEySS.

Al realizar el análisis por sexo, los datos arrojan una mayor presencia de niños que de niñas involucrados en tareas productivas (11,1% contra 8,8% respectivamente). Sin embargo, al analizar la participación en tareas domésticas intensivas, se observa una diferencia notoria en cuanto a la división sexual del trabajo, ya que el 57% de las afectadas en estas tareas son niñas, mientras que el 43% corresponde a los varones.

Tabla 2..Participación de niños y niñas de 5 a 15 años en actividades domésticas intensivas según sexo

	Total		Varones		Mujeres	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Realizan actividad doméstica intensiva	367.569	100	157.618	43	209.951	57

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EANNA Urbana (2016/2017) y EANNA Rural (2017), INDEC y MTEySS.

Por otro lado, al desagregar los datos por residencia urbana o rural, 556 mil niños y niñas que trabajan provienen de zonas urbanas, mientras que alrededor de 206 mil provienen de zonas rurales.

Tabla 3. Participación en actividades productivas según ámbito urbano o rural. Niños y niñas de 5 a 15 años.

	Total Niños y Niñas		Urbano		Rural	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Total de niños y niñas	7.648.413	100	6.604.464	100	1.043.949	100
Niños y niñas que realizan al menos una actividad productiva	763.544	10	556.909	8,4	206.635	19,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EANNA Urbana (2016/2017) y EANNA Rural (2017), INDEC y MTEySS.

Aun cuando se identifica una mayor incidencia, en términos absolutos, del trabajo infantil en sectores urbanos, en términos relativos se evidencia una mayor incidencia del trabajo infantil en el sector rural, donde este alcanza al 19.8% de los niños y niñas, contra un 8.4% de los niños y niñas del sector urbano.

Gráfico 1. Participación en Actividades Productivas como porcentaje de la población total, según población urbana o rural. Niños y niñas de 5 a 15 años de edad. Total Nacional



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EANNA Urbana (2016/2017) y EANNA Rural (2017), INDEC y MTEySS.

En cuanto a la incidencia por región, se distinguen dos casos que sobresalen del resto: el NOA, con una tasa del 13.6% de incidencia de trabajo infantil, y el NEA, con un 13.1%. En tercer lugar, aparece la región del Gran Buenos Aires, contabilizando una tasa de 9.4% de trabajo infantil.

Adolescentes de 16 y 17 años de edad

Con respecto a la población de 16 y 17 años, del total nacional de adolescentes que asciende a 1.343.003 alrededor de 429 mil trabajan, cifra que representa casi el 32% de la población de este grupo etario. Este porcentaje muestra una amplia diferencia de este grupo respecto de la población de 5 a 15 años en la misma situación, superándola en más de 20 puntos porcentuales (32% para los adolescentes de 16 y 17 años, contra 10% para el grupo de 5 a 15 años).

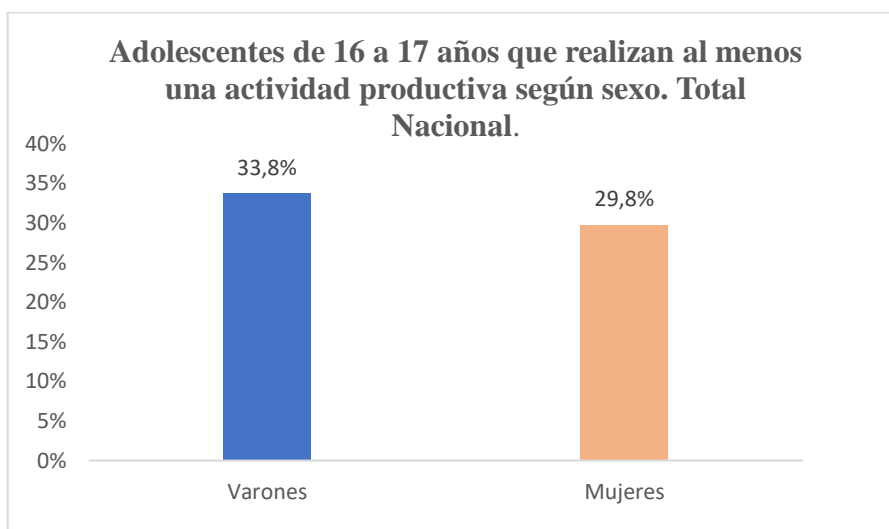
En cuanto al análisis según sexo, se evidencia una diferencia del 33,8% para los varones, contra el 29,8% de las mujeres.

Tabla 4. Participación de adolescentes de 16 a 17 años en actividades productivas. Total nacional

	Total adolescentes		Varones		Mujeres	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Total adolescentes	1.343.003	100	707.232	100	635.770	100
Realizan al menos una actividad productiva	428.581	31,9	238.815	33,8	189.766	29,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EANNA Urbana (2016/2017) y EANNA Rural (2017), INDEC y MTEySS.

Gráfico 2. Adolescentes de 16 a 17 años que realizan al menos una actividad productiva según sexo. Total Nacional.



Fuente: Elaboración propia en base a la EANNA Urbana (2016/2017) y EANNA Rural (2017), INDEC y MTEySS.

Al poner el foco en las tareas domésticas intensivas, en este grupo etario se profundiza la incidencia en las mujeres, ya que éstas realizan el 66,33% de las actividades, duplicando a la tasa del 33,66% que se observa en los varones. Asimismo, esta cifra supera ampliamente el 57% observado en el grupo de 5 a 15 años de edad.

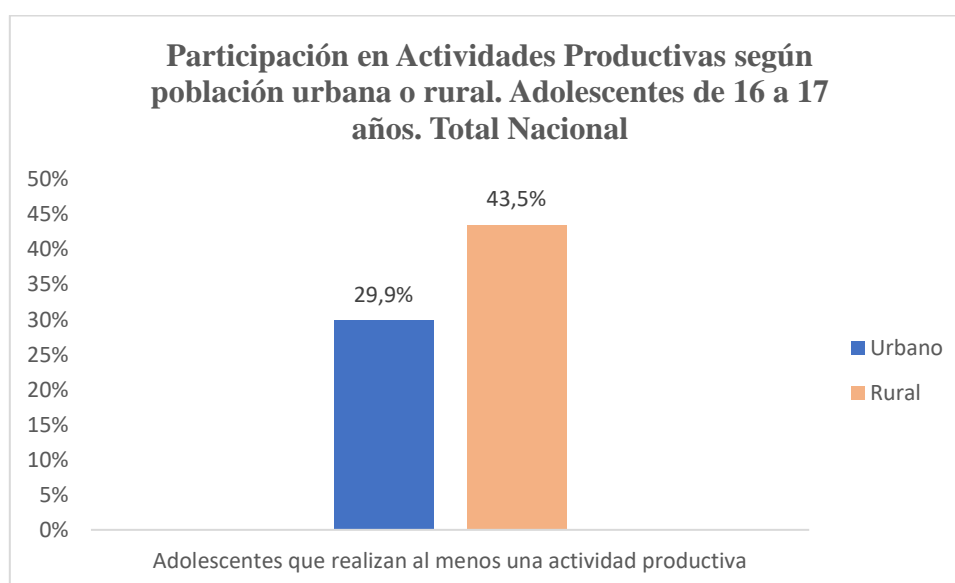
Tabla 5. Participación de adolescentes de 16 a 17 años en actividades domésticas intensivas según sexo.

	Total		Varones		Mujeres	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Realizan actividad doméstica intensiva	178.027	100	59.937	33,66	118.090	66,33

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EANNA Urbana (2016/2017) y EANNA Rural (2017), INDEC y MTEySS.

En cuanto a la distinción entre el ámbito urbano y rural, las diferencias son significativas entre quienes se ven involucrados en actividades productivas y quienes no. Casi el 44% de los adolescentes que residen en áreas rurales realizan actividades productivas, contra el 29,9% de este grupo etario que habita en áreas urbanas.

Gráfico 3. Participación en Actividades Productivas según población urbana o rural. Adolescentes de 16 a 17 años. Total Nacional



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EANNA Urbana (2016/2017) y EANNA Rural (2017), INDEC y MTEySS.

Al analizar por región, se mantiene la misma tendencia que en el grupo de 5 a 15 años de edad, con un 36,8% de adolescentes involucrados en actividades productivas, con la región NOA como la de mayor incidencia, seguido por la región NEA con un 33,4% y el Gran Buenos Aires con un 31,7%.

Tabla 6. Participación de adolescentes en actividades productivas según región. Adolescentes de 16 a 17 años.

	Total de Adolescentes		Adolescentes que realizan al menos una actividad productiva	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Total de adolescentes	1.343.003	100	428.581	100
Pampeana	432.969	32	135.933	31.4
Gran Buenos Aires	356.237	27	112.812	31.7
Noroeste	207.834	15	76.561	36.8
Noreste	159.891	12	53.372	33.4
Cuyo	105.286	8	31.242	29.7
Patagonia	80.786	6	18.655	23.1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EANNA Urbana (2016/2017) y EANNA Rural (2017), INDEC y MTEySS.

Las características educativas de NNyA según la EANNA

La EANNA desarrolla un apartado dedicado a analizar lo que denomina “características educativas” de los niños, niñas y adolescentes, dada la importancia que le atribuye al ámbito educativo como espacio de inclusión (EANNA, 2018). Se menciona la intención de recoger indicadores relacionados con la asistencia escolar y las trayectorias educativas⁷ para indagar sobre la posible relación entre las actividades productivas desarrolladas por niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNyA) y las características educativas de quienes las realizan. Al respecto, el estudio argumenta que

[l]a importancia de indagar sobre las trayectorias escolares y su articulación con la realización de actividades productivas se centra en la evidencia, ampliamente consensuada, de que las actividades laborales compiten con la escolaridad, dificultando o impidiendo el acceso, permanencia y un rendimiento educativo aceptable en

⁷ De acuerdo con la precisión de la EANNA, el concepto de trayectoria se refiere al “recorrido” que realizan las personas en el sistema escolar en relación con la expectativa que supone el diseño de tal sistema, generando trayectorias teóricas.

términos de completitud, finalización de los ciclos y niveles de enseñanza en tiempo y forma en la escuela. (EANNA, 2018:63)

Para dar cuenta de estas trayectorias se utilizan variables tales como repitencia de año escolar, llegadas tarde frecuentes al establecimiento educativo e inasistencias habituales.

El foco puesto por la EANNA en la dimensión educativa va en línea con aquellos postulados y definiciones identificadas en la bibliografía específica sobre la eliminación del trabajo infantil y que suelen ser mencionados cuando se enumeran las razones por las que el trabajo infantil debe ser erradicado. Al respecto, esta bibliografía afirma que el trabajo de los niños, niñas y adolescentes interfiere con su asistencia a la escuela y en su rendimiento escolar (OIT, 2016).

Trayectorias educativas de niños y niñas de 5 a 15 años

Al analizar la dimensión educativa, es importante mencionar que para este grupo etario prácticamente la totalidad de los niños y niñas de los sectores rurales y urbanos se encuentran escolarizados, o al menos inscriptos en un establecimiento educativo (97% y 98,7% respectivamente). Al incorporar al análisis la realización o no de actividades productivas los datos revelan diferencias entre las trayectorias escolares de los niños y niñas que trabajan y aquellos que no.

En las zonas urbanas, tanto la tasa de repitencia de año escolar, como las llegadas tardes e inasistencias se duplican entre aquellos niños y niñas que trabajan y los que no. Mientras que aquellos que no realizan actividades productivas muestran una repitencia de 8,5%, entre quienes realizan alguna actividad esa cifra se eleva al 17,3%.

Tabla 7. Incidencia en la trayectoria educativa. Niños de 5 a 15 años. Total urbano.

	No asiste (%)	Llegan tarde (%)	Inasistencia frecuente (%)	Repitencia (%)
Total de niños y niñas que residen en sectores urbanos	1,3	13,6	10,7	9,3
Niños y niñas que residen en sectores urbanos que trabajan	3,3	21,0	19,4	17,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EANNA Urbana (2016/2017). INDEC y MTEySS.

En las zonas rurales, la tasa de repitencia es de 13,8%, y se eleva a 22,4% entre los niños y niñas que trabajan. Un comportamiento similar ocurre con las llegadas tarde al establecimiento educativo, que ascienden al 17,3% entre los niños y niñas contra la media general del 11,5%. Por último, la incidencia en la asistencia escolar es notoria, ya que el 7,1% de los niños y niñas que trabajan no asisten a la escuela, contra el 2,6 de inasistencia que se da a nivel general.

Tabla 8. Incidencia en la trayectoria educativa. Niños de 5 a 15 años. Total rural.

	No asiste (%)	Llegan tarde (%)	Inasistencia frecuente (%)	Repitencia (%)
Total de niños y niñas en zonas rurales	2,6	10	11,5	13,8
Niños y niñas de zonas rurales que trabajan	7,1	15,2	17,3	22,4

Fuente: EANNA Rural (2017), MTEySS.

Trayectorias educativas de adolescentes de 16 y 17 años

Para la población de 16 a 17 años, los datos muestran tasas de escolarización notablemente inferiores a las evidenciadas en el grupo de 5 a 15 años - independientemente de la realización o no de actividades productivas- y que se ubican lejos de la “universalidad” escolar identificada en ese grupo. Asimismo, para el grupo de las y los adolescentes de 16 y 17 años, resultan más significativas las diferencias en la escolarización entre quienes trabajan y quienes no. Es importante mencionar que la EANNA indaga por las causas de no asistencia escolar dentro del grupo de adolescentes que no está escolarizado, entre las cuales aparece en primer lugar el desinterés, la desmotivación o el desaliento. El trabajo aparece mencionado como segunda causa de no escolarización tanto para sectores rurales como urbanos. Esto indica que no sería exclusivamente el trabajo el factor influyente en la escolarización e identifica también otros elementos tensionando con la asistencia o no a establecimientos educativos.

Al respecto, en el caso de las zonas rurales, mientras que el 82,5% de las y los adolescentes que no realizan actividades productivas está escolarizado, sólo el 65,3% de quienes realizan actividades productivas lo está, ubicándose así por debajo de la media, que es del 75% de escolarización para el total de esta población. Al realizar el análisis por sexo, las diferencias se acentúan entre varones y mujeres que realizan actividades productivas. Mientras que el 70% de las mujeres que realiza actividades productivas concurre a la escuela, sólo el 61,5% de los varones lo hace. Además, en las zonas rurales la escolarización de las mujeres cae abruptamente al 64,3% cuando se analiza el grupo que realiza actividades domésticas intensivas. No obstante, este valor se ubica por encima del 62,7% de escolarización que exhiben los varones que realizan esas mismas tareas. Las diferencias de escolarización entre varones y mujeres se nivelan al observar el grupo de quienes no realizan actividades productivas, con tasas de escolarización similares.

Tabla 9. Incidencia en la asistencia escolar según sexo. Adolescentes de 16 a 17 años. Total rural.

	Total %		Varones %		Mujeres %	
	Asiste a la escuela	No Asiste a la escuela	Asiste a la escuela	No Asiste a la escuela	Asiste a la escuela	No asiste a la escuela
Total de adolescentes de zonas rurales	75,1	23,6	71,5	26,4	79	20,6
Realiza actividades productivas	65,3	34,7	61,5	38,5	70,8	29,2
Realizan actividades domésticas intensivas	63,9	36,1	62,7	37,3	64,3	35,7

Fuente: Elaboración propia en base a la EANNA Rural (2017), MTEySS

En cuanto al sector urbano, los datos muestran tasas más altas de asistencia a establecimientos educativos respecto a las zonas rurales (87,4% contra 75,1%, respectivamente) y, en general, una mayor asistencia por parte de las mujeres respecto a los varones (90,5 % y 84,6 respectivamente). Cuando se introduce la variable de realización de actividades productivas en el análisis, la escolarización desciende diez puntos porcentuales en términos generales, pero se acentúa más en los varones, entre los que la tasa de asistencia a establecimientos educativos cae más de 12 puntos porcentuales.

Tabla 10. Incidencia en la asistencia escolar según sexo. Adolescentes de 16 a 17 años. Total urbano.

	Total %		Varones %		Mujeres %	
	Asiste a la escuela	No Asiste a la escuela	Asiste a la escuela	No Asiste a la escuela	Asiste a la escuela	No asiste a la escuela
Total de adolescentes de sectores urbanos	87,4	12,6	84,6	15,4	90,5	9,5
Realiza actividades productivas	77,3	22,7	72,2	27,8	83,5	16,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EANNA Urbana (2016/2017). INDEC y MTEySS.

Con respecto a los efectos en las trayectorias educativas de las y los adolescentes, se evidencian diferencias notables entre quienes trabajan y quienes no. A la ya mencionada mayor tasa de desescolarización identificada en las zonas rurales, de 34,7%, se le añade una mayor tasa de inasistencias frecuentes (22,5%) y una leve mayor incidencia en el nivel de repitencia (38,2%).

Tabla 11. Incidencia en la trayectoria educativa. Adolescentes de 16 a 17 años. Total rural.

	Repitencia (%)	No asiste (%)	Inasistencia frecuente (%)	Llegan tarde (%)
Total de adolescentes	37,2	23,6	16,8	14,9
Adolescentes que trabajan	38,4	34,7	22,5	15,2

Fuente: Elaboración propia en base a la EANNA Rural (2017), INDEC y MTEySS

En los sectores urbanos, como se mencionó, se observan mayores tasas de asistencia escolar en comparación con los sectores rurales, aunque las diferencias en las trayectorias educativas identificadas para los grupos que trabajan y que no trabajan suelen ser más pronunciadas. Por ejemplo, en el caso de la repitencia de año escolar, mientras que para todo el grupo poblacional el valor se ubica en 34,3%, éste se eleva al 46,6% entre aquellas y aquellos adolescentes que trabajan. Lo mismo ocurre con las inasistencias frecuentes, que se ubican en 27,8% entre quienes trabajan, contra un

17,6% para todo el grupo poblacional. Las llegadas tarde suelen ser más pronunciadas también, ya que para el total de adolescentes se ubican en un 22,3% y al analizar este valor entre quienes trabajan asciende más de 7 puntos porcentuales, al 29,6%.

Tabla 12. Incidencia en la trayectoria educativa. Adolescentes de 16 a 17 años. Total rural.

	Repitencia (%)	No asiste (%)	Inasistencia frecuente (%)	Llegan tarde (%)
Total de adolescentes	34,3	12,6	17,6	22,3
Adolescentes que trabajan	46,6	22,7	27,8	29,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EANNA Urbana (2016/2017). INDEC y MTEySS.

1.2.1 Balance sobre los datos oficiales disponibles sobre trabajo infantil en Argentina

A modo de síntesis, en Argentina los datos oficiales disponibles permiten aseverar que la incidencia del trabajo infantil es notablemente mayor en las zonas rurales que en las zonas urbanas, para los dos grupos etarios considerados. No obstante, es importante tener presente la problematización que realizan Crovetto, Ejarque y Nessi (2018) acerca de la ruralidad del trabajo agrícola y las limitaciones de la EANNA para su identificación y registro. Las autoras sugieren que, dado que el 94% de la población de Argentina reside en zonas urbanas, referirse al sector rural como sinónimo de quien realiza trabajo agropecuario podría no resultar cierto. Por lo tanto, para mejorar la captura del trabajo infantil en este sector, su recomendación sugiere que la EANNA debería indagar también en las zonas urbanas acerca del trabajo agropecuario, actividad que además suele estar influenciada por la estacionalidad, que lleva a los trabajadores a alternar sus empleos agropecuarios con otros típicamente urbanos. Este factor, mencionan, podría tener efectos significativos en las mediciones de trabajo infantil registradas y mejorar su identificación por parte de las estadísticas.

Por otro lado, la información analizada indica que, en ambos grupos etarios, de 5-15 y de 16-17 años, en términos generales la incidencia de las actividades productivas es mayor en los varones que en las mujeres. Sin embargo, al analizar las actividades

domésticas intensivas (que en la medición se desagregan como una categoría independiente) un patrón común para ambas edades es que las mujeres son quienes absorben la mayor parte de estas tareas.

Respecto a la incidencia geográfica del trabajo infantil rural, ésta es similar para ambos grupos etarios, donde predomina el NEA como la región de mayor intensidad, seguido por el NOA. Una falencia en cuanto a la información geográfica provista por la EANNA y que podría ser subsanada en ejercicios posteriores, es la imposibilidad de determinar la incidencia del trabajo infantil a nivel provincial, dada la agregación regional del análisis. Incorporando este nivel de desagregación, sería posible dirigir esfuerzos con mayor precisión y acordes a cada contexto geográfico.

En cuanto a las trayectorias educativas, para ambos grupos etarios los datos muestran cierta correlación entre aquellos niños, niñas y adolescentes que trabajan con un mayor nivel de ausentismo, llegadas tarde e incluso repitencia. Si bien la asistencia escolar de los niños y niñas de 5 a 15 años está ampliamente extendida, se pueden observar impactos en la escolarización de los niños y niñas que trabajan. Para el grupo de las y los adolescentes, si bien es importante mencionar que la principal causa de interrupción de los estudios registrada por la encuesta es el “desaliento, desinterés, o dificultad” -sin desconocer la ambigüedad inherente dada la multiplicidad de escenarios o situaciones particulares que quedarían englobados en estas respuestas dada la amplitud y poca precisión que suponen estas categorías - el motivo “trabajo” aparece inmediatamente como segunda causa, tanto para sectores rurales como urbanos. Respecto a las trayectorias escolares, se observan diferencias negativas para quienes realizan actividades productivas, en especial para con los varones si se consideran ausentismo, repitencia y llegadas tarde.

Para concluir, y poniendo el foco en otro de los puntos que se identifica como una oportunidad para mejorar las mediciones oficiales, resultaría relevante poder comprobar la incidencia en la trayectoria escolar de acuerdo con el tipo de actividad para el mercado realizada, ya que, seguramente sea probable identificar distintas intensidades al interior de cada actividad. Al momento, la información provista por la EANNA no permite realizar este tipo de comparaciones ya que no realiza un análisis

por categoría de actividad económica⁸, sino que las agrupa en algunas de tipo más genérico, tales como “cultivó o cosechó productos de huerta” o “ayudó en un negocio u oficina”.

1.3. Cifras sobre trabajo infantil en la Provincia de Buenos Aires

Dado que el foco de este trabajo está centrado en la reconstrucción de la conformación y configuración de la COPRETI de la Provincia de Buenos Aires, para poner en contexto su escenario de intervención en este apartado se intenta tener una aproximación estadística a la problemática del trabajo infantil a nivel provincial, de acuerdo con los datos disponibles.. De esta manera, se espera tener una aproximación más adecuada al estado de situación sobre el fenómeno. Como se mencionó anteriormente, al abordar las mediciones de trabajo infantil en Argentina, los datos cuantitativos oficiales más actualizados sobre el fenómeno están contruidos desde una desagregación regional. Es decir, no se cuenta con datos específicos por provincia. Tampoco se cuenta al momento con producciones estadísticas por parte de la provincia de Buenos Aires que puedan dar cuenta de manera precisa de la magnitud de la problemática, como ya alertaba Noceti (2011)⁹.

Por lo pronto, los datos de la mencionada EANNA pueden ser de utilidad para aportar una primera aproximación. En ese sentido, la información disponible ubica a la provincia de Buenos Aires dentro de la Región Pampeana, donde al menos el 8,6% de los niños y niñas de 5 a 15 años realiza alguna actividad productiva, mientras que esta cifra es de 31,4% para las y los adolescentes. La EANNA también considera como una región específica al “Gran Buenos Aires”, aunque a los efectos de considerar la medición del trabajo infantil en la provincia de Buenos Aires esto resulta un inconveniente, ya que esta región incluye también a la Ciudad de Buenos Aires. De todas maneras, se presentan los datos para esta unidad territorial, que indica que al menos el 9,4% de las niñas y niños realizan al menos una actividad productiva, mientras que para las y los adolescentes esta cifra es de 31,7%.

⁸ Esto refiere a las categorías definidas por el Clasificador Nacional de Actividades Económicas, que utiliza el INDEC para sus mediciones periódicas.

⁹ Al momento de llevar adelante este trabajo, diferentes personas entrevistadas para esta investigación mencionaron el proyecto que está impulsando la provincia de Buenos Aires para llevar adelante una medición provincial del trabajo infantil.

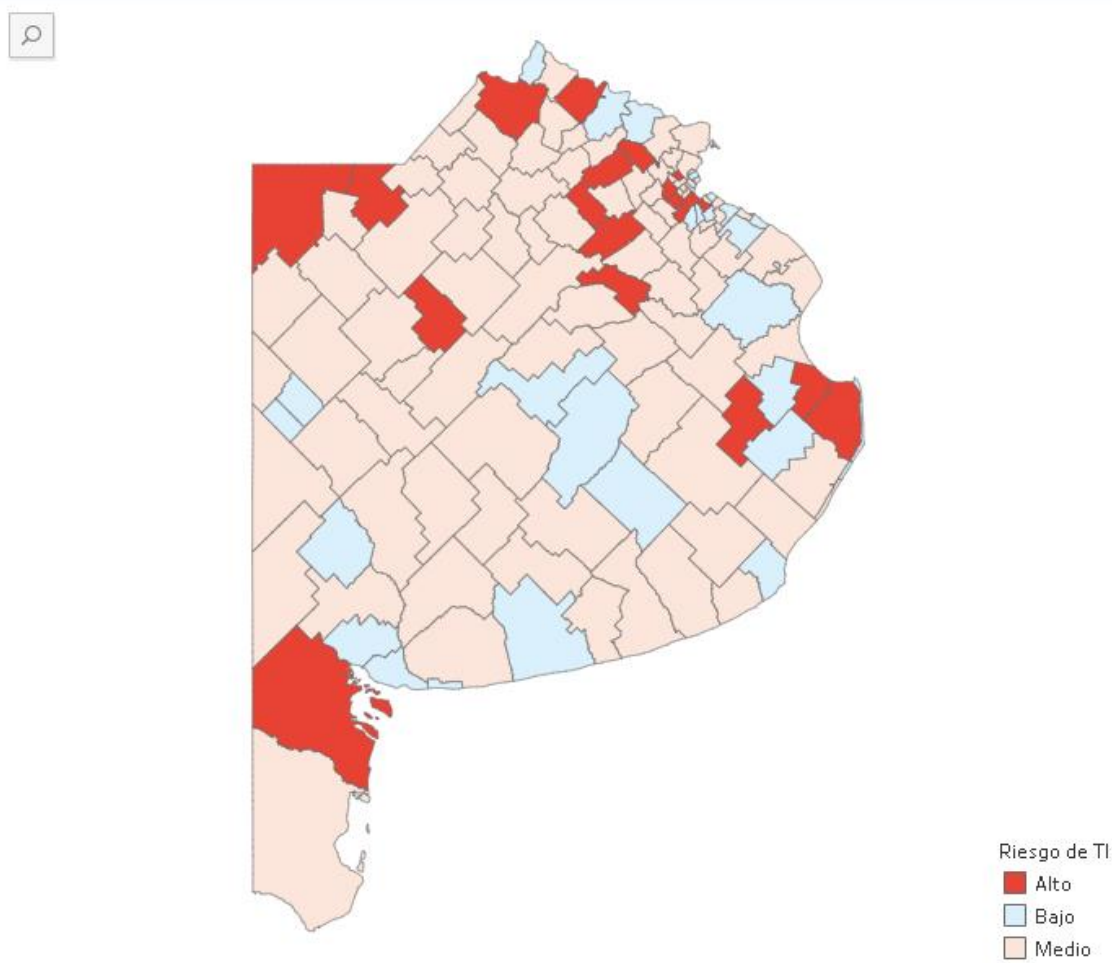
Otra fuente de información disponible y de carácter relativamente reciente, es la que proporciona el Modelo de Identificación de Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI), un instrumento desarrollado conjuntamente por la CEPAL¹⁰ y la OIT¹¹. De acuerdo con el MIRTI, la provincia de Buenos Aires aparece caracterizada con un riesgo de trabajo infantil de 5 puntos. Para contextualizar estos datos, mediante la metodología del MIRTI las provincias se categorizan en una escala de 0 a 10, siendo el cero el nivel mínimo de riesgo de trabajo infantil, mientras que diez, el nivel máximo. Mediante la construcción de un índice resultante de la combinación de diversas variables socioeconómicas, las jurisdicciones son categorizadas y agrupadas según el nivel de riesgo resultante. Por ejemplo, provincias como Chubut y Tierra del Fuego, presentan un nivel de riesgo de 3 puntos, mientras que la provincia de Misiones aparece como la provincia que más riesgo de trabajo infantil muestra, con 8 puntos. Esto colocaría, de acuerdo con esta metodología, a Buenos Aires en una situación intermedia entre los casos extremos. Con respecto a las variables estadísticas consideradas para la construcción del índice, se consideran factores tales como el lugar de residencia (rural o urbano), la edad y el sexo de los NNyA y las condiciones laborales de la jefa o jefe de hogar donde los NNyA residen. Como “factores de protección”, es decir, que tienen una incidencia negativa en el riesgo de trabajo infantil, la metodología define al nivel de escolaridad del jefe o jefa de hogar, la escolarización de los NNyA y la cobertura de salud paga para éstos. Si se mira al interior de los municipios de la provincia de Buenos Aires, sobresalen con mayor riesgo los departamentos de General Villegas, General Pinto, Pergamino, San Pedro, Villarino, Exaltación de la Cruz, San Andrés de Giles, Chivilcoy, Suipacha, Navarro, Roque Pérez, General Guido, Tordillo, Roque Pérez y General Lavalle. En el Gran Buenos Aires, destacan por su potencial riesgo los partidos de Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, La Matanza y Lomas de Zamora. En todos los partidos mencionados, el riesgo identificado supera el promedio provincial de 5 puntos y en algunos casos se eleva por encima de los 8 puntos, tales como en los casos de Tordillo (8,9) o General Guido (9,24).

¹⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

¹¹ El MIRTI es un instrumento que, basado en datos de la Encuesta de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes (EANNA), y combinado con otras variables socioeconómicas permite identificar los territorios, a escala provincial y departamental, en los que existe mayor riesgo de trabajo infantil, así como también los factores de riesgo y protección asociados. Presenta los resultados para el total nacional y los departamentos de cada una de las provincias del país. Más información en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_730334.pdf

Gráfico 4. Riesgo de Trabajo Infantil y Adolescente por departamento de acuerdo con el MIRTl. Provincia de Buenos Aires.

Riesgo de trabajo infantil y adolescente por departamento.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MIRTl.

Luego de una aproximación al fenómeno desde las cifras estadísticas, a continuación, se avanzará con una sumersión en las principales discusiones, conceptualizaciones y tratamiento de la temática del trabajo infantil a través de las ciencias sociales.

2. El abordaje del trabajo infantil desde las ciencias sociales

La conceptualización respecto al trabajo infantil no es unívoca y, como toda interpretación respecto a un fenómeno social complejo, no está exenta de tensiones y

controversias (Macri, 2005). En Argentina, el trabajo infantil ha sido abordado desde las ciencias sociales a través de diferentes enfoques y disciplinas, ya sea para intentar abordar sus causas como sus consecuencias, aunque este interés en la temática resulta relativamente reciente, si se considera que a partir del año 1990 comienza a identificarse la presencia significativa de producción bibliográfica especializada (Rausky, 2009^a)

No obstante, a nivel mundial el trabajo infantil como fenómeno, es decir, la participación de niños y niñas en actividades productivas comenzó a ser objeto de problematización, atención y abordaje ya a inicios del siglo XIX, de la mano de los movimientos a favor de la protección de las infancias que surgieron en los países industrializados del norte, impulsados por sectores sociales aristocráticos. Estos sectores promovían, además de acciones de caridad en favor de los niños y niñas en contextos de pobreza, legislaciones en contra del trabajo infantil en las fábricas como forma de prevenir perjuicios futuros para la sociedad (Tissera Luna, 2018). En Argentina, su problematización emergió a fines del mismo siglo, asociada al surgimiento de la cuestión “de la mujer trabajadora” (Lobato, 2007). En la década de 1890, tomó visibilidad en el debate público argentino la conveniencia o no de la participación de las mujeres en los trabajos “extradomiciliarios”, así como la explotación laboral a la que eran sometidas y de la que también eran objeto los niños. La cuestión del trabajo de las mujeres fuera del hogar y el trabajo de niños en fábricas fueron causas generalmente abordadas de manera conjunta por políticos y sindicalistas, industriales, militantes, clérigos y representantes de las élites del momento, desde diferentes perspectivas y posiciones (Aguilar, 2014). La visión sobre las infancias y el rol de las instituciones respecto a ellas ha ido mutando y con ella los posicionamientos frente al trabajo infantil. Ya en el siglo XX los Estados nacionales se posicionaron como actores legítimos para intervenir en la atención de las infancias y se consolidaron los primeros dispositivos jurídicos y burocráticos para su abordaje (Tissera Luna, 2018), dominados por los saberes médicos y judiciales (Macri, Ford, Berliner y Molteni, 2004).

Asimismo, la problemática del trabajo infantil fue incorporada en la agenda de los incipientes organismos internacionales que surgieron en el período de entreguerras a través de diversos instrumentos normativos y regulatorios, entre los que se puede mencionar, por ejemplo, el Convenio sobre la edad mínima, 1919 (núm. 5) de la

Organización Internacional del Trabajo o más tarde en 1959, con la sanción de la Declaración de los Derechos del Niño, ya en el contexto de la conformada Organización de las Naciones Unidas (ONU), que en su artículo 9 hacía mención a la prohibición al trabajo de niños antes de la edad mínima permitida¹².

Rausky (2009^b) menciona que coexisten al menos dos visiones o posiciones frente al fenómeno del trabajo infantil, una abolicionista y orientada a su erradicación y otra proteccionista enfocada en su regulación teniendo en cuenta características específicas de cada contexto. Para cada una de estas concepciones, afirma la autora, se corresponden distintas conceptualizaciones o visiones acerca de las infancias. Además, cada una de ellas está basada en postulados que en algunos momentos se vuelven problemáticos, ya sea al momento de aplicar generalizaciones o mirar casos particulares. Mientras que las visiones abolicionistas suelen ser caracterizadas como etnocéntricas y adultocéntricas, las proteccionistas son presentadas como pasibles de caer en el relativismo cultural o en la justificación de desigualdades (Rausky, 2009^b).

No obstante, la bibliografía sobre trabajo infantil, sobre todo en el campo de las ciencias sociales, trasciende estas dos posturas y propone lecturas del fenómeno contextualizadas gracias a la potencialidad de enfoques cualitativos y etnográficos que a su vez permiten poner en tensión los planteos más normativos de las infancias y del trabajo infantil (Frasco Zuker, 2019)

Respecto a la visión o conceptualización sobre las infancias, de acuerdo con Tissera Luna (2018), se puede afirmar que la mirada de las posturas denominadas como abolicionistas se basan en un concepto universal de infancia que responde a las visiones particulares de determinados grupos sociales circunscriptos a un recorte geográfico reducido (occidente, hemisferio norte, países industrializados). En consonancia, se impuso y naturalizó una visión de infancia homogénea que no responde a la diversidad de infancias que habitan el globo y no toma en cuenta las particularidades culturales de la niñez. Esta mirada de “infancia hegemónica” es identificada como aquella que concibe a los niños y niñas como objetos más que como sujetos (Frasco Zuker, 2019) y configuraría una forma de abordaje sesgada y reduccionista del fenómeno del trabajo infantil por parte de las políticas públicas. Numerosos trabajos han puesto atención desde hace décadas de manera crítica al

¹² Recuperado de: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/10565/v87n4p341.pdf>

fenómeno de construcción de la infancia como concepto universal¹³. Por su parte, Fonseca (1999) menciona la configuración de un “frente discursivo” en torno a la infancia, constituyéndolo como problema social. Este frente, conformado por diversos actores y grupos de interés que trabajan en el tema, negocia construcción de significaciones y formas discursivas en torno al concepto. Una vez constituido, termina reificando a la infancia como grupo, con el riesgo de producir nuevas formas de exclusión. Llobet, por su parte (2013), en un trabajo donde se enfoca en la construcción de la noción de exclusión respecto a niños, niñas y adolescentes, da cuenta de las implicancias del establecimiento de la categoría “infancia” como un concepto en sí mismo en tanto producto de la sedimentación de un conjunto de significados. Más tarde, la autora enfatiza la idea de que no existe una noción objetiva del concepto, sino que más bien son conceptos que emergen como resultado de la expresión de las ideas de ciertos contextos (temporales, geográficos) específicos, en el marco de relaciones sociopolíticas:

aquello que será considerado “niño” o “joven” es producto de formas específicas y contextualizadas de las categorías social y estatalmente disponibles para construir tal infancia. Tanto “niñez” como “juventud” son construcciones sociales, sus sentidos son histórica y socialmente establecidos, y tal organización de las edades permite distribuir y estabilizar relaciones de poder. (Llobet, 2013:23)

En este sentido la noción de infancia o niñez es un concepto en disputa (Llobet, 2015), dando cuenta cómo el discurso de derechos de niños y niñas se reflejó en prácticas institucionales y de qué manera dio lugar a nuevas ideas sobre la infancia (muchas de ellas de corte “psi”) que fueron impulsadas para dar significado a la noción “niño sujeto de derechos”. Además, la investigadora identifica cómo el nuevo paradigma sobre la infancia dio lugar, desde el punto de vista gubernamental, a la modificación de las categorías de intervención, en la que una variedad de actores se vio imbricados en una disputa sobre la interpretación legítima del discurso de derechos de los niños y niñas. Al respecto, Magistris (2015) se enfoca en el proceso de construcción conceptual propiciado por el nuevo paradigma de derechos emergente, en el que la idea de “menores en riesgo” o “abandonados moralmente” es dejada de lado para dar lugar a la noción de niños, niñas y adolescentes sujetos de derecho. En ese mismo

¹³ Para un panorama sobre estas visiones y sus contribuciones al estudio de la infancia es interesante recorrer el trabajo de Frasco Zuker, Landeira y Llobet (2022).

trabajo da cuenta del proceso de ubicación de los niños y niñas en una posición “privilegiada” en la que el interés superior de niño aparece como parámetro ético y normativo común a los sistemas de protección social que universaliza a la infancia como categoría de intervención. Esto se traduce entonces, en la necesidad de universalizar la idea de infancia, es decir, homogenizarla en tanto categoría de intervención. Por lo expuesto es posible entender a la infancia, tal como proponen Villalta y Llobet (2019) como un sujeto configurado históricamente, como un territorio de contienda política sobre el cual se han conformado y disputado proyectos de nación, en el que “el paradigma de derechos de la infancia” tuvo un rol preponderante en moldear las formas en que el Estado las concibe y se hace cargo de éstas..

Al respecto, es interesante retomar la conceptualización y problematización que realiza Rabello de Castro (2020), desde la mirada de los estudios decoloniales¹⁴, sobre los dos principales enfoques que, a su criterio, han moldeado la construcción de la idea de infancia durante el siglo XX y su consecuente impacto en la producción de conocimiento científico en la materia. La autora identifica al paradigma desarrollista, por un lado, y al denominado globalista, por otro, como aquellos que “legitiman un marco científico que universaliza la forma de concebir todas las infancias, su valor generacional y la orientación de futuro que la noción de infancia pretende” (2020:5). La mirada desarrollista, entonces, concibe al ser humano como alguien que evoluciona como parte de un proceso gradual en el que va adquiriendo sus cualidades, transitando desde un estadio inferior e incompleto en la infancia hacia el desarrollo consumado en la edad adulta, concebida como la plenitud total. Esta idea de desarrollo también ha estado muy presente durante el siglo XX como una visión de futuro para las naciones, las que, al igual que los niños y niñas, debían dejar atrás sus estadios iniciales e

¹⁴ Los denominados estudios decoloniales o propios del “giro decolonial” son aquellos que se inauguran en torno a la obra del sociólogo peruano Aníbal Quijano, quien plantea la Perspectiva de la Colonialidad del Poder, significando esto un momento de ruptura en el pensamiento crítico de las ciencias sociales. Esta perspectiva, originaria de Latinoamérica a fines del siglo XX, se propone dar un “giro copernicano” (en palabras de la autora Rita Segato) a la mirada de las ciencias sociales, que se mostraba incapaz de otorgar marcos de interpretación adecuados a la realidad latinoamericana. De esta manera, surge una nueva corriente crítica posicionada desde el hemisferio Sur, aunque su mirada no pretende abarcar solamente la realidad latinoamericana, sino lo que su mentor denomina “sistema-mundo”. Las y los autores que se inscriben en este paradigma -entre los que, por mencionar algunos se destacan Segato, Mignolo o Dussell, cuestionan la mirada eurocéntrica de las ciencias sociales, como una actitud colonial y de dominación hacia los saberes subalternos, y su consecuente construcción de conocimiento. Por lo tanto, avanzan en la deconstrucción de conceptos como modernidad, raza, desarrollo, globalización, subjetividad, género y Estado, entre otros.

incompletos, para alcanzar su ideal de desarrollo y modernización, con los países del capitalismo desarrollado como modelo de referencia. La noción de desarrollo afirma la autora, está intrínsecamente asociada a una cosmovisión propia de Europa y un “deber ser” identificado con los países del norte, que fue exportado como un concepto deseable y universal para todo el mundo.

Por otro lado, el globalismo aparece identificado como otro intento “universalista” sobre la concepción de las infancias, ya a fines del siglo XX. La noción de globalización, con su pretensión de convertir al mundo en “un único lugar común”, dio lugar a la idea del “niño global”, consumidor, por un lado, y sujeto de derechos por otro. Esta mirada conjuga, para todos los niños y niñas, una posición de actores inevitables de un mundo de consumo -concebido como parte de un proceso emancipatorio- que toma como modelo a aquellos que habitan en las naciones industrializadas del norte, con altos niveles de poder adquisitivo y estilos de vida occidentales. Por otro lado, este nuevo paradigma de una infancia global también traería aparejado una positivización de los derechos de niños y niñas para todo el mundo, materializados en la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en 1989. El problema, plantea Rabello de Castro, es que esta pretensión de universalidad está planteada tomando como referencia a las normas e ideales del norte global, pasando por alto formas culturalmente relevantes acerca de la visión sobre y el rol que ocupan niños y niñas en distintas partes del globo. En consecuencia, menciona, esto se ha manifestado en la visión de una infancia “no trabajadora”, que no toma en contexto particularidades familiares y locales, para las que muchas veces la subsistencia está estrechamente ligada a la participación de niños y niñas en actividades productivas. En consecuencia, afirma la autora

La visión sacralizada del niño del Norte ha significado liberar a los niños del trabajo, ya sea como parte de la práctica de subsistencia familiar en contextos rurales, o como parte de los deberes del niño en relación con sus mayores y su familia extendida [...] sin embargo, lo que puede parecer el rescate de los niños de condiciones de vida anormales, ilícitas e insalubres puede ocultar los intereses velados de las fuerzas económicas capitalistas globalizadas, cuyos imperativos consisten en apropiarse de lo local para lo global admitiendo diferentes culturas en el reino del capital y homogeneizando las subjetividades de acuerdo con los requisitos de producción y consumo. (Rabello de Castro, 2020:10. Traducción propia)

2.1. El aporte de los estudios socio antropológicos sobre trabajo infantil en Argentina

En Argentina, los estudios de corte antropológico han prestado una atención especial al fenómeno del trabajo infantil y esto se ha materializado en un corpus interesante de aproximaciones a la temática con un enfoque cualitativo. De esta manera, estudios como los de Frasco Zuker (2019), Noceti (2011), Padawer (2010, 2014), sin pretensión de ser exhaustivo, ofrecen aproximaciones alternativas a las anteriormente denominadas “normativas” que suelen ser criticadas por su rigidez y estrechez de miras a la hora de llevar adelante sus análisis.

Los estudios antropológicos ofrecen la ventaja de una mirada “situada y contextualizada” del fenómeno, permiten derribar mitos o generalizaciones simplistas a través de aproximaciones críticas y, además, a través de acercamientos más precisos al objeto de estudio, comprender con mayor claridad los diversos factores que intervienen en su configuración. De esta manera:

[...] desde la antropología de la niñez se destaca especialmente la potencialidad del enfoque etnográfico para dar cuenta de los múltiples aspectos de la realidad que posibilitan y condicionan las experiencias de ser niño y en particular para conocer su propia perspectiva. Este último aspecto constituye una aproximación alternativa a las miradas adultocéntricas propias de las etnografías clásicas, en las que los niños aparecen invisibilizados o presentes desde las voces de los adultos (Frasco Zuker, 2019:23).

De esta manera, Noceti (2011) a través de un estudio desarrollado en clave antropológica ofrece pistas para el abordaje del trabajo infantil rural en la ciudad de Bahía Blanca. En éste logra identificar particularidades y prácticas sociales de un grupo de familias productoras de esa localidad, a la vez que ofrece elementos para una caracterización más precisa del fenómeno que sirvan como insumo para la intervención (o no) de las políticas públicas. Por otro lado, Frasco Zuker (2019) ofrece una aproximación situada del fenómeno del trabajo infantil de los niños y niñas “piedreros” en la ciudad de Wanda de la localidad de Puerto Iguazú, provincia de Misiones. Mediante un abordaje etnográfico y a través de la realización de entrevistas en profundidad a las familias de interés para el estudio, consiguió una aproximación más precisa al fenómeno para deconstruir la mirada estigmatizante del “niño

vendedor” construida socialmente por una porción de esa comunidad. De esta manera, se recupera la importancia de

“[...] reconocer y dar cuenta de la diversidad de experiencias y representaciones que existen en torno al trabajo infantil, y comprender que las mismas no pueden desligarse de momentos históricos y culturas específicas [...] (Rausky, 2009^b:699).

Por lo anterior, merece mención el hecho de que frente a las contribuciones académicas que se proponen dar cuenta del fenómeno del trabajo infantil de manera cuantitativa o a través de enfoques que apuntan a obtener generalizaciones, las investigaciones de corte antropológico, localizadas y orientadas al caso pueden ofrecer un complemento de características explicativas muy poderoso, evitando lugares como el individualismo metodológico o miradas puramente estructuralistas.

2.2. Estudios que abordan el trabajo infantil en la provincia de Buenos Aires

Si se pretende conocer mejor qué tipo de actividades realizan niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires, es importante recurrir a la disponibilidad de diversos estudios cualitativos y de caso realizados en distintos puntos de la provincia. Como ya se mencionó más arriba, este tipo de investigaciones permiten aproximaciones en profundidad y situadas, que permiten interpretaciones y abordajes contextualizados.

Sin una pretensión de exhaustividad, destacan el estudio exploratorio realizado por Noceti (2011) sobre las familias hortícolas de la localidad de General Cerri (Bahía Blanca), o el de Labrunée (2017) sobre el trabajo infantil en un centro de disposición de residuos en la zona de General Pueyrredón; el trabajo de Gorsky (2018) sobre la situación del trabajo de niños y niñas en diversas localidades hortícolas de Buenos Aires también resulta relevante, como también el trabajo de Dahul (2017) sobre la situación del trabajo infantil en Mar del Plata, abordando las estrategias familiares de las familias que residen en la zona del puerto sur de esa ciudad. Otro trabajo más reciente que merece la pena señalar, enfocado particularmente en la actividad hortícola, es el de Rueda (2022). A partir de la actividad productiva en el cordón frutihortícola marplatense, la autora problematiza la presencia de niños y niñas trabajando en las quintas y la manera en que este hecho es construido como problema público (incluyendo a los medios de comunicación locales) y abordado por las autoridades competentes (locales y provinciales) entre 2005 y 2020.

Estos estudios permiten de todas formas dar cuenta de las distintas modalidades de trabajo infantil presentes en la provincia y formar un panorama sobre las distintas dinámicas del territorio. Aparecen marcadas las diferenciaciones de distintas modalidades de trabajo infantil de acuerdo a se esté hablando de territorio urbano o rural. En cuanto al primero, se menciona la venta callejera y el cartoneo o “cirujeo” y recuperación de residuos. Estas modalidades son abordadas en los trabajos de Rausky (2011 y 2016) sobre la venta callejera y en el libro de Gorban (2014) que pone el foco en el trabajo en torno a la recuperación del cartón. También aparece mencionado el trabajo en comercios, construcción, o actividades vinculadas al turismo -especialmente en temporada- así como el trabajo doméstico en el propio hogar (Dahul, 2017; Labrunée, 2017; Labrunée y Perri, 2011). En los sectores periurbanos y rurales aparece como una constante el trabajo en diversas tareas relacionadas con la producción agropecuaria, específicamente frutihortícola¹⁵: siembra, cosecha, clasificación de la producción, pesaje, empaque y embalaje. Aparece la mención a prácticas de organización de la producción familiar vinculadas a familias migrantes, sobre todo de países limítrofes como Bolivia. Por otro lado, específicamente para las mujeres se identifica el trabajo doméstico intensivo en el propio hogar como otra de las formas de trabajo infantil presente (Noceti, 2011; Labrunée y Dahul, 2017) en un espacio territorial mixto, es decir, no circunscripto exclusivamente a un territorio urbano ni rural, aparece la mención a la participación de niños y niñas en la producción de ladrillos.

A modo de conclusión, la revisión de los trabajos realizados sobre la problemática en la provincia permite evidenciar la emergencia del fenómeno del trabajo infantil como problema público, como un tema que despierta la preocupación, no sólo del mundo académico, sino también otros actores, como el Estado y de organizaciones de la sociedad civil. También, este ejercicio permite apreciar cómo se percibe la problemática y cuáles son las conceptualizaciones inherentes por parte de los actores involucrados. Especialmente, en torno la recurrente visibilización preferencial del trabajo infantil callejero urbano (venta ambulante, mendicidad) como problema que debe ser abordado de forma urgente, impulsado esto en gran medida por su ocurrencia “a la vista” de quienes habitan y transitan en las ciudades. Esta priorización, propia tal vez de una mirada “urbano-céntrica” va en detrimento de otras modalidades que

¹⁵ Aparece la mención a producción de frutillas, papa, cebolla, tomate y verduras de hoja.

ocurren fuera del foco de la mirada pública, sea porque se producen dentro de los hogares (tal como sucede con las tareas domésticas intensivas que recaen generalmente en las mujeres) o porque ocurren en territorios rurales dispersos (como las tareas agropecuarias). Además, los trabajos mencionados permiten comprender que la complejidad del fenómeno del trabajo infantil radica en que, generalmente, no se encuentra circunscripto a espacios territoriales delimitados o fijos -por ejemplo, en torno a lo rural y lo urbano per se- sino que ocurre como una configuración de diversos factores, tales como las actividades productivas regionales, las estrategias de superveniencia y las corrientes migratorias (internas y externas). Estos elementos añaden una complejidad a la interpretación y abordaje de la problemática, ponen en tensión las fronteras geográficas y administrativas convencionales, y dejan en evidencia la necesidad de una mirada amplia y contextualizada para atender al fenómeno.

3. Objetivos y organización de la tesis

Este trabajo pone el foco en la estrategia de abordaje del trabajo infantil llevada adelante por la Comisión Provincial para la Prevención del Trabajo Infantil (COPRETI) de la Provincia de Buenos Aires. El principal interés radica en el Programa Provincial para la Prevención del Trabajo Infantil que este organismo viene implementando desde el año 2020. Para comprender la configuración y funcionamiento actual del organismo, se realiza una reconstrucción de los antecedentes de la COPRETI, que permite reconocer los distintos factores y procesos institucionales que derivaron en su constitución y puesta en marcha. De esta manera, se procura brindar una mirada contextualizada que ubique el objeto de análisis dentro de un proceso más amplio, en el que el mencionado Plan Provincial ocupa un lugar preponderante, aunque no exclusivo.

Por otro lado, se identifican características distintivas del funcionamiento de la COPRETI respecto a su conformación, metodología de intervención y abordaje del fenómeno del trabajo infantil que sirven como pistas para explicar la particularidad de su modelo de intervención. Para ello, en el Capítulo I se realiza una reconstrucción de los antecedentes y el contexto que fijaron las condiciones para el establecimiento de los principales organismos nacionales y provinciales para la prevención del trabajo infantil. Con este fin, se lleva a cabo un repaso por el marco normativo y de políticas

que ha transitado la Argentina reciente en materia de trabajo infantil, y que ha servido como la base sobre la que se han erigido las intervenciones provinciales en la materia. A continuación, en el Capítulo II se avanza con una recuperación de la historia de la COPRETI, desde sus orígenes, como organismo público. A lo largo de distintas etapas, se analizan los principales hitos, actores involucrados y motivaciones asociadas a sus intervenciones, intentando identificar continuidades y rupturas.

Luego, en el Capítulo III se pone foco en el Programa Provincial para la Prevención del Trabajo Infantil, en contexto con la configuración institucional de la COPRETI al momento de su implementación. Específicamente, se revisan sus objetivos generales y específicos, así como su estrategia y modalidad de implementación. Luego, se detallan las principales intervenciones desplegadas por el organismo en el marco del mencionado programa.

En este capítulo, además, se analizan, desde la perspectiva de los actores sociales e instituciones ligadas a la COPRETI, las formas de abordaje del fenómeno del trabajo infantil desplegadas por ésta. De esta manera, en diálogo con su testimonio y perspectiva se busca identificar percepciones y valoraciones sobre las implementaciones y abordajes del organismo provincial. Se espera que esta mirada desde la experiencia brinde un aporte analítico sustantivo y adicional que los documentos oficiales y de gestión generalmente omiten o invisibilizan. Así, se espera que sea posible profundizar y dialogar con los supuestos o postulados en los que se fundamenta la intervención de la COPRETI, tanto en su visión de las infancias como del fenómeno del trabajo infantil en sí mismo y sus factores asociados. De esta manera, inmediatamente se intenta una aproximación a la motivación inicial ¿Es la COPRETI Buenos Aires un caso excepcional? Finalmente, en las conclusiones se ensayan algunas ideas a modo de recomendaciones con la intención de realizar aportes o puntos de referencia para la implementación de políticas públicas.

Capítulo I: El contexto nacional para el surgimiento de las COPRETI

Con el objetivo de presentar el escenario en el que surge y se configuran las políticas de la COPRETI Buenos Aires, a continuación se presenta el marco legal e institucional para las políticas de erradicación del trabajo infantil, tanto desde el plano internacional como en su correlato nacional y su consecuente apropiación y adaptación por parte de la provincia.

De esta manera, este capítulo comienza con un repaso por los principales postulados de la Organización Internacional del Trabajo, organismo rector a nivel internacional en materia de abolición del trabajo infantil. Se presentan también sus principales fundamentos y posicionamientos en la materia. Luego, se profundiza en los principales aspectos del marco legal y de políticas sobre los que se erigen las estrategias de erradicación del trabajo infantil actuales en Argentina y que han dado paso al surgimiento de los organismos especializados para tal fin, tanto a nivel nacional como provincial.

1. La posición de la Organización Internacional del Trabajo como principio rector

Dentro de las denominadas posiciones abolicionistas, en las que se inscriben las acciones de prevención y erradicación que se abordarán en este trabajo, se encuentra la que promueve la Organización Internacional del Trabajo (OIT) -a la que buena parte de la literatura considera como “dominante y hegemónica”¹⁶ (Rausky, 2009^b)- y que concibe al trabajo infantil como una situación no deseable y que debe erradicarse, ya que daña la salud, afecta el desarrollo psicofísico, la escolarización y la inserción laboral en empleos de calidad en la adultez de esos niños y niñas¹⁷ (OIT, 2018). De esta manera, la OIT define al trabajo infantil refiriéndose a los niños, niñas y adolescentes que están ocupados en la producción económica y que tienen una edad inferior a la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, de acuerdo con su

¹⁶ Esta denominación hace referencia al amplio grado de difusión y aceptación social que cuenta la visión abolicionista.

¹⁷ Estos postulados han sido problematizados por diversos estudios, aunque no es el objeto de esta investigación detenerse en ello. Véase Frasco Zuker y Rausky (2017), Rausky (2009) y Frasco Zuker (2019).

legislación nacional -es decir a la edad mínima legal para trabajar que establecen cada uno de los países miembro- y a la normativa internacional. La OIT, a través de sus miembros tripartitos (gobiernos, empleadores, trabajadores) redacta y adopta normas internacionales del trabajo, mediante Convenios y Recomendaciones. Estos Convenios son de carácter vinculante para todos los países que los ratifiquen. Al respecto, el Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de la OIT fija como edad mínima de admisión al empleo los quince años, e insta a todos los países que ratifiquen este convenio a establecer una edad de admisión al trabajo no menor a ésta. No obstante, el Convenio realiza una excepción y menciona que aquellos países cuya economía y medios de educación se encuentren “insuficientemente desarrollados” están autorizados a fijar inicialmente una edad mínima de 14 años para admisión al empleo o al trabajo. Asimismo, de acuerdo con el Convenio, aquellas tareas que están por fuera de la producción económica para el mercado, tales como las tareas domésticas (elaboración de los alimentos, cuidado familiar, entre otros) pueden ser consideradas trabajo infantil si se realizan con intensidad y si suponen una carga de responsabilidad para niños, niñas y adolescentes de modo tal que comprometan su seguridad y su escolarización.

Por otro lado, para la OIT el concepto de trabajo infantil comprende también todas las situaciones en las que una persona menor de 18 años se encuentra realizando trabajos peligrosos. Estos trabajos contemplan a todas aquellas actividades que por su naturaleza o por las condiciones en que se llevan a cabo, puedan dañar la salud, seguridad o moralidad de las niñas y niños. Estas definiciones se encuentran condensadas en el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm.182), que indica que la determinación para las actividades a incluir en la categoría de peligrosas o insalubres deben ser definidas por la legislación nacional de cada país¹⁸.

Por último, la OIT aclara que no todas las actividades que realizan los niños y niñas pueden categorizarse como trabajo infantil. Al respecto menciona que

Cuando niños o adolescentes participan en actividades estimulantes, tareas voluntarias u ocupaciones que no afectan su salud y su desarrollo personal, ni interfieren

¹⁸ En Argentina, en línea con este Convenio, se aprobó en 2016 el decreto 1117, que establece una lista de actividades consideradas peligrosas para ser realizadas por niños, niñas y adolescentes.

con su educación, ello puede generalmente considerarse positivo (OIT,s/f)¹⁹

1.1. Los fundamentos de la posición: causas y consecuencias del trabajo infantil

En cuanto a las causas y consecuencias del trabajo infantil sobre las que la OIT sustenta su posicionamiento, se identifica a la pobreza como uno de los principales motivos asociados, aunque no el único. Consecuentemente, reconoce al menos cuatro determinantes principales del trabajo infantil, además de la vulnerabilidad económica, a saber: la accesibilidad a educación de calidad, las oportunidades de trabajo decente para los adultos, la accesibilidad a protección social y servicios básicos y, finalmente, una dimensión ligada a valores o creencias, como por ejemplo roles sociales y familiares asignados de acuerdo con el género. De esta manera, la OIT establece que

[e]l fenómeno del trabajo infantil se desprende de una combinación de numerosos factores que sobrepasan las fronteras políticas tradicionales. Por tanto, [...] la respuesta política nacional al trabajo infantil debe ser intersectorial e integral, y abordar de manera integrada la diversidad de razones por las que los niños trabajan (OIT, 2013:16).

Así, queda estipulada la complejidad del fenómeno y la necesidad de evitar abordajes simplistas o focalizados, atendiendo a una problemática multidimensional que se manifiesta junto a otros fenómenos económicos y sociales.

La OIT identifica un circuito o círculo de reproducción del fenómeno del trabajo infantil a lo largo del “ciclo de la vida”, que se inicia en el momento en que las familias con bajos ingresos deben recurrir al trabajo de niños y niñas como parte de una estrategia de supervivencia. Esto se concatena con un posible impacto negativo en la educación de los niños y niñas. Más tarde, esos jóvenes que han trabajado en su infancia contarán con escasas competencias para desenvolverse en el mercado laboral, producto de una temprana transición hacia este ámbito, lo que se traduciría en un obstáculo para acceder a empleos de calidad²⁰. De esta manera, en la edad adulta estas personas experimentarían problemas relacionados con el desempleo y la posibilidad de contar con ingresos suficientes para sustentar a su familia, lo que podría impactar

¹⁹ Recuperado de https://www.ilo.org/ipec/Campaignandadvocacy/Youthinaction/C182-Youth-orientated/C182Youth_Background/lang--es/index.htm

²⁰ De acuerdo con la OIT, existe una estrecha vinculación entre el tipo y calidad de empleo al que acceden las y los jóvenes en relación con la edad en la que se insertan al mercado laboral y los años de escolaridad alcanzados (UWC,2010).

en la necesidad de contar con el trabajo de sus hijos e hijas para contribuir al ingreso del hogar, iniciándose así nuevamente el denominado “ciclo del trabajo infantil” (UWC, 2010; OIT, 2013; OIT, 2009)²¹.

Respecto a la comprensión sobre las consecuencias y efectos del trabajo infantil, principalmente durante los años 2000, la OIT apoyó el desarrollo de un considerable corpus de evidencia que permitiera echar luz sobre el fenómeno para la implementación de políticas orientadas a abordarlo. Esto se materializó puntualmente mediante el programa inter-agencial denominado “Entendiendo el Trabajo Infantil” (generalmente conocido como UCW, por las siglas en inglés), que se puso en marcha en diciembre del año 2000 (UCW, 2010). Este programa surgió como respuesta a la primera conferencia sobre trabajo infantil, que tuvo lugar en 1997 en Oslo. De acuerdo con el documento disponible, en dicha ocasión, se identificó como un gran déficit la disponibilidad de evidencia e información precisa sobre el fenómeno y se instó a mejorar las instancias de recopilación y análisis de estos datos (Informe final de la Conferencia Internacional sobre Trabajo Infantil de Oslo, 1997).

Este compromiso derivó en la creación de un programa específico que tuvo como objetivo mejorar la calidad de la información disponible sobre las causas, determinantes y consecuencias del trabajo infantil. Dicha iniciativa fue impulsada conjuntamente por la OIT, UNICEF y el Banco Mundial con el apoyo de diversos gobiernos. A través de un modelo de “investigación orientada a políticas”²² entre los años 2000 y 2017 este programa desarrolló un considerable volumen de estudios, la gran mayoría de corte econométrico, analizando el comportamiento de distintas variables tales como pobreza, educación y salud con respecto al trabajo infantil que pudieran contribuir a la comprensión del fenómeno. A continuación, se realiza un repaso general por los diversos estudios desarrollados en torno a los determinantes del trabajo infantil por este programa, ya que representa el primer intento sistemático y sostenido en el tiempo por parte de OIT y otros organismos para producir información específica sobre la problemática.

En cuanto a la pobreza y su efecto en el trabajo infantil, la evidencia recopilada durante la vigencia del programa indica que los ingresos de las familias suelen desempeñar un

²¹ Respecto al “ciclo de transmisión” del trabajo infantil de manera intergeneracional, véase el trabajo de Basu y Tzannatos (2003).

²² Véase <http://www.ucw-project.org/what-we-do.aspx>

papel preponderante. En general, los estudios econométricos desarrollados (muchos realizados de manera longitudinal y en diversos países) identificaron diferencias significativas en las tasas de trabajo infantil de acuerdo con el nivel de ingresos de los hogares, siendo los de más bajos ingresos los que más propensión al trabajo infantil muestran (OIT, 2013). También se identificaron tendencias decrecientes en las tasas de trabajo infantil a medida que se eleva el nivel de ingreso del hogar. No obstante, los estudios desarrollados por UCW también mostraron que, en cierto punto, la mejora del ingreso de las familias dejó de tener efectos directos en la reducción del trabajo infantil, dejando en evidencia el hecho de que los ingresos de los hogares juegan un papel importante, aunque no exclusivo en el comportamiento del trabajo infantil. Al respecto, en Vietnam, por ejemplo, el nivel de ingreso pudo explicar sólo un 20% de la reducción del trabajo infantil en las zonas rurales entre 1998 y 2006. Otros factores, tales como mejoras en el acceso a educación primaria, tuvieron un impacto más preponderante en el descenso del trabajo infantil (UWC, 2009).

En cuanto a la educación, la evidencia desarrollada por estos estudios identificó que la tasa de asistencia a la escuela es considerablemente inferior entre aquellos niños y niñas que trabajan. En algunos casos, como en Indonesia o Bangladesh, los datos indicaron que aquellos niños y niñas que no trabajan tienen más del doble de probabilidades de ir a la escuela que aquellos que tienen que trabajar (UWC, 2015). Otros estudios no lograron identificar problemas en el desempeño escolar de niños y niñas en situación de trabajo que lograban asistir a la escuela, pero sí constataron su dificultad para sostener la escolaridad. De acuerdo con los datos, estos niños y niñas tendían, con el tiempo, a dejar la escuela en mayor proporción que quienes no trabajaban (UWC, 2005). Otro estudio, que se focalizó en Pakistán y Nicaragua identificó que, en estos países, la cantidad de horas trabajadas era un determinante importante del desempeño escolar. Los datos arrojaron que unas pocas horas trabajadas al día pudieron tener un impacto negativo de al menos un 10% en el rendimiento escolar (UWC, 2001). En otros casos, los análisis pudieron identificar diferencias significativas en la asistencia escolar según se tratara de trabajo infantil familiar o trabajo infantil fuera de la familia. Al respecto, los niños y niñas de la primera categoría mostraron mejor asistencia a la escuela. También, en otros estudios que utilizaron datos de varios países se identificó que aquellos niños y niñas que trabajan tienen más probabilidad de repetir de año que aquellos que no lo hacen, y que aquellos que no

realizaron actividades laborales mostraron un mejor desempeño en matemáticas y lengua que los que trabajaban. (UCW, 2006).

Tal como se mencionó en el apartado anterior, la especial preocupación por los efectos del trabajo de niños y niñas en la educación, se fundamenta según la OIT en que los niños

como consecuencia del trabajo infantil tienen poco o ningún acceso a la educación, entrarán a la edad adulta careciendo de las competencias necesarias para obtener un trabajo decente, lo que los vuelve mucho más vulnerables al desempleo o a empleos de baja productividad e inestables a lo largo de toda su vida activa (OIT, 2013:18)

Combinando este escenario con la evidencia recogida por los diversos estudios en la materia desarrollados por el programa UCW, que identifica que es más probable que los niños y niñas de padres y madres con baja o nula educación formal se conviertan en trabajadores infantiles (UWC, 2010), se configuraría el antes descrito círculo de reproducción intergeneracional del fenómeno, asociado con la pobreza e inseguridad económica (OIT, 2013).

Sobre los efectos del trabajo infantil en la salud, se identifica como relevante el trabajo de OIT a cargo de Forastieri, publicado en 1997 y reeditado en 2002, que se dedicó a analizar la evidencia disponible sobre la incidencia de las actividades laborales en la salud de niños y niñas. En un ejercicio exhaustivo, basado en datos provenientes de la OMS y diversas encuestas nacionales, describe el impacto del trabajo de niños y niñas en distintos indicadores de la salud. En su trabajo se señalan efectos en el crecimiento y desarrollo musculoesquelético, en la nutrición, así como en los índices de morbilidad y mortalidad, en enfermedades endémicas e infecciones respiratorias agudas (entre otras). También, se analizan las enfermedades ocupacionales a las que se exponen los niños y niñas que trabajan. En general, los estudios comparativos muestran la mayor probabilidad de que niños y niñas resulten afectados por la exposición a distintos peligros asociados a las actividades laborales, en comparación con las personas adultas. Por ejemplo, se menciona que la respuesta a la exposición a compuestos químicos por parte de niños y niñas difiere sustancialmente de la de los adultos, con un efecto mucho más dañino para los primeros.

Asimismo, un estudio desarrollado en 2003 por el programa UCW en base a datos de Vietnam, analizó la situación de niños trabajadores en la agricultura entre 1997 y 1998. Si bien no encontraron daños inmediatos en la salud de niños y niñas como consecuencia de las actividades desarrolladas, los datos arrojaron que, con el paso del tiempo, crecían las probabilidades de que estos reportaran enfermedades. Esto se explica principalmente porque se identificó la existencia de un período de latencia en el desarrollo de los problemas de salud relacionados con el trabajo infantil, que impactan en la salud de manera tardía (especialmente en los problemas musculoesqueléticos y posturales y las enfermedades respiratorias). Otro estudio del año 2006, desarrollado en Guatemala identificó que el trabajar en la infancia aumentaba un 40% la probabilidad de tener una mala salud en la adultez. Los resultados indican también aquí que los efectos del trabajo infantil en la salud toman un tiempo en manifestarse y que esto lleva, generalmente, a subestimar o ignorar estos aspectos en lo inmediato.

Finalmente, en cuanto a otro de los factores condicionantes del trabajo infantil, el acceso a servicios básicos, el análisis de la OIT pone atención en que la disponibilidad de estos puede incidir en el uso del tiempo por parte de niños y niñas y en ciertas decisiones de los hogares. Al respecto, Guarcello, Lyon y Rosati realizaron en 2004, para el programa UWC, un estudio que analizó el trabajo infantil en relación con el acceso al agua y la electricidad de los hogares en cinco países. El acceso o no a estos dos servicios suelen tener una incidencia considerable en las dinámicas de los hogares, ya que su ausencia supone destinar tiempo para la provisión de combustible que pueda ser utilizado como energía o fuente lumínica, así como para la adquisición de agua para usos domésticos (ya sea para la higiene del hogar y personal, o para usos culinarios). Estas tareas suelen ser distribuidas al interior de los miembros de las familias, y generalmente los niños y niñas suelen verse involucrados²³. La evidencia recogida mostró que, en cuatro de los cinco países analizados, el trabajo infantil era mayor en aquellos hogares que no contaban con estos servicios, además de que en estos las tasas de escolarización eran más bajas. Además, los datos analizados según grupo etario indicaban que el impacto de estos servicios en la reducción de la actividad

²³ Al respecto, un estudio publicado en 2021 por la OIT en Argentina identificó la relación e incidencia de las tecnologías de acceso al agua en la reducción del trabajo infantil doméstico dedicado al acarreo de agua. Véase: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_776014.pdf

económica es superior entre los niños mayores, mientras que su impacto en la reducción de la "ociosidad" infantil es mayor entre los niños más pequeños. De esta manera, indica el estudio, el aumento de la matriculación escolar parece estar asociado a que, con el acceso a estos servicios, los niños son retirados de las tareas domésticas a tiempo completo y son incorporados al sistema educativo.

2. Marco jurídico y de políticas públicas para el abordaje del trabajo infantil en Argentina

En las páginas siguientes, se intentará la reconstrucción del andamiaje legal e institucional sobre el que se erigen las políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil en Argentina. Como se verá, el enfoque y los principios rectores de la Organización Internacional del Trabajo aparecerán en escena con un papel protagónico en distintas instancias de la historia reciente de la Argentina para dar forma a un corpus jurídico y administrativo en materia de regulación del trabajo infantil.

Merece aquí mencionar que el Estado argentino ha apoyado e impulsado desde los inicios el surgimiento y conformación de la OIT como organismo especializado en materia de trabajo. En efecto, Argentina se encuentra entre uno de los denominados 42 “miembros originarios” que mantuvieron un rol activo para su puesta en marcha en el año 1919²⁴. Como antecedente a esta preocupación e interés sobre los asuntos laborales, Argentina ya había tenido participación con una oficina propia en la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, una organización creada en el año 1900 que luego no prosperaría en sus objetivos, pero de la que en muchos aspectos la OIT sería deudora (OIT, 2019). Esto da cuenta de una visible tradición del país en atención a la cuestión laboral y al derecho de las y los trabajadores²⁵. Ya en la primera Conferencia Internacional del Trabajo (CIT)²⁶ organizada por la OIT en 1919, el país contó con sus primeros representantes, enviados por el gobierno y las organizaciones de empleadores y trabajadores (OIT, 2019). Desde

²⁴ Véase: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1976/76B09_931.pdf#page=10

²⁵ De hecho, el conformado Departamento Nacional del Trabajo (DNT) creado en el año 1907 y destinado a atender asuntos laborales, fue pionero en la región (OIT, 2019).

²⁶ La CIT es una instancia deliberativa que tiene lugar todos los años y donde los estados miembros de la OIT establecen y adoptan normas internacionales del trabajo, además de discutir cuestiones sociales y laborales.

entonces, Argentina ha mantenido una participación en prácticamente todas las CIT, e incluso ha presidido algunas de ellas²⁷. Esta estrecha vinculación con el organismo indefectiblemente se ha materializado a nivel nacional en un andamiaje jurídico en materia de derechos laborales construido en base a la ratificación de los Convenios y Recomendaciones de la OIT²⁸.

2.1 Convenios Internacionales y su correlato en el *corpus* legislativo nacional

La protección de los derechos de NNyA y la eliminación del trabajo infantil tiene carácter constitucional en Argentina. Con la reforma de la Constitución Nacional de 1994 se otorgó rango constitucional a los acuerdos internacionales de derechos humanos que serían una fuente para la legislación nacional y provincial en esta materia. Es importante destacar que la incorporación de los acuerdos internacionales a la Constitución constituyó la columna vertebral legal no sólo de la protección de los derechos humanos, sino específicamente de la protección de los derechos de niños y niñas. Al integrar los acuerdos internacionales de derechos humanos en la máxima fuente de derecho de Argentina, el Estado argentino se encontró con la obligación legal de “legislar y promover medidas positivas” para garantizar la totalidad de los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados, acuerdos y convenciones internacionales “particularmente referidos a la infancia”.²⁹ Por lo tanto, el derecho argentino se apoya en los acuerdos internacionales constitucionalizados para legislar debidamente la protección de los derechos del niño, y la Constitución Nacional es el punto de partida en el marco legal del país para erradicar el trabajo infantil, en consonancia con los convenios dictados por los organismos internacionales. Una de las primeras ratificaciones internacionales por parte de la Argentina relacionada con regulación de las actividades laborales de los niños y niñas se remonta a 1933 cuando ratificó el Convenio núm. 001 de la OIT sobre la regulación de las horas de trabajo en empresas industriales. No obstante, el país ya contaba con legislación nacional en la materia. Como se adelantó en la introducción y tal como lo refleja el trabajo de Aguilar (2014), en Argentina fue desde finales del siglo XIX que la cuestión del trabajo de

²⁷ Se trata de las de CIT de 1925, 1968 y 2022.

²⁸ Al año 2023, la Argentina lleva ratificados un total de 82 Convenios, siendo el último el Convenio 190, ratificado en febrero de 2021.

²⁹ Artículo 75, párrafo 23 de la Constitución Argentina <<http://www.biblioteca.jus.gov.ar/argentina-constitution.pdf>>.

niños y niñas emergió como problema público, especialmente como fenómeno vinculado a la regulación del trabajo de las mujeres, cuya conveniencia se había convertido en tema de debate por parte de los actores sociales de la época vinculados al mundo del trabajo. Al respecto, es interesante recuperar una cita del periódico El Obrero que rescata la autora mencionada:

Con la grande industria se ha generalizado el trabajo de las mujeres en las fábricas y en los talleres, junto con el trabajo de los niños, porque en cantidad y en calidad iguales, el trabajo de la mujer está menos retribuido que el del hombre. El desarrollo de la industria mecánica ha ensanchado la esfera estrecha en la que la mujer está confinada, la ha liberado de las antiguas funciones domésticas, y al suprimir el esfuerzo muscular, la ha hecho apta para las faenas industriales, la arrancó del hogar doméstico y la arrojó a la fábrica, poniéndola al nivel del hombre ante la producción, pero sin permitir que escape de la dependencia masculina, ni admitiendo su emancipación como obrera para ser dueña de sí misma (Diario El Obrero 1892 citado en Panettieri, 1984 y citado en Aguilar, 2014).

En ese contexto, aparece destacada la figura de Gabriela Laperrière, militante socialista francesa que se radicó en Argentina. Como inspectora de fábricas, se encargó de documentar la situación de las mujeres y niños involucrados en el trabajo manufacturero, y cuyos hallazgos se convertirían en insumos para el proyecto de ley presentado en 1902 por el diputado Alfredo Palacios (Lobato, 2013). Ese proyecto se convertiría en ley en 1907, en lo que se conoce como la “Ley de Trabajo de Mujeres y menores”, número 5.291, que no apuntaba a prohibir el trabajo infantil, sino a regularlo.

Ya adentrado el siglo XX, la Argentina avanzaría también con otras ratificaciones, como la del Convenio núm. 079 sobre el trabajo nocturno de los menores (para ocupaciones no industriales) de 1946), incorporado a la legislación en 1954³⁰. Esta ley estipula que los niños menores de catorce años admitidos a un empleo a tiempo completo o parcial tienen prohibido trabajar de noche durante un periodo de catorce horas consecutivas entre las ocho de la noche y las ocho de la mañana. Asimismo, esta norma prohíbe a los niños de entre catorce y dieciocho años trabajar de noche durante un periodo de doce horas consecutivas entre las diez de la noche y las seis de la mañana.

³⁰ Ley 14.329.

Posteriormente, como se anticipó, ya a fines del siglo XX, Argentina dio rango constitucional a la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), el primer instrumento internacional sobre la infancia con carácter vinculante (Tissera Luna, 2018). Resulta sumamente interesante mencionar aquí el trabajo de Llobet y Villalta (2019) describiendo el contexto en el que la Argentina incorpora la CDN a su corpus normativo y el consecuente efecto que esto trae aparejado en la adopción de una nueva ley para la infancia con esta perspectiva. Como fue señalado en la introducción, las autoras dan cuenta de que ya desde principios de los años noventa se había extendido e institucionalizado el denominado “paradigma de derechos de la infancia” en la región, motorizado por diversos activistas del campo de los derechos humanos en un contexto de retorno a la democracia o fin de las dictaduras. La Argentina, así como también otros países de la región, era en ese momento blanco de las denominadas políticas del “Consenso de Washington”, en un contexto de desmantelamiento del estado de bienestar. En este contexto, se incorpora en la escena local un “lenguaje de los derechos humanos”, una narrativa global no exenta de occidentalismos, aunque también dando lugar a una apropiación local de esos contenidos, que al ponerlos en tensión transforman su carácter global. Este denominado “enfoque de derechos” se consolidaría en la región en la primera década del siglo XXI, con un giro en la implementación de políticas que retomaron el enfoque de protección social propio del paradigma de bienestar. Este cambio se materializó especialmente mediante la ubicación de la figura del niño como articulador de las políticas sociales. Asimismo, la incorporación de la narrativa de derechos humanos fue una plataforma amplia para incluir diversos temas de política pública relacionados entre sí.

Mediante la ratificación de la CDN, Argentina suscribió a los principios de garantizar a los niños y niñas la protección contra cualquier tipo de explotación económica que se considerara peligrosa o que interfiera con su educación. Esto incluye específicamente cualquier tipo de trabajo que sea "perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social del niño"³¹. La Convención también exige a los Estados miembros que establezcan una edad mínima nacional para el empleo, la legislación y la regulación de las condiciones de trabajo, y la aplicación de

³¹ Artículo 32.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), aprobado por el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional.

penas y sanciones como mecanismo de ejecución³². En otras palabras, niñas y niños tienen un derecho constitucional a no ser sometidos a ninguna forma de explotación económica.

Tras la adopción por parte de OIT del convenio núm. 138 de 1973 sobre la edad mínima, 1973), Argentina ratificó este instrumento más de dos décadas más tarde, incorporándolo al corpus legal nacional recién en 1996. Dicho convenio estipula la edad mínima de empleo en quince años para cualquier tipo de trabajo, dieciocho para el trabajo considerado “peligroso” y trece para el llamado “trabajo ligero”. El trabajo ligero se definió como el empleo realizado por niños de entre trece a quince años que "a) no puede ser perjudicial para su salud o desarrollo; y b) no puede perjudicar su asistencia a la escuela, su participación en programas de orientación o formación profesional aprobados por la autoridad competente o su capacidad para beneficiarse de la instrucción recibida"³³. En cuanto al trabajo peligroso, tal como se mencionó más arriba, este convenio prohíbe explícitamente cualquier empleo que, por su naturaleza, se considere peligroso para la salud, la seguridad o la moral de los menores de dieciocho años³⁴. La adopción de este convenio tuvo una incidencia directa en la elevación de la edad mínima legal de admisión al empleo en Argentina. Tal y como exige este instrumento, Argentina asumió luego de su ratificación el compromiso de desarrollar una estrategia nacional para asegurar la eliminación efectiva del trabajo infantil en todas sus formas. Ese mismo año, en 1996, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Organización Internacional del Trabajo suscribieron un Memorándum de Entendimiento para crear el “Organismo Nacional Tripartito” encargado de formular e implementar una estrategia nacional compuesta por objetivos, prioridades y acciones concretas para la erradicación del trabajo infantil.

Poco después, Argentina incorporó el Convenio núm.182 sobre las peores formas de trabajo infantil de la OIT, (1999) a la legislación nacional en 2000³⁵. Cabe mencionar que Argentina fue el tercer país sudamericano en ratificar el convenio, luego de Chile y Ecuador³⁶. Tras la ratificación, Argentina se comprometió a diseñar e implementar

³² Artículo 32(2) de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

³³ Artículo 7 del Convenio sobre la edad mínima (C.138), 1973 (adoptado por la Ley 24.650 en 1996).

³⁴ Artículo 3(1) del Convenio sobre la edad mínima (C.138), 1973 (adoptado por la Ley 24.650 en 1996).

³⁵ Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm.182) (adoptado por la Ley 25.255 en 2000).

³⁶ Ratificaciones del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (C.182), NORMLEX,

programas específicos en el marco de una estrategia nacional que priorizara la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, en consulta con organismos gubernamentales, organizaciones de empleadores y de trabajadores, además de la erradicación del trabajo infantil en todas sus formas³⁷. Destacó la necesidad urgente de proporcionar una atención adecuada a los niños y adolescentes afectados por el trabajo infantil y garantizar su rehabilitación, atendiendo también a las necesidades de sus familias. Este fue uno de los hechos que conduciría luego a la creación de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) ese mismo año, como se detallará más adelante.

Por otro lado, Argentina incorporó a su legislación nacional en 2003 el Convenio núm. 184 de la OIT sobre Seguridad y Salud en la Agricultura, (del año 2001) que prohíbe cualquier trabajo en la agricultura que, por su naturaleza, pueda perjudicar la seguridad y la salud de las personas menores de dieciocho años, con sujeción a la legislación nacional siempre que garantice la seguridad y la salud de la población de esta edad³⁸. La incorporación más reciente al marco legal argentino de un Convenio de la OIT que aborda el trabajo infantil es el Protocolo de 2014 al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, adoptado en la legislación nacional en 2016, que insta al Estado a garantizar la protección y rehabilitación de las víctimas del trabajo forzoso u obligatorio³⁹.

2.2. La construcción de las políticas públicas en materia de trabajo infantil en Argentina

En 1999, Argentina ratificó el Pacto Federal del Trabajo, un año después de la firma del mismo entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.⁴⁰ Este Pacto tenía como objeto mejorar la coordinación interjurisdiccional en materia de políticas laborales e institucionalizar con ese fin el funcionamiento del Consejo Federal del Trabajo. En el Pacto se incluyó también la creación del Programa Nacional de Acción en Materia de Trabajo Infantil, que buscaba establecer e implementar una estrategia nacional siguiendo su compromiso con los

<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312327>.

³⁷ Artículo 6 del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (C.182).

³⁸ Artículo 16 del Convenio sobre Seguridad y Salud en la Agricultura, 2002 (C.184) (aprobado por la Ley 25.739).

³⁹ Artículo 4(1) del Protocolo de 2014 al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (P029) (adoptado por la Ley 27.252).

⁴⁰ Ratificación del Pacto Federal del Trabajo (promulgado por la Ley 25.212).

Convenios de la OIT para prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores. El Plan de Acción buscaba identificar las causas, los factores y las tendencias que contribuían al trabajo infantil en un esfuerzo por involucrar a las organizaciones de trabajadores, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de la sociedad civil, las familias y los niños para proponer soluciones que pudieran desarrollarse en una estrategia nacional integral.

Un año más tarde, en el año 2000, el Programa Nacional desembocó en la creación de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI).⁴¹ La CONAETI, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, llevaría a cabo la estrategia nacional diseñada para eliminar efectivamente el trabajo infantil en asociación con la OIT, UNICEF y organizaciones de trabajadores y empleadores. Posteriormente, se aprobó el Programa de Fortalecimiento de las Estadísticas Básicas Derivadas, que incluía un Programa de Trabajo Infantil que tenía como objetivos estratégicos la recolección, el procesamiento, el análisis y la difusión de datos cuantitativos y cualitativos de una encuesta nacional sobre el trabajo infantil, así como la creación de un Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA) para su posterior monitoreo.⁴² En 2004 se promulgó la ley de Régimen Laboral que autorizaba al Ministerio de Trabajo a ejecutar los planes de acción en materia de prevención del trabajo infantil y a supervisarlos en todo el país, siendo responsable de denunciar el incumplimiento o la violación de las normas que regulan la prohibición del trabajo infantil⁴³.

Ya con la CONAETI en marcha, Argentina también avanzó con la adaptación del marco legal relativo a las infancias, corriéndose del paradigma tutelar vigente desde principios de siglo XX, para dar lugar a una perspectiva de derechos. De esta manera, en 2005 se aprobó la Ley de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (26.061). El cambio de enfoque plasmado en la nueva legislación dio lugar a la construcción de un “Sistema de Protección Integral” mediante el despliegue de un conjunto variado de dispositivos para la promoción y protección de los derechos de la infancia (Villalta y Llobet, 2019, Magistris, 2015). No obstante, este viraje no fue producto de un acto aislado, sino consecuencia de un proceso que venía gestándose

⁴¹ Decreto 719/2000.

⁴² Decreto 890/2003.

⁴³ Régimen Laboral (promulgado por la Ley 25.877).

desde hace años alimentado por los debates en torno a la ratificación de la CDN. Como mencionan Villalta y Llobet (2019), la sanción de esta nueva ley abrió una transición que dio lugar a nuevos reacomodamientos, disputas y tomas de posición en torno a su protección. La adopción e implementación del nuevo enfoque no estuvo entonces exenta de conflictos, donde un diverso entramado de actores (de la administración pública de diferentes niveles y de las organizaciones de la sociedad civil) disputaron posiciones y puntos de vista en torno a la infancia. El “campo de la infancia” queda entonces configurado como “específicas redes de relaciones de fuerza, intereses, saberes y actores” (Villalta y Llobet, 2019: 22). Por otro lado, de acuerdo con Magistris (2013), en lo que denomina un escenario de “régimen internacional de los derechos del niño”, la principal innovación que implicó la adopción de la CDN y su expresión en una normativa nacional consiste en considerar a niños y niñas como sujetos de derecho, de modo independiente a otros miembros de la familia. No obstante, la autora advierte sobre los peligros de considerar al derecho per se como instrumento de inclusión, es decir, sin contemplar los factores de desigualdad que operan en la realidad social. En cuanto a la ley, ésta define como niña, niño o adolescente a cualquier persona menor de dieciocho años, y como tales, tienen derecho al disfrute y la protección de sus derechos y a una buena calidad de vida, además del derecho a la dignidad sin discriminación, abuso, tortura, tráfico o cualquier otro medio de trato cruel.⁴⁴ También, los NNyA tienen derecho a mantener su integridad física, sexual, psicológica y moral, y cualquier violación de estos derechos es denunciante ante las autoridades locales del Estado para su persecución penal. Por otro lado, la ley de protección integral estipula que los NNyA tienen derecho a la educación pública gratuita. En materia de trabajo infantil, la ley insta a los organismos del Estado, a la sociedad civil y a las organizaciones sindicales a coordinar esfuerzos para erradicarlo.

Enmarcada por el nuevo enfoque de derechos vigente en el año 2006 Argentina estableció la obligatoriedad de la educación de los niños desde los cuatro años hasta la conclusión de la escuela secundaria. Esta ley responsabilizó al Ministerio de Educación y a las autoridades jurisdiccionales competentes a velar por el cumplimiento de la obligatoriedad de la asistencia a la escuela de los niños y niñas, además de asegurar instituciones pedagógicas alternativas que se ajustaran a las

⁴⁴ Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (26.061).

necesidades locales de las comunidades urbanas y rurales a través de programas que logaran una calidad educativa equivalente en todo el país.⁴⁵

En ese mismo año, la Argentina dio también pasos significativos para la construcción de estadísticas específicas sobre trabajo infantil, a través de la publicación de la primera edición de la Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes. Lo interesante de este estudio es que, a diferencia de los ejercicios de medición precedentes, éste fue el primero que se enfocó en recoger directamente las respuestas de niños, niñas y adolescentes, en línea con el nuevo paradigma para las infancias vigente.

Posteriormente, mediante la Ley 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, promulgada en 2008, quedó establecida la edad mínima de admisión al empleo en dieciséis años, y la consiguiente prohibición de cualquier forma de trabajo para las personas menores de esa edad. Esta ley también estipula que las personas desde los dieciséis años pueden celebrar un contrato de trabajo siempre que cuenten con la autorización de sus padres, madres o tutores. También, se establece una serie de excepciones para la regulación del trabajo de este grupo etario, como un tope máximo de horas semanales, la prohibición del trabajo nocturno o de realización de tareas consideradas peligrosas.

En 2013, la Subsecretaría de Trabajo y Fiscalización Laboral implementó la Resolución 195/13 en materia de inspección del trabajo infantil y adolescente, donde se brinda material actuarial para ser utilizado por la inspección laboral a la hora de evaluar las regulaciones para el trabajo de las personas menores de 18 años.⁴⁶

Paralelamente, a medida que fue tejiéndose el marco legal sobre el trabajo infantil, desde las políticas públicas nacionales se fue acompañando con el lanzamiento de una serie de planes nacionales implementados por la CONAETI. Desde entonces, se han conocido en Argentina tres planes nacionales: el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2006-2010), el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente (2011-2015), y el actual plan vigente desde 2018 hasta 2022.

⁴⁵ Ley de Educación Nacional (26.026).

⁴⁶ Resolución 195/13.

La aprobación de la Ley de Trabajo Agrario (26.727), en 2011, reforzó la prohibición del trabajo infantil, identificando la ilegalidad del trabajo realizado por las personas menores de dieciséis años en todas sus formas, independientemente del tipo de contrato o de la remuneración.⁴⁷ También prohíbe cualquier trabajo peligroso, penoso e insalubre a los menores de dieciocho años, en línea con lo estipulado por el Convenio 182. Como excepción protegida y regulada, las y los adolescentes de dieciséis a diecisiete años pueden acceder a un empleo contractual con la autorización de uno de sus padres o de su tutor legal. Además, los empleadores deben exigir como condición para la contratación un certificado de aptitud física y un certificado de escolaridad y el trabajo no debe superar las seis horas diarias y las treinta y dos horas semanales. Por último, la ley establece que está prohibido emplear a cualquier menor de 18 años para trabajos nocturnos entre las 20:00 y las 5:00 horas.

Por otro lado, se puso en vigencia en 2016, mediante un decreto del Poder Ejecutivo, una lista de lo que constituía un “trabajo peligroso” para las personas menores de 18 años.⁴⁸ Entre muchas actividades, se incluye al trabajo que expone a los niños a abusos físicos, psicológicos o sexuales, la exposición a sustancias químicas o biológicas peligrosas, el trabajo realizado en el mar o en instalaciones eléctricas, o el trabajo no autorizado por la Autoridad Administrativa del Trabajo.

Por último, es relevante mencionar que Argentina penalizó oficialmente el trabajo infantil en 2013 mediante una modificación al Código Penal⁴⁹. Esta modificación establece como delito el aprovechamiento económico del trabajo de niños y niñas y está sujeto a prisión de uno a cuatro años dependiendo de la gravedad del delito. La penalización puede aplicarse tanto a una persona física como jurídica.⁵⁰ Se exceptúan del alcance de esta ley las tareas de carácter pedagógico con fines de formación. Por otro lado, la ley declara como no punibles a los padres, madres o tutores, en un intento de poner el foco en las relaciones laborales para el mercado, y evitar la criminalización del trabajo familiar o asociado a estrategias familiares de subsistencia. También, el Código Penal tipifica como delito no denunciar un acto delictivo o negarse a sabiendas

⁴⁷ Régimen de Trabajo Agrario (Ley 26.727).

⁴⁸ Decreto 1117/2016.

⁴⁹ Artículo 148 bis del Código Penal de la Nación (incorporado mediante modificación legislativa por la Ley 26.847 y reforzado por el decreto 398/2013).

⁵⁰ Guía para la interpretación de la penalización del trabajo infantil (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

a divulgar la identidad de un quién infrinja la ley cuando existe la obligación de hacerlo.⁵¹ Además, establece que las víctimas del trabajo infantil pueden obtener reparación a través de un tribunal civil federal. Las víctimas del trabajo infantil a las que se les han violado sus derechos pueden solicitar una restitución en forma de indemnización monetaria o de daños y perjuicios.⁵²

3. La CONAETI como antecedente y marco de referencia

Como se señaló previamente, la configuración del andamiaje jurídico-institucional para abordar el trabajo infantil en Argentina estuvo estrechamente vinculado a las ratificaciones de los diversos convenios internacionales y a los compromisos asumidos con los organismos internacionales rectores en la materia. De esta manera, tras la ratificación el Convenio 182 de la OIT en el año 2000 se sucedieron una serie de movimientos por parte del Estado argentino para institucionalizar las acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil. La creación de la CONAETI en ese mismo año fue uno de los primeros pasos en ese sentido, materializada mediante el Decreto 719/2000, que la describe como el organismo que “coordinará, evaluará y dará seguimiento a los esfuerzos en favor de la prevención y erradicación real y efectiva del trabajo infantil”. El mismo decreto menciona como antecedente para su conformación a la firma de un memorándum de entendimiento⁵³ entre el Ministerio de Desarrollo Social y la OIT en 1996 para “la creación de un Organismo Nacional Tripartito encargado de formular y ejecutar planes de acción con objetivos, prioridades y acciones concretas para la erradicación del trabajo infantil”.

La CONAETI funciona en el seno del Ministerio de Trabajo de la Nación que, a su vez, preside dicho organismo. Está compuesta por diversas dependencias estatales del orden nacional, con la pretensión de contar con una mirada integral frente a la problemática. Los organismos que la integran son el Ministerio de Educación; Ministerio del Interior; Agricultura; Desarrollo Social; Medio Ambiente; Economía; Infraestructura y Vivienda; Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de Salud; Ministerio de Seguridad y la

⁵¹ Artículo 277(1)(d) del Código Penal federal.

⁵² Artículos 1737 - 1740 de la Sección 4: Daño indemnizable del Capítulo 1: Responsabilidad civil del Título V: Otras Fuentes de Obligaciones, del Código Civil y Comercial de la Nación.

⁵³ De acuerdo con una publicación de la Organización Internacional del Trabajo (2007) “[e]l objetivo del mismo consistió en establecer las pautas de la cooperación técnica y los compromisos asumidos por el gobierno, en el marco de promover el cumplimiento de los principios y objetivos expresados en los convenios y recomendaciones concernientes al trabajo infantil [..]”.

cartera de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. También, por su carácter tripartito, tienen carácter de miembros las organizaciones representantes del sector empleador (UIA) y del sector de los trabajadores (CGT, CTA de los Trabajadores y CTA Autónoma). La OIT y UNICEF participan en la Comisión en carácter de asesores. Posteriormente, con la creación de las Comisiones Provinciales para la Erradicación del Trabajo Infantil, éstas se incorporarían a CONAETI como miembros plenos.

Como organismo a cargo de la implementación de políticas públicas en la materia, la CONAETI es la encargada de impulsar y dar seguimiento a los planes nacionales para la prevención del trabajo infantil, cuya primera edición data del año 2006 (OIT, 2007). Estos planes son de carácter cuatrienal y son validados por todos los gobiernos provinciales antes de su publicación e implementación. Desde la primera edición del plan nacional 2006-2010 se sucedieron otros dos planes: el Plan 2011-2015 y el correspondiente al período 2018-2022 (aún en vigencia)⁵⁴.

El surgimiento de las Comisiones Provinciales para la Erradicación del Trabajo Infantil

En el año 2002, tras celebrarse la sesión del Consejo Federal del Trabajo⁵⁵ (CFT) el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la CONAETI celebraron el Convenio n°187 que estableció la creación de las Comisiones Provinciales para la Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) con el fin de “coordinar las actividades que se implementen en las jurisdicciones” (MTESS, UNICEF y OIT, 2015; MTEySS, 2021). De esta manera, cada provincia contaría con una comisión específica en la materia, cuyas acciones “sintonizan con las diseñadas por la Comisión Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) tanto en su contenido como en la metodología de trabajo”.⁵⁶ Las COPRETI replican en su conformación la estructura de la Comisión Nacional, están presididas por las respectivas carteras

⁵⁴ Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. 2018-2022. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trabajoinf_plannacional.pdf

⁵⁵ De acuerdo con lo consignado en la página web del MTESS, el CFT “es un organismo que tiene por objetivo fortalecer las administraciones del trabajo, procurando la mayor eficacia de la actividad gubernamental y de los actores sociales en las distintas jurisdicciones y competencias”. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/cft#:~:text=Es%20un%20organismo%20que%20tiene,las%20distintas%20jurisdicciones%20y%20competencias.>

⁵⁶ Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/infantil/comisiones-provinciales-para-la-prevencion-y-erradicacion-del-trabajo-infantil>

laborales provinciales y siguen un modelo tripartito que involucra a distintas esferas de los gobiernos provinciales y locales junto a los representantes del sector sindical y empleador. Así,

La cercanía de las Comisiones provinciales a los problemas locales permite adecuar las posibles respuestas que buscan la erradicación del trabajo infantil para cada realidad territorial. (MTESS, UNICEF y OIT, 2015:310).

4. Consideraciones finales del capítulo

A modo de conclusión de este capítulo, resulta necesario destacar un aspecto característico del proceso de construcción de políticas presentando, y es principalmente su carácter de no linealidad. El curso de sucesos mediante el que se cimentan la legislación y políticas para las infancias en Argentina es un camino complejo, sinuoso y marcado por rupturas y continuidades. Uno de los elementos principales a lo largo de este derrotero es la visión sobre las infancias asumida por los actores intervinientes, y el consecuente rol atribuido a las instituciones a cargo de implementar políticas en la materia. Como se vio, durante todo el siglo XX Argentina rigió sus políticas de infancia a través del régimen de tutelaje de menores, un paradigma con profundo arraigo en las instituciones nacionales y en el personal de la administración pública a cargo de atender las necesidades de niños y niñas. Aún dentro de ese marco, en 1994 (cinco años después de su declaración), se incorpora la CDN al marco legal nacional, que Argentina había adoptado en 1990, aunque sin representar un impacto inmediato en la implementación de políticas sobre la infancia. En paralelo, en los años subsiguientes el país daría pasos sostenidos -mediante del impulso de OIT y UNICEF- en la creación de diversos organismos específicos para abordar el trabajo infantil, tales como la CONAETI y las COPRETI, en el desarrollo de otros organismos especializados como el Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente o en la consumación de planes nacionales de prevención del trabajo infantil. Pero es recién en 2005 cuando se cristaliza formalmente el cambio de paradigma legal y de políticas sobre las infancias a nivel nacional, con la entrada en escena de la ley 26.061 y el concepto de “protección integral”. Este nuevo marco, resultado de un cúmulo de discusiones que emergieron en torno a la aparición de la CDN, supuso un proceso caracterizado por tensiones y disputas entre los actores del “viejo y el nuevo orden”.

El nuevo paradigma de “enfoque de derechos de la infancia” no supuso la eliminación y reemplazo automático de las prácticas asociadas al modelo tutelar, sino que más bien que se superpuso con éste. Esto implicó la convivencia de ambas miradas -y en muchos casos también la competencia entre estas- durante la implementación de políticas públicas específicas, que se reflejaron (y en muchos casos aún hoy se reflejan) en las decisiones tomadas por las y los efectores de políticas en la materia.

En el próximo capítulo se desarrolla específicamente el surgimiento de la COPRETI de la provincia de Buenos Aires, mediante una periodización que permita comprender el contexto en el que emerge y los principales factores y actores intervinientes en ese proceso.

Capítulo II: La COPRETI de la Provincia de Buenos Aires. Surgimiento y configuraciones.

Se presentará a continuación una reconstrucción de la historia de la COPRETI Buenos Aires desde sus orígenes. Para ello, y como recurso analítico que contribuya a la comprensión del proceso de conformación del organismo, los sucesos a presentar se han agrupado alrededor de cuatro períodos específicos: el primero abarca desde el año 2002 hasta el 2007, el segundo desde 2008 a 2015; el tercer período va desde el año 2016 hasta 2019, culminando en el cuarto y último período, iniciado en 2020 y abarcando hasta el momento en que se escribe este trabajo. Uno de los factores considerados para esta delimitación temporal han sido los hitos político-institucionales, considerados estos como aquellos que implican un cambio sustancial en contexto de implementación de políticas. De esta manera, se tuvieron en cuenta los cambios en la gestión a nivel provincial (como sucede luego de las elecciones en 2007, 2015 y 2019) y también las transformaciones relevantes en el marco legislativo -como los que suceden en 2008 y 2020- y que tienen un impacto indiscutible en la configuración y funcionamiento del organismo. Por último, también se consideran algunos hitos que, como se verá en las próximas, páginas, actúan reforzando esta periodización y que han tenido fuerte impacto programático o en la implementación de políticas, tales como la cooperación que la COPRETI selló con UNICEF en 2008 o el Programa Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil lanzado en 2020.

Con esta presentación, se intenta facilitar la identificación de las rupturas y continuidades a lo largo de la historia de la COPRETI y comprender cómo éstas van modelando al organismo y generando el contexto para su configuración actual.

1. Los inicios: período 2002 a 2007. Conformación e institucionalidad incipiente

Los antecedentes reconocibles en referencia a la COPRETI de la provincia de Buenos Aires se remontan al año 2002, en el que el entonces Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la provincia suscribió al Acta n°187 del antes mencionado Consejo Federal del Trabajo para la conformación de las comisiones provinciales. En el año 2003 se creó mediante la Resolución n°164 la “Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil”, en el ámbito del, en ese entonces,

Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo. Esta Comisión tendría una duración breve, luego de la sanción en 2005 de la denominada “Ley de Ministerios” (13.175), que reconfiguraba el organigrama de la administración pública provincial y creaba el Ministerio de Trabajo, escindido ya de la gestión de los asuntos vinculados al desarrollo humano⁵⁷. En consecuencia, esta nueva configuración de los organismos de gobierno y la reasignación de competencias para cada uno de ellos implicó adecuar el funcionamiento de la Comisión Provincial bajo la órbita del recientemente creado Ministerio de Trabajo⁵⁸. Por consiguiente, en ese mismo año el gobierno provincial creó bajo el Decreto 1303/05 la “Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil”, absorbiendo las funciones de la Comisión creada en el año 2003 mediante la Resolución n°164 en la órbita del ya extinto Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo. Este nuevo marco suponía una mayor formalización -aunque aún incipiente - de las actividades de la Comisión Provincial,

[...] ahí se crea el programa provincial de 2006⁵⁹, con otras herramientas. Ya no es que uno sale a hacer agenda en los municipios, sino que ya hay un programa que avala y que le da institucionalidad a la cuestión. Entonces decimos: “hay cambio de gestión, pero hay un programa”. Está legitimado. Cambia la gestión, pero la COPRETI tiene que seguir sosteniéndose (Persona Entrevistada N°5, funcionaria de COPRETI Buenos Aires. 07/12/2022)

En referencia al decreto 1303/05, es importante mencionar que describía las funciones y tareas desempeñadas por sus miembros como de carácter “ad honorem”, dando cuenta esto del carácter limitante y de precariedad que supone este componente para una implementación efectiva de políticas

Un informe de gestión de la COPRETI para el período 2004-2005 indicaba que “el accionar de la COPRETI no se enmarca dentro de ninguna acción programática formal” (Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil, s/f), abonando a la idea de un funcionamiento poco institucionalizado. No obstante, también se mencionan en el informe de gestión los objetivos planteados para el período, entre los que destacan la realización de diagnósticos situacionales en la provincia que permitan

⁵⁷Al frente de esta cartera sería designado Roberto Mouillerón, que se desempeñó como ministro de trabajo durante la gestión del entonces gobernador Felipe Solá, en el período 2004-2007.

⁵⁸ Entre las competencias otorgadas al Ministerio de Trabajo a través de la ley 13.175, en su artículo 25 se menciona la de “Fiscalizar la aplicación del régimen de trabajo de mujeres y menores, coordinando acciones y pautas con otros organismos del orden provincial y nacional con competencia en la materia”.

⁵⁹ La mención al “programa provincial” hace referencia a las nuevas atribuciones que el decreto le asignaba formalmente a la Comisión.

una respuesta desde el estado provincial, promover campañas de sensibilización y generar modalidades de atención para la restitución y protección de derechos de los niños y niñas en situación de trabajo infantil.

De acuerdo con las entrevistas realizadas para esta tesis emerge que la intervención del entonces ministro de trabajo provincial, Roberto Mouillerón, fue determinante al momento de poner en marcha la primera versión de la COPRETI de la provincia de Buenos Aires, y fue quien impulsó las primeras acciones en la provincia, enfocadas en la instalación de la temática en todo el territorio, tales como mesas de discusión, campañas de sensibilización en vía pública y seminarios sobre la problemática .

Así lo reflejan las entrevistas:

Como [la COPRETI] venía funcionando a partir de su creación por decreto, no había un plan provincial, había una agenda de actividades, que en ese momento estaba muy orientada a instalar el tema del trabajo infantil al nivel de sistema de protección que recién se creaba⁶⁰, era bastante nuevo. (Persona entrevistada N°2, funcionaria de COPRETI Buenos Aires. 10/11/2022).

[...] Hicimos como una lógica de trabajo en este momento, que era instalar en todos los municipios de la provincia de Buenos Aires la problemática del trabajo infantil. Armando mesas locales, ¿no? Armando... Nada que ver con lo que se arma ahora, pero mesas de discusión, capacitaciones, convocatoria a sindicatos... (Persona Entrevistada N°5, funcionaria de COPRETI Buenos Aires. 07/12/2022)

También, el mencionado informe de gestión describe distintas actividades llevadas adelante por el organismo en el período. Si bien podrían resultar considerables en términos cuantitativos la mayoría de estas actividades tiene una duración acotada, lo que muestra discontinuidad o intermitencia y puede implicar cierta atomización y desconexión entre ellas. En materia de sensibilización se mencionan concursos de dibujo sobre la temática o campañas de sensibilización de alcance puntual y localizadas, destinadas a poblaciones diversas. Por ejemplo, se menciona una campaña realizada en 2004 para los denominados “Torneos Juveniles Bonaerenses”, que se realizaban en la ciudad de Mar del Plata, aunque la actividad parece no haberse repetido en las ediciones posteriores de esta competencia. También, para el año 2005

⁶⁰ Hace referencia a la ley nacional 26.061 de “Protección integral de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes” y a su homóloga provincial, la 13.298, que instauran el paradigma de derechos respecto a las infancias, dejando atrás el denominado “paradigma tutelar” vigente desde 1919.

se menciona una actividad de sensibilización en la Costa Atlántica durante el periodo de verano, mediante la distribución de material gráfico a la población.

La información proporcionada por los documentos de gestión menciona algún nivel de contacto y articulación institucional con diversos organismos gubernamentales, no gubernamentales, sindicales, empresariales y religiosos, mediante la organización de diversos talleres realizados con apoyo del MTEySS en el marco del “Programa de Formación e Información Sistémica en materia de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil” liderado por la cartera nacional. Se destacan aquí algunos como el taller “Estrategias sindicales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil” o el “Primer encuentro intersectorial sobre Trabajo Infantil en la Provincia de Buenos Aires”. La participación de estos actores en las actividades de la Comisión se puede interpretar como un primer antecedente del “enfoque cuatripartito” de gestión, que caracterizará luego al accionar de la COPRETI y será reconocido como una fortaleza por los actores en el territorio. La articulación comprendía, en el caso de organismos gubernamentales, al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. En cuanto al nivel provincial se mencionan los ministerios de Desarrollo Humano, de Producción, de Justicia, de Economía, de Seguridad, de Asuntos Agrarios, a la Dirección General de Cultura y Educación, a la Secretaría de Turismo y Deportes y a la Secretaría de Derechos Humanos, entre otros. Respecto a las organizaciones sindicales se menciona a la Confederación Federal del Trabajo (CGT) y al Sindicato de Empleados de Comercio. El documento no especifica con qué organizaciones sociales y religiosas interactuó la COPRETI durante el período.

Particularmente, para este período se destaca una actividad de producción de información sobre la temática, mediante un relevamiento sobre “modalidades de trabajo infantil” realizado en 46 escuelas de la provincia durante los años 2004-2005, aunque no se mencionan los resultados de éste ni las acciones a poner en marcha de acuerdo con los hallazgos.

Asimismo, se describen de manera escueta acciones puntuales realizadas en algunos municipios de la provincia, de diversa índole: talleres, reuniones intersectoriales, jornadas de diagnóstico o reuniones de carácter político o institucional con autoridades distritales. Resulta interesante que en estas actividades aparecen los primeros esbozos de la aproximación local y sectorial a la temática, mediante lo que en el informe de gestión se menciona como acciones “para la conformación y/o fortalecimiento de redes

socio-gubernamentales locales en la acción directa sobre la problemática” (Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil, s/f). De acuerdo a este documento, estas actividades incluyen intentos de caracterizaciones situadas en relación con actividades productivas y grupos poblacionales específicos, tales como productores frutihortícolas, ladrilleros o vinculados con la actividad pesquera. También es interesante que los análisis situacionales no se detienen específicamente sobre el fenómeno visible de niños y niñas en situación de trabajo “sino también [en] otros flagelos como el abuso de menores; el embarazo adolescente; la violencia familiar; el alcoholismo y la drogadicción que afectan a la población en riesgo” (Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil, s/f).

El documento menciona como objetivos de la COPRETI para los años siguientes la profundización de la intervención, pasando ya de una estrategia de sensibilización hacia una de acción con perspectiva local, incluyendo una priorización de zonas geográficas para la intervención en base a un plan estratégico.

Este conglomerado de acciones variopintas caracteriza a este periodo inicial que denomino “de conformación e institucionalidad incipiente” en el que el organismo comienza a dar sus primeros pasos y mostrar, no exento de limitaciones y déficits, los primeros trazos en cuanto a su impronta de gestión. Esta etapa concluiría en diciembre de 2007, luego de las elecciones que tendrían lugar ese año, como se verá a continuación.

2. Período 2008-2015. Consolidación y especificidad

En diciembre de 2007, se produciría un cambio en la gestión provincial, tras las elecciones generales que se llevaron a cabo el 29 de octubre de ese año, y darían como ganadores a Daniel Scioli y Alberto Balestrini⁶¹. De esta manera, si bien se mantenía el mismo color político en la gestión provincial, el traspaso implicaba un cambio significativo por la llegada de nuevos cuadros de gobierno. En este contexto, en el año 2008, a los pocos meses de iniciada la gestión y en un intento por dar un nuevo impulso gubernamental y marco de acción a las políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil, el gobierno provincial sancionó la Ley 13.803. Mediante esta norma,

⁶¹ Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires. Resultados Históricos.
<https://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/resultados/2007gob.pdf>

se creaba el “Programa Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil”, enmarcado en la Convención de los Derechos del Niño y la Ley provincial 13.298 del año 2005⁶². La norma sancionada en 2008 creaba, de acuerdo con su artículo número 5, a la Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, también en el ámbito del Ministerio de Trabajo, con el objeto de continuar “[...] las acciones y programas que viene desarrollando la Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, creada por Decreto del Poder Ejecutivo N° 1.303 del 21 de junio de 2005” (Texto de la Ley 13.803). Dicha Ley también estableció una serie de especificidades respecto a las características y alcances del recientemente creado Programa Provincial. A diferencia de las pasadas normas relacionadas con la creación de comisiones para la erradicación del trabajo infantil en la provincia, la nueva ley -que actualmente hoy está en vigencia- no otorga la potestad de acción e intervención como competencia exclusiva del Ministerio de Trabajo, sino que deposita en el Poder Ejecutivo la facultad para designar a la autoridad de aplicación de la norma, en sintonía con la legislación de protección integral de NNyA. A esta autoridad designada se le atribuiría también la coordinación de las acciones de la Comisión Provincial. En el Decreto reglamentario de la norma (2137/2010), se designó al Ministerio de Trabajo de la provincia como autoridad responsable de aplicación de esta ley. Otro aspecto distintivo de la Ley 13.803 es que por primera vez un instrumento normativo provincial en la Argentina menciona la previsión de recursos presupuestarios provinciales para las acciones de prevención del trabajo infantil, tal cual lo especificado en su artículo 14. Este nuevo marco normativo e institucional posibilitó a la COPRETI desplegar nuevas actividades y profundizar su abordaje. A nivel general, las acciones de este período de la COPRETI de Buenos Aires se enmarcan en una estrecha colaboración y asistencia técnica por parte del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Mediante esta articulación con UNICEF le era posible a la Comisión contratar profesionales externos especializados en la materia, que desarrollaran e impulsaran las acciones del organismo en el terreno. Esto resultó de suma importancia, ya que -de acuerdo con lo referido por las personas entrevistadas- la COPRETI contaba en ese momento con un

⁶² Es importante señalar la correspondencia de esta adecuación normativa en línea con las realizadas por parte del gobierno nacional, que como se mencionó anteriormente, avanzó en el año 2005 con la adopción de un nuevo paradigma frente a las infancias mediante la sanción de la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

equipo muy reducido de funcionarios, que se componían de una persona designada como Coordinadora del organismo y algunos pocos funcionarios abocados a tareas administrativas en la ciudad de La Plata..

De acuerdo con el Decreto provincial 2.606 de noviembre del año 2008, el Ministerio de Trabajo de la provincia suscribió ese año un Convenio con UNICEF con el objetivo de “[...] instalar el trabajo infantil en las agendas locales de las áreas metropolitanas fortaleciendo a los agentes que operan en relación con la restitución de los derechos de infancia para intervenir en la problemática del trabajo infantil [...]” (Decreto 2.606, 2008). Mediante la celebración de este acuerdo, el gobierno provincial se comprometía a desarrollar el proyecto “Estrategia integral de sensibilización y capacitación sobre trabajo infantil en la Provincia de Buenos Aires”⁶³, mientras que UNICEF aportaría las partidas presupuestarias correspondientes para su ejecución⁶⁴.

Del testimonio de las personas entrevistadas se puede reconstruir que dicha cooperación constó de tres etapas diferentes, aunque concatenadas entre sí, que abarcaron el período 2008-2015, aproximadamente. La primera etapa estaba asociada a un componente de formación de agentes en materia de trabajo infantil complementada por el desarrollo de documentos de orientación y metodologías para el abordaje de la problemática. La segunda etapa se enfocaba en la aplicación o puesta en práctica de la metodología desarrollada, que incluía estrategias participativas. Finalmente, la cooperación concluía con una tercera y última parte enfocada en el desarrollo y aplicación de protocolos de actuación específicos.

En referencia a la primera etapa de esta articulación, se destaca como hito la conceptualización del enfoque de abordaje local, plasmado el documento denominado “Construyendo Territorios sin Trabajo Infantil”, del año 2010 (Benítez., 2015). Al

⁶³ De acuerdo con la información provista en el mencionado Convenio, el proyecto tenía como objetivos:

1. Diseñar y difundir herramientas para el abordaje de la problemática desde diferentes ámbitos de la política pública.
2. Capacitar a los profesionales de los Servicios Zonales y Locales del Sistema de Promoción y Protección Integral de los derechos de los Niños, para el abordaje de la problemática desde una perspectiva local integral que tenga en cuenta aspectos normativos, socioculturales y económicos.
3. Sensibilizar y capacitar a gentes del ámbito educativo en herramientas para detectar y operar desde su rol frente a situaciones de trabajo infantil.
4. Fortalecer el rol del inspector de trabajo como agente promotor de derechos con herramientas de intervención ante situaciones de trabajo infantil.

⁶⁴ De acuerdo con el texto del decreto 2.606, el monto proporcionado por UNICEF ascendía a \$262.760 pesos argentinos, que equivalían a \$84.000 dólares de los Estados Unidos.

respecto, un informe de gestión del gobierno provincial para el período 2008-2011 destacaba que Buenos Aires era la única provincia en contar con un manual de estas características. Asimismo, una de las personas entrevistadas vinculada a la COPRETI menciona que

[...] Vino el número 1 del IPEC⁶⁵ a nivel Latinoamérica a presentar el manual a la casa de gobierno acá en la Provincia de Buenos Aires. Fue algo que la COPRETI arregló directamente con el IPEC. [...] dijo que este manual era el mejor material que él había visto sobre el abordaje del trabajo infantil, financiado por UNICEF, pero con el enfoque de la OIT. (Persona entrevistada N°2, funcionaria de COPRETI Buenos Aires. 10/11/2022).

Mediante este material se instala en la COPRETI la estrategia de abordaje de “desarrollo local a partir de espacios de gestión compartida” para erradicar el trabajo infantil (Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y UNICEF, circa 2010). Este documento constituye, de alguna manera, un hito fundacional para el marco de intervención del organismo, presentando el marco conceptual para su actuación, cuyas ideas principales quedarán instaladas para los años siguientes. Este enfoque de gestión convertía a las iniciativas locales en un pilar para el abordaje del problema, ya que, según esta perspectiva, es en los territorios donde se configuran las reglas de juego que inciden en las problemáticas sociales:

[...] yo venía de trabajar en desarrollo local, toda mi experiencia profesional anterior. O sea que eso tuvo mucho que ver en que pensáramos que el trabajo infantil se inscribía en territorios que se habían configurado alrededor de determinadas actividades productivas, y que en esas actividades productivas había trabajo infantil. O sea, era pensar el territorio como un campo de reglas de juego, donde el trabajo infantil estaba. (Persona entrevistada N°2, funcionaria de COPRETI Buenos Aires. 10/11/2022).

El documento contextualizaba las intervenciones de la COPRETI en el territorio, indicando que

Se entiende el trabajo infantil como un aspecto de un problema más amplio. Se propone entonces, 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 están en la base de

⁶⁵ Se refiere al Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil de la OIT.

los problemas sociales asociados 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 (Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y UNICEF, circa 2010:14).

Así, la COPRETI presenta una conceptualización de la problemática del trabajo infantil como inserta junto a y relacionada con otras problemáticas sociales, tales como la pobreza, la exclusión y cuestiones vinculadas a la producción y al mercado de trabajo. Por consiguiente, ya en ese momento menciona que el abordaje del fenómeno debe realizarse contemplando a la multiplicidad de factores que intervienen en su configuración, ya que

Si la mirada se limitara a alguno de ellos, se sesgaría el fenómeno, y no permitiría comprenderlo en su totalidad. Del mismo modo, su abordaje requiere la confluencia de actores para garantizar su efectividad a través de acciones integrales (Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y UNICEF, circa 2010:20).

En la caracterización de la problemática del trabajo infantil, el manual desarrollado por la COPRETI identifica como sus causas principales a las situaciones de precariedad laboral, la existencia de hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad social, al déficit de servicio educativo y de cuidado infantil inclusivo y, por último, a la existencia de políticas públicas centralizadas, fragmentadas e insuficientes.

La relevancia de este material desarrollado, que muchas de las personas entrevistadas coinciden en destacar como un hito en la historia del organismo, radica especialmente en que para ese entonces no abundaban las herramientas de este tipo, así como tampoco otros recursos que pudieran acompañar la intervención del Estado. El manual aparece entonces como una guía, una orientación para las y los efectores de políticas a nivel local:

Porque vos no tenías recursos, pero estaba el manual. Decís “bueno, ¿cómo intervengo frente a la situación de trabajo infantil?” Para que no sea en el marco de solamente un servicio local que atiende cuestiones de vulneración, sino de pensarnos intersectorialmente. Lo que venía a traer el manual era la intersectorialidad, pensar la interministerialidad. (Persona Entrevistada N°5. Funcionaria de la COPRETI Buenos Aires.07/12/2022).

Mediante este proyecto, la COPRETI llevó adelante la capacitación de agentes provinciales y el diseño de herramientas de abordaje con perspectiva local (Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y UNICEF, circa 2010).

Como parte de la segunda etapa de la articulación con UNICEF, se desarrolló una serie de diagnósticos sobre trabajo infantil en ferias y talleres textiles “clandestinos” desde un aproximamiento local, específicamente en el partido de Lomas de Zamora, con la colaboración del Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA)⁶⁶ y el MTESS. El trabajo en Lomas de Zamora se inició luego de una serie de acciones de prevención del trabajo infantil en el ámbito del Mercado Central de Buenos Aires en el año 2009, en donde se detectó que gran parte de los niños, niñas y adolescentes que allí trabajaban provenían de este municipio (COPRETI Buenos Aires, s/f). En esa línea, en 2011 la COPRETI apoyó la creación de la “Mesa de gestión compartida en el municipio de Lomas de Zamora” para identificar zonas críticas y realizar diagnósticos que orientaran su intervención.

Ese espacio fue ampliándose a partir de la participación de una serie de actores considerados claves como el Servicio Zonal y Servicios Locales de protección de derechos, autoridades y referente de los ámbitos de salud y educación. Así, el desarrollo de un diagnóstico participativo en el marco de la mesa local permitió definir tanto la delimitación geográfica de la problemática como las modalidades de trabajo infantil más críticas que se despliegan en la zona. (COPRETI Buenos Aires, 2012:11).

A partir de una serie de diagnósticos realizados en torno a la producción textil y a las ferias mayoristas, se puso en marcha el denominado “Proceso de Planificación Participativa de la Estrategia Integral de Intervención sobre el Territorio” (Benítez, 2015) para abordar la problemática en las localidades identificadas. De acuerdo con los datos obtenidos, se identificó a los talleres textiles, de aparato de calzado y a las

⁶⁶ De acuerdo con una publicación de OIT, el MTESS y UNICEF “El Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente se inicia en 2004 en el marco de distintos acuerdos que establece el MTEySS con las agencias internacionales del Sistema de Naciones Unidas (PNUD-UNICEF-OIT), con el objeto de profundizar en el conocimiento de la compleja problemática que presenta el Trabajo Infantil en Argentina. En 2012, mediante la resolución ministerial n° 544 del MTEySS, se creó en el ámbito de dicho ministerio el Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente, dependiente de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, que tiene a su cargo la elaboración, coordinación y ejecución de las actividades a desarrollarse y está integrado por un equipo multidisciplinario, conformado a propuesta de la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales” (2015:235)

ferias de comercialización de indumentaria⁶⁷ como actividades críticas en el municipio en materia de trabajo infantil. Estas actividades, además, se vinculaban estrechamente con otras problemáticas sociales, tales como la migración laboral. En referencia al complejo de La Salada, el trabajo de Benítez menciona que

[...] fue creada por un conjunto de familias de la comunidad boliviana, quienes habían sido desplazados de distintos barrios del conurbano bonaerense, cuando lograron instalarse de forma definitiva en Lomas de Zamora. La primera feria del complejo, la Urkupiña, (llamada así en honor a la Patrona de la Integración Nacional por el gobierno de Bolivia) se ubicó en un terreno adquirido por un grupo de familias de origen boliviano, a principios de 1990 (Benítez, 2015:247).

Esta condición de vulneración que caracteriza a las y los trabajadores migrantes, se combina con una alta informalidad laboral y en parte propicia la entrada temprana de niños, niñas y adolescentes al mercado de trabajo. Al respecto, otros trabajos aportan elementos adicionales que contribuyen a ampliar la mirada sobre la realidad de la población migrante y la vinculación de niños y niñas con las actividades productivas. El trabajo de Noceti (2011) sobre Colonia La Merced -Partido de Bahía Blanca- es enriquecedor en este punto, ya que realizó observaciones en diversas quintas de producción hortícola donde desarrollan sus tareas familias migrantes de origen boliviano. La autora menciona lo siguiente:

Para los adultos el niño debe trabajar por el bien del grupo familiar. Por otro lado, al permanecer al lado de los adultos está siendo cuidado por los mismos, no se concibe la idea de dejar los niños solos en la casa e irse a trabajar. (Noceti, 2011:8).

Esta observación recupera algunas cuestiones relevantes sobre la organización del trabajo de estas familias, entendido este como una tarea “mancomunada” y de la que participan todos los integrantes. Se menciona también la importancia de la actividad productiva como oportunidad de aprendizaje, en la que niños y niñas tienen un rol importante. El trabajo de Rueda (2022) se inscribe también en ese sentido, al analizar las tensiones en torno a la actividad hortícola de familias migrantes en el partido de General Pueyrredón. La autora pone el foco en la mirada sobre el trabajo que

⁶⁷ En el municipio de Lomas de Zamora funcionan grandes complejos de ferias de comercialización de indumentaria, entre los que se encuentra el comúnmente conocido como “La Salada”, ubicado en el partido de Ingeniero Budge.

caracteriza a los organismos gubernamentales en contraposición con la visión característica de las familias migrantes de origen boliviano que trabajan en las quintas, traduciéndose en una mirada estigmatizante y punitiva contra estas. En su trabajo, en la misma línea que lo observado por Noceti, la autora menciona que:

El trabajo de los/as niños/as para madres y padres significa un proceso de aprendizaje para que sus hijos/as “vean el trabajo” y “aprendan a trabajar”. Se valora positivamente que los/as hijos/as “ayuden” y “acompañen” a sus padres en las quintas, realizando algunas tareas según su edad y género. Ellos/as vinculan ese trabajo con sus experiencias pasadas en la infancia: ellos/as han trabajado desde niños/as y ahora enseñan a sus hijos/as a trabajar, para que sean “personas de bien” y “trabajadores/as”(Rueda, 2022: 95).

Retomando la periodización de actividades de la COPRETI, luego de la conformada “Mesa de Gestión Compartida” y en base a la información recolectada a través de los estudios locales, se establecieron acuerdos para desarrollar servicios de cuidado y recreativos, adaptados a la modalidad productiva prevaleciente en el territorio. De esta manera, se establecieron centros de cuidado infantil nocturnos para las familias feriantes y se implementaron medidas para avanzar en la generación de trabajo decente para las personas adultas. Otra medida implementada por esta mesa de gestión fue la de favorecer la separación de los talleres textiles de las unidades familiares (COPRETI Buenos Aires, s/f).

Según el testimonio de una de las personas entrevistadas de la COPRETI, este tipo de proyectos locales sentaron las bases para dar un “cambio de rumbo” fundamental a la impronta de la gestión de la COPRETI y pasar a un modelo de acción directa y territorial.

También, durante este período se llevaron adelante otros diagnósticos de tipo local (Benítez, 2015), como el realizado sobre la dinámica del trabajo infantil en la agricultura periurbana de Florencio Varela o en la actividad de recuperación de residuos sólidos urbanos en la localidad de José C. Paz. Con esta información, la COPRETI implementaría acciones de abordaje similares a las desplegadas en Lomas de Zamora.

Por otro lado, en el plano institucional, este nuevo abordaje se tradujo, de acuerdo con uno de los testimonios recogidos en las entrevistas, en tensiones o discrepancias al

interior del equipo de trabajo. Se acrecentaban las diferencias entre la mirada que aportaba el equipo consultor externo, caracterizado por un enfoque situacional y territorial sobre la problemática del trabajo infantil, y la del equipo de planta permanente de la COPRETI, que se encolumnaba en una posición *punitivista* y más convencional, propia de la mirada de la fiscalización del trabajo.

Más tarde, en el año 2012, con apoyo de la CONAETI, el OTIA y la OIT, la COPRETI llevó adelante una serie de mesas locales en tres localidades de la provincia: Bahía Blanca, General Pueyrredón y Henderson. Éstas apuntaban a generar diagnósticos de situación de trabajo infantil y conocer las diferentes formas de inserción laboral de niños, niñas y adolescentes.

Gracias a esta modalidad de intervención con enfoque local y territorial, la COPRETI entabló lazos con diversas organizaciones comunitarias “de base” en distintos puntos de la provincia. Un caso distintivo es el de la Asociación de Productores Familiares del Guadalquivir, ubicada cerca de la ruta provincial 2 en la localidad de El Peligro, en el partido de La Plata. Esta organización, que comenzó a funcionar alrededor del año 2008, tomó contacto con la COPRETI aproximadamente en 2010, cuando todavía no se habían conformado como una asociación formal. En palabras de una de sus protagonistas,

[...] la asociación de Guadalquivir es una asociación de pequeños productores de la agricultura familiar. Se ha conformado en el año 2011. Con anterioridad ya nos veníamos juntando, y a medida que fueron pasando los años fuimos creciendo en producción, creciendo en ser más compañeros, en sumar otros compañeros. (Persona Entrevistada N°3, Asociación de Productores Familiares del Guadalquivir. 15/11/2022).

Como se verá más adelante, la relación entre la COPRETI Buenos Aires y la asociación El Guadalquivir madurará con el tiempo, consolidándose mediante un vínculo de colaboración cada vez más estrecho que se cristalizará en nuevas formas de abordaje e intervención locales. En esa relación de trabajo conjunto, el protagonismo de la asociación ganará cada vez más relevancia.

Ya en la tercera y última etapa de la cooperación con UNICEF se identifica otro hito importante para la historia de la COPRETI, con la publicación de una “Guía Protocolo de Articulación” para el abordaje de la problemática. Este material, el primero de estas

características desarrollado por la COPRETI describe como su objetivo fundamental el de

Presentar procedimientos interinstitucionales concretos para garantizar la prevención y erradicación del trabajo infantil de los niños y niñas y la inmediata restitución de sus derechos vulnerados, en las tres fases de intervención: identificación y registro, diseño de medidas integrales, seguimiento y monitoreo (Ministerio de Trabajo, COPRETI y UNICEF, circa 2010:12).

Este documento se constituye como la norma básica de actuación para las distintas áreas de gestión de la provincia. En el documento que describe el protocolo, se menciona que:

El sistema de protección integral de los derechos del niño de la Provincia de Buenos Aires, incorpora una serie de actores que cuentan con competencias específicas en la erradicación del trabajo infantil. Muchos de estos actores desconocen el rol que les compete por eso en esta guía incorporamos el abordaje que deben hacer [...]

Este marco normativo establece los principios del sistema y la responsabilidad de todos los operadores públicos, pero no puede solucionar por sí mismo el problema, por demás complejo, del trabajo infantil. Para ello es que es necesaria la corresponsabilidad, dejando de lado la vieja idea de la “derivación” como paradigma de intervención. (Ministerio de Trabajo, COPRETI y UNICEF, circa 2010:25).

Se identifican a las carteras de educación, salud, justicia, trabajo y a los organismos enfocados en trabajar con niñez y adolescencia, tales como los Servicios Locales y Zonales de Protección de Derechos⁶⁸ y la Dirección General de Cultura y Educación. Allí se brindan orientaciones prácticas y concretas sobre cómo actuar, en qué momento y a dónde recurrir en cada caso. Además, el documento brinda distintas herramientas concretas para el abordaje del tema por los efectores de políticas, tales como ejemplos de cómo completar un acta de registro de casos de trabajo infantil, o modelos para llevar adelante una “hoja de vida” por parte de niños, niñas y adolescentes, en la que puedan describir cómo se desarrolla una jornada habitual en sus vidas y así poder identificar presuntas vulneraciones a sus derechos.

⁶⁸ Estos organismos locales son creados con la nueva ley provincial de protección de NNyA (13.298) y son los encargados de promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, así como garantizar los mecanismos de prevención, promoción, protección de NNyA.

El año 2015 marcó, además de un cambio de gestión de gobierno y de signo político a nivel provincial, el fin de la cooperación y asistencia técnica de UNICEF en materia de trabajo infantil. Esto desembocó inmediatamente en la desvinculación del equipo de trabajo externo que gracias a esta cooperación la COPRETI había contratado trabajando para el diseño del modelo de abordaje territorial y los proyectos con enfoque local. Este hito signó el fin de esta etapa de “consolidación y especificidad” de la COPRETI, donde se evidenciaron avances significativos en materia de institucionalidad, mediante un marco normativo acorde y un apoyo técnico externo que proporcionó los recursos para profundizar el abordaje. En esta etapa la COPRETI sentó las bases de su accionar y se posicionó frente a la problemática mediante la elaboración de definiciones que intentaban interpretar el fenómeno, acompañadas por acciones concretas para su abordaje en el territorio. De acuerdo con uno de los testimonios, esta etapa podría considerarse como fructífera ya que

[...] Después de todo esto quedó súper instalada la temática. Cuando nosotros arrancamos todos estos procesos -en Varela con los municipios, y después con todos los actores locales, en La Capilla, en las áreas focalizadas-, ya no había duda de que los actores sociales estaban convencidos de que había trabajo infantil, que era peligroso, que estaba muy extendido, que 8 de cada 10 chicos trabajan en la agricultura. O sea, la línea de base nuestra fue pasar de que “los chicos no trabajan: colaboran” a aplicar herramientas desde la perspectiva de los mismos chicos -la hoja de vida y otros tipos de herramientas (Persona Entrevistada N°2, funcionaria de COPRETI Buenos Aires. 10/11/2022).

3. Período 2016-2019. Adaptación y territorialidad

En diciembre de 2015, tras las elecciones celebradas ese mismo año, se produce un cambio de administración en el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, asumiendo un gobierno de otro signo político que significó el fin de una continuidad en la gestión registrada desde el año 2007. Esto indudablemente supuso un impacto en todas las áreas de gestión provincial, del que la COPRETI no estuvo exenta. En consecuencia, su modalidad de intervención presentaría modificaciones.

Si bien la nueva administración mantuvo por un tiempo en el cargo a la coordinadora de la COPRETI designada durante el período anterior, finalmente para fines de 2016 fue removida de su puesto. En su lugar fue nombrado Juan Brasesco, que se había

desempeñado como uno de los consultores externos durante la etapa de la cooperación técnica de UNICEF. Este hecho, sin dudas supuso una oportunidad para que la COPRETI recuperara el enfoque e iniciativa que caracterizaba al período anterior y capitalizara los saberes desarrollados durante ese período.

No obstante, de acuerdo con la mirada de los actores vinculados a la COPRETI, cada cambio de gestión gubernamental implica un desafío y una cuota de incertidumbre, ya que supone revalidar y fundamentar el enfoque de intervención desarrollado hasta el momento por el organismo. Esto remite a las tensiones y discrepancias que existen y fueron mencionadas anteriormente, por parte de los profesionales, funcionarios y efectores de políticas respecto a la forma de conceptualizar al fenómeno y la problemática del trabajo infantil.

Bajo la nueva administración, ya en el año 2017, el Programa Provincial para Prevención del Trabajo Infantil fue reformulado, pasando a denominarse “Más cuidado=Menos Trabajo Infantil”⁶⁹. Entre los principales argumentos esgrimidos en los documentos de gestión para justificar esta reestructuración se menciona que el programa anterior no tenía un diseño programático y más bien consistía en una agenda de actividades periódicas, una afirmación que se alinea con lo que afirmaba una de las personas entrevistadas al caracterizar el periodo anterior. De esta manera, el informe de gestión 2017-2019 de la COPRETI afirmaba que,

Al contar con un diseño programático se apuntó a dotar de recursos al mismo bajo dos estrategias: la primera según lo dispuesto por la ley en su Artículo 14° “en el presupuesto general de gastos y recursos de la Provincia, prever las partidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley⁷⁰”; como así también “se autoriza al Poder Ejecutivo, a realizar las adecuaciones presupuestarias necesarias para el cumplimiento de la misma”. La segunda, a través de alianzas con organismos nacionales, internacionales y articulación con actores sindicales y empresariales, como también movilización de recursos municipales a partir de instalar la problemática en las agenda[s] locales. (COPRETI Buenos Aires, circa 2019:10)

Se identifica en consecuencia un intento, al menos desde lo enunciativo, de continuar avanzando en la institucionalización de la labor de la COPRETI, garantizando su

⁶⁹ El programa fue lanzado públicamente durante un acto por el Día Mundial contra el Trabajo Infantil, el 12 de junio de 2017.

⁷⁰ En un informe de gestión de la COPRETI Buenos Aires realizado en el año 2018, aclararía que estos recursos provistos por parte del gobierno provincial nunca se harían efectivos.

estructura funcional a través de la dotación presupuestaria correspondiente y mediante alianzas con distintas instituciones.

Como hito significativo en ese sentido, para esta nueva etapa del Programa se menciona la incorporación de la figura de la “Secretaría Ejecutiva” de la COPRETI, que buscaba compensar la debilidad de la estructura operativa de la que adolecía la Comisión. Según se menciona, esta figura es equivalente a la de una “Dirección provincial”. En el mencionado documento programático se menciona que, para fortalecer la estructura de trabajo, con el nuevo programa fueron contratadas dos personas para asistencia técnica y formulación de proyectos.

Tras su reestructuración, la COPRETI elaboró un plan estratégico que, si bien resultaría ser el primero para el organismo, mantendría una conexión importante con su pasado reciente:

[...] armamos un primer plan estratégico de la COPRETI, que tenía que ver con comités de proyectos. Empezamos a orientar la acción en el territorio en base a proyectos. Ojo que era lo que ya venía de la mano de esas primeras experiencias con UNICEF [...]. (Persona entrevistada N°2. Funcionaria de COPRETI Buenos Aires. 10/11/2022).

En su nueva versión el programa puso el foco en “reducir las peores formas de trabajo infantil”, centralizando por ende esfuerzos en actividades que tienen “carácter peligroso”, pero que guardaban continuidad con las abordadas por la Comisión en años anteriores, a saber: la actividad de producción de ladrillos, la agricultura periurbana, el trabajo en residuos sólidos urbanos, en talleres textiles, el trabajo en la calle y en la pesca. El Programa se concebía a sí mismo como un “articulador de políticas provinciales” con cuatro ejes estratégicos específicos: (i) La gestión cuatripartita⁷¹, (ii) El enfoque de cuidado y desarrollo de empleo decente, (iii) los abordajes sectoriales/ territoriales (concepto que muestra una continuidad con la modalidad de intervención implementada en el período anterior) y (iv) la creación de protocolos para fiscalización del trabajo infantil.

⁷¹ En referencia a este concepto, aquí la COPRETI va un paso más allá que la CONAETI, incorporando a otros actores más allá de los denominados “tripartitos” (gobiernos, empleadores, trabajadores) e incluyendo también a organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y religiosos.

Como novedad en cuanto al eje articulador de las intervenciones, el Programa incorporó en el concepto de “áreas críticas de trabajo infantil”, el cual se configuraba mediante la triangulación de tres variables: un territorio periférico, una modalidad productiva predominante caracterizada por la informalidad o ausencia de regulación estatal y la existencia de población en condición de alta vulnerabilidad, tales como aquellas excluidas del sistema laboral y sin acceso al sistema educativo formal. Mediante este concepto, menciona un documento de la COPRETI,

[...] se supera el tratamiento “caso por caso”, de bajo impacto, posibilitando el diseño de dispositivos de abordaje territorial como insumo para la implementación de medidas de protección que impacten colectivamente sobre las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes. (COPRETI Buenos Aires, circa 2019:6)

Mediante esta conceptualización, que suponía un nivel de precisión y especificidad mayor respecto a los desarrollados en períodos anteriores, la COPRETI distinguía en su abordaje entre los niños y niñas desarrollando actividades en “áreas críticas” vinculados a cadenas de valor, de aquellos que las desarrollaban por fuera de éstas, tales como las realizadas en la vía pública urbana. Al respecto, resulta interesante evidenciar cómo con el transcurso de los años la COPRETI da cuenta de los aprendizajes acumulados luego de cierto recorrido que le permiten estilizar sus categorías conceptuales y contar con caracterizaciones más precisas.

Asimismo, en 2017 el programa incorporó una meta específica, orientada al retiro progresivo de niños y niñas de los ambientes laborales a través de la creación de espacios de cuidado especialmente diseñados para tal fin y contextualizados con las características productivas del territorio.

Ya en el manual de intervención desarrollado en 2010, la Comisión identificaba como un aspecto crítico para el abordaje del trabajo infantil la disponibilidad de servicios de cuidado para NNyA:

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 [...]

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. (Ministerio de Trabajo, COPRETI y UNICEF, *circa* 2010: págs.26-29)

La COPRETI también puso en marcha otros espacios de contención, de menor formalidad que, por ejemplo, no contaban con un edificio exclusivo para el desarrollo de sus actividades, y se realizaban de manera itinerante o sin una regularidad definida. Estas actividades consistían en encuentros recreativos para niños y niñas que se realizaban mientras sus padres llevaban adelante sus actividades laborales y se implementaban en distintos puntos territoriales y en distintas épocas del año.

En cuanto a la modalidad de implementación, el programa y los testimonios recabados la describen como basada en “comités locales de proyectos”, integrados por diversas instituciones de los territorios donde la COPRETI interviene. Estos comités locales, herederos de las “mesas de gestión compartida” ideadas e implementadas en la etapa de cooperación de UNICEF, recibían asistencia técnica para la elaboración de proyectos que abordaran la problemática.

Le llamábamos “comités técnicos de proyectos”. Esos comités eran intersectoriales, y tenían que ver siempre con un sector, una modalidad de trabajo infantil. (Persona Entrevistada N° 2, funcionaria de la COPRETI Buenos Aires).

En el año 2018 la COPRETI de Buenos Aires informaba tener diez comités locales activos, aunque con los documentos disponibles no fue posible obtener precisiones sobre sus características ni su localización.

Por otro lado, en su reformulación el Programa también incorporó una innovación en su intervención, que es la del abordaje sectorial de las zonas críticas de trabajo infantil antes mencionadas. Al abordaje con impronta local, se añadió el énfasis en la caracterización productiva. Esto significa que no existía un enfoque único a la hora de abordar el trabajo infantil, sino que para cada sector productivo se desarrollarían estrategias específicas, otorgando a las intervenciones una mejor adecuación al contexto y, por ende, mayores posibilidades de éxito en sus objetivos. Las llamadas

“modalidades” de trabajo infantil abarcaban al sector agrícola, de residuos urbanos, producción de ladrillos y textil e indumentaria, principalmente.

Esta estrategia de intervención le permitió a la COPRETI construir una valiosa red de vínculos con diversas organizaciones “de base” o comunitarias que intervenían en distintas localidades de la provincia a una escala local.

Por otro lado, se destaca en este período una alianza importante con la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia (SENAF) que permitió a la COPRETI acceder a fondos de manera sostenida para implementar diversas actividades, entre las que se encuentran el sostenimiento de espacios de cuidado en distintos puntos críticos y la implementación de los denominados “proyectos locales”.

Con SENAF hicimos 36 talleres con adultos, y otro tanto de *juegotecas* en el área crítica de trabajo infantil, que fue una cuestión de introducir, sensibilizar sobre el juego, historias de vida, problematizar las historias de vida de los adultos que habían sido trabajadores infantiles, instalar la idea de los espacios de cuidado. Ni soñábamos en ese momento en tener un financiamiento para el espacio de cuidado. Instalábamos *juegotecas* en los lugares. Y eso fue la semilla, dejamos instalada una cantidad de organizaciones, de productores familiares, de redes de cooperativas de residuos, etcétera [...] (Persona entrevistada N°2, funcionaria de COPRETI Buenos Aires. 10/11/2022).

El apoyo de la SENAF permitió también a la COPRETI desarrollar en este período un plan de formación de líderes comunitarios.

Se mencionan también en los informes para el período otras posibles fuentes de recursos, mediante alianzas con proyectos de cooperación internacional, así como las estrategias de gestión asociada y alianzas con otros organismos provinciales.

Por otro lado, una actividad en la que la COPRETI puso especial foco en esta etapa fue la realización de talleres destinados a las familias, poniendo énfasis en la sensibilización y difusión de estrategias de cuidado. De esta manera, entre 2017 y 2018 la COPRETI reporta haber organizado 60 talleres para alrededor de 500 familias (Comisión Provincial para Erradicación del Trabajo Infantil, *circa* 2019). También, la COPRETI asistía con su participación en diversos operativos de inspección,

articulando con otros organismos fiscalizadores, tales como el RENATRE⁷², Fiscalías e inspecciones laborales.

Asimismo, de acuerdo a la información disponible en el informe de gestión elaborado por la Comisión para el período 2017-2019, la COPRETI, dentro de su competencia para evaluar y realizar dictámenes técnicos a fin de otorgar o rechazar autorizaciones para el trabajo infantil artístico⁷³, contribuía a la regulación del trabajo de niños y niñas en este ámbito, cuya actividad está ampliamente difundida en la provincia (con focos específicos en el corredor norte del conurbano bonaerense), mediante la participación de estos en programas de televisión y otras producciones audiovisuales. A través de la Resolución 207 del Ministerio de Trabajo de la Provincia, del año 2018, se incluyeron criterios más específicos en cuanto a la protección de derechos de estos NNyA menores de 16 años que participan en espectáculos públicos o se desempeñan como actores, tales como el escalonamiento de la duración de las jornadas y la carga semanal de trabajo. Mediante esta nueva Resolución, se obliga a los empleadores a presentar con anticipación una nota de solicitud de autorización para la realización de tareas artísticas por parte de los niños y niñas, la que debe incluir un certificado de aptitud física, horario que el niño o niña realiza en el establecimiento educativo al que asiste y póliza de seguro o certificado de cobertura extendido por una compañía aseguradora de reconocida solvencia con sede en la Provincia de Buenos Aires.

En cuanto al personal directamente vinculado a la COPRETI, de acuerdo a los informes elaborados, ésta contaba en ese entonces con un equipo compuesto por un secretario ejecutivo, más un grupo de siete personas que realizaban apoyo técnico territorial, capacitación a agentes de la administración pública, asesoría jurídica y brindaban apoyo logístico. Se evidencia aquí una mejoría considerable respecto a los períodos analizados anteriormente.

Finalmente, como un elemento que permite evaluar una institucionalidad creciente de la COPRETI como organismo de intervención, resultan interesante constatar en sus lineamientos para el período la identificación de objetivos de mediano alcance y ciertas metas cuantitativas de gestión, pautadas en este caso para el año 2019, que, si bien en algunos aspectos pudieran resultar rudimentarias, dan cuenta de ciertos intentos para contar con acciones planificadas y previstas con anticipación, como parte de un plan

⁷² Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores.

⁷³ Contempla principalmente a las actividades de actuación cinematográfica, televisiva y con fines publicitarios.

de intervención medianamente coordinado. En ese sentido, buscando dar cierta continuidad y organicidad a las acciones, el informe de gestión para 2018 indicaba que

Para el 2019, en el marco de la Plenaria de evaluación y planificación realizada en diciembre del 2018, la Copreti como espacio intersectorial y cuatripartito se plantea profundizar los ejes de trabajo iniciados consolidando los procesos territoriales y sectoriales de erradicación de trabajo infantil en las áreas críticas descritas. Esta profundización se orientará a capitalizar los objetivos logrados en cuanto a la creación de una institucionalidad local para el abordaje de la problemática (Comités locales de proyectos), y el alto impacto en los procesos de concientización de los actores claves incluidas las familias en las 10 áreas críticas priorizadas. (COPRETI Buenos Aires, circa 2019:21)

De esta manera, se puede dar cuenta también de la existencia de instancias colectivas de evaluación de las acciones desarrolladas, así como de planificación estratégica.

El cambio en la administración del gobierno provincial acaecido luego de las elecciones de octubre de 2019 marcó el final de este período en la historia de la COPRETI de Buenos Aires, caracterizado por la “adaptación y territorialidad”, a través de una institucionalidad fortalecida mediante medidas puntuales tales como el establecimiento de la figura de la “Coordinación Ejecutiva” del organismo y que se adecuó a un nuevo contexto político e institucional, nutrida de los aprendizajes del pasado reciente. En esta etapa la COPRETI daba pasos significativos para consolidar y reforzar el enfoque territorial que había comenzado a tomar forma en el período anterior, adoptando a las organizaciones de base como aliadas para el abordaje del problema.

A continuación, se presenta el período iniciado a fines de 2019 con el cambio de administración en el gobierno provincial, y que dará paso a diversos hitos con impacto notable en el funcionamiento de la Comisión, como se detallará en las páginas siguientes.

4. El Programa Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil.

El cuarto y último período identificado en esta reconstrucción de la historia de la COPRETI Buenos Aires se corresponde con otro cambio en la administración gubernamental y también en el partido de gobierno. Esta etapa abarca también el lanzamiento e implementación por parte de la Comisión del Programa Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil, cuyas cualidades y componentes principales se presentarán en las próximas páginas.

Durante este nuevo período, algunas cuestiones principales para el funcionamiento de la COPRETI se mantuvieron sin cambios sustanciales (funcionamiento dentro del seno del Ministerio de Trabajo, competencia exclusiva para el abordaje de la problemática). No obstante, también esta nueva etapa supuso algunos cambios y reconfiguraciones en su estrategia de intervención.

En primer lugar, como ocurre con cada fin de administración gubernamental, los equipos de gestión finalizan sus funciones cuando se completa el mandato del gobierno saliente, algo frente a lo que el equipo de la COPRETI no estuvo exento. Para continuar a cargo del organismo, el equipo saliente presentó una propuesta de gestión ante las nuevas autoridades de gobierno. De acuerdo con una de las entrevistas,

Nos presentamos [...] como un equipo de trabajo que, más allá de la gestión, venía desarrollando una política sostenida en un enfoque de trabajo desde hacía varias gestiones. [...] Que nos había tocado seguir trabajando durante la gestión del PRO, pero que aspirábamos a armar un plan provincial mucho más jerarquizado a nivel estructura, a nivel presupuesto, a nivel contenido [...]. (Persona entrevistada N°2, Funcionaria de COPRETI Buenos Aires. 10/11/2022).

Este proyecto presentado para gestionar la COPRETI sería aceptado por las nuevas autoridades a cargo del Ministerio de Trabajo. De acuerdo con las entrevistas realizadas, la propuesta presentada garantizaba la continuidad de gran parte del equipo de gestión que se había desempeñado en la COPRETI en los años anteriores, y con ellos, de la impronta que había desarrollado el organismo en las etapas precedentes.

Una decisión administrativa acaecida en los primeros meses de la nueva gestión, y que tendrá suma relevancia por sus implicancias para este período, refiere a la definición de la estructura orgánico funcional del Ministerio de Trabajo. Mediante el Decreto 74 de febrero de 2020, se convierte a la COPRETI en una unidad de gestión de la

administración pública provincial. Para llevar adelante sus funciones, se le asigna la figura de la Secretaría Ejecutiva, que estará conformada por una persona a cargo de la dirección del organismo. El mismo decreto también establece la figura de dos cargos del nivel de dirección en el seno de la COPRETI, que estarán a cargo de coordinar políticas sectoriales y medidas de restitución de derechos, respectivamente. En consecuencia, el organismo adquiere formalidad y mayor institucionalidad, con personal designado a través de los mecanismos formales, habilitándolo a recibir y administrar un presupuesto propio dentro de las partidas

Y al estar en la estructura, entramos en una línea de presupuesto [...] Nunca a nadie se le había ocurrido que para erradicar el trabajo infantil se necesita presupuesto. Me refiero a nivel político, no en nosotros. (Persona entrevistada N°2, Funcionaria de COPRETI Buenos Aires.10/11/2022).

Esta dotación de estructura y recursos a la Comisión fijará las condiciones habilitantes para el diseño del Programa Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil, cuyo lanzamiento tuvo lugar en septiembre del año 2020⁷⁴.

A los ojos algunos de los actores entrevistados, esta resolución gubernamental se identifica como parte de una intencionalidad de la nueva gestión, de jerarquizar la labor de la COPRETI y la de sus funcionarios:

“[...] hay una decisión política de la provincia, de presupuesto y darle valor a ese rol”. (Persona Entrevistada N°4, referente sindical. 06/12/2022).

El nuevo Programa Provincial, si bien marcaba una continuidad con el considerable nivel de complejidad que habían mostrado las intervenciones de la COPRETI en los otros períodos analizados, presentaba aspectos distintivos que permitirían dar cuenta de una profundización de la institucionalidad de sus acciones.

⁷⁴ Recuperado de https://www.gba.gov.ar/comunicacion_publica/gacetillas/kicillof_y_ruiz_malec_presentaron_el_programa_provincial_para_la

En este nuevo escenario, con mayor capacidad de gestión y respaldada por recursos propios, la COPRETI Buenos Aires avanzaría con una batería de acciones diversas en el territorio que incluyen formación y capacitación, implementación de acciones con actores locales, establecimiento de centros de cuidado y sistemas de información, entre otros.

El Programa Provincial del año 2020 da inicio también a una etapa de mayor profundidad y refinamiento conceptual en la forma en que la COPRETI interpreta sus intervenciones. Basado en un análisis de la situación, se identifican “nudos críticos”⁷⁵, sobre los que se diseñan los objetivos del nuevo plan provincial. Algunos de estos nudos identificados van desde la necesidad de contar con una línea de base provincial sobre trabajo infantil, la debilidad de la articulación en el territorio de los servicios locales y diversos órganos de gobierno, la necesidad de un sistema de información geolocalizado y por sectores para monitoreo y gestión, y el bajo nivel de acceso al cuidado en áreas críticas de trabajo infantil y adolescente, entre otros.

El programa se estructura en base a los denominados ocho objetivos estratégicos, que consisten más precisamente en productos concretos que luego se desagregan en actividades específicas.

Tabla 13. Objetivos del Programa Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil.

Objetivo General	Prevenir y Erradicar el trabajo infantil, proteger el trabajo adolescente y el de “niños” en el ámbito de trabajo artístico, deportivo y empresas de familia en la PBA
Componente	Actividades
Objetivo 1-Línea de base trabajo infantil en la PBA - EANNA Provincial	Establecer una línea de base sobre trabajo infantil en la PBA por sistema de muestreo que brinde información por territorios y por sectores

⁷⁵ De acuerdo con la COPRETI, el término “nudos críticos” alude a problemas identificados sobre los que se diseñan los objetivos de intervención del plan.

<p>Objetivo 2-Sistema integral de información geolocalizado de gestión evaluación y monitoreo en trabajo infantil agrícola (SIGGEMTIA)</p>	<p>Desarrollar un Portal de gestión geolocalizado que permitan diseñar, implementar, evaluar y monitorear de manera colaborativa estrategias integrales de erradicación de trabajo infantil desde el ámbito interinstitucional y cuatripartito que ofrece la COPRETI.</p>
<p>Objetivo 3-Nodos de acción contra el trabajo infantil. (Espacios de cuidado)</p>	<p>Impulsar y asistir proyectos locales integrales sectoriales que articulen y promuevan el Acceso al cuidado, el Trabajo decente, mediante la conformación de nodos de acción en sectores y áreas críticas de trabajo infantil en la Provincia de Buenos Aires.</p>
<p>Objetivo 4-Espacios de gestión sectorial del trabajo infantil a nivel provincial</p>	<p>Contar con espacios de gestión con actores claves por sector: en agricultura periurbana, ladrilleras, talleres, residuos sólidos urbanos, pesca y calle que apoyen la gestión territorial de los nodos de acción en áreas críticas de TI.</p>
<p>Objetivo 5-Fortalecimiento del Sistema de Inspecciones frente al Trabajo Infantil y Adolescente</p>	<p>Que el sistema de inspección alcance una mayor eficacia, a través de una focalización de las inspecciones en sectores críticos y un mejor desempeño de “lxs inspectorxs” frente a estas situaciones.</p>
<p>Objetivo 6-Fortalecimiento de Delegaciones Regionales frente a la Prevención y Erradicación del TI</p>	<p>Que cada Delegación Regional de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires cuente con personal capacitado en el Sistema de Prevención y Erradicación del TI, con la finalidad de que pueda prestar un servicio eficiente a cualquier “ciudadanx” que se presente requiriendo información o intervención.</p>
<p>Objetivo 7- Acción en base a protocolos: Fortalecimiento del Sistema de Prevención y Erradicación del TI en “agentxs” de política pública del gobierno de la Provincia de Buenos Aires: Niñez, Educación, Salud.</p>	<p>Mejorar la acción intersectorial y coordinada de los diferentes “agentxs” de política pública con competencias sobre el trabajo infantil, en base a un protocolo de acción general y específicos, consensuados y vinculante en la PBA</p>
<p>Objetivo 8-Creación del sistema de protección del Trabajo Infantil Deportivo y en Empresas de Familia y mejora del sistema de protección del Trabajo Infantil Artístico.</p>	<p>Que la provincia de Buenos Aires cuente con un bloque normativo completo, autosuficiente y uniforme con el resto de las provincias de la región Centro.</p>

Fuente: Elaboración propia en base al contenido recuperado de <https://www.trabajo.gba.gov.ar/cuidado-sin-trabajo-infantil> .(Las comillas son propias.)

Para este período aparecen objetivos novedosos que también dan cuenta de un interés por parte de quienes llevan adelante las acciones de la COPRETI de profundizar líneas de intervención y generar un contexto de mejores condiciones para la intervención en el territorio. Se destaca la intención de contar con información estadística actualizada, a través de una medición provincial sobre el trabajo infantil en la provincia, un déficit que ya fue observado en el capítulo introductorio de este trabajo, al indicar que las mediciones vigentes (especialmente la EANNA) realiza una desagregación territorial a nivel regional. Esta medida está principalmente enfocada en “medir [el] impacto de su política de erradicación de trabajo infantil, contando con insumos para direccionar las acciones en base a la evidencia estadística” (COPRETI Buenos Aires, 2020). Otra herramienta que forma parte de los objetivos del Programa y que merece ser destacada es la de la construcción de un “Sistema integral de información geolocalizado de gestión, evaluación y monitoreo en trabajo infantil agrícola”, que le permitiría a la COPRETI tener mayor efectividad en la planificación, focalización y monitoreo del trabajo infantil, con foco en el sector hortícola. Asimismo, aparece un nuevo concepto para el abordaje territorial de la problemática: los Nodos de Acción contra el Trabajo Infantil, que se enuncian como uno de los objetivos principales para la COPRETI, tal como se especifica en el Objetivo Número 3. Se trata de intervenciones basadas en el enfoque local que la COPRETI venía desarrollando desde años anteriores, que tienen como finalidad articular y promover el acceso al cuidado y al trabajo decente, en los ya mencionados sectores y áreas críticas de trabajo infantil en la Provincia de Buenos Aires. En palabras de dos de las personas entrevistadas,

El nodo de acción es la conjunción de actores, y de actores clave, que atienden la problemática del trabajo infantil pero que empiezan y terminan todos juntos. No es que se disuelve. Digo: si en un barrio piensan un proyecto de un UDI⁷⁶ de desarrollo infantil, bueno, el nodo es trabajar con escuelas, con el jardín, con la UDI, con el movimiento de trabajadores excluidos -como lo hacemos-, el municipio. Entonces, trabajar conjuntamente. Y todo lo que se reciba de presupuesto va a ese nodo de acción. (Persona entrevistada N°5, funcionaria de COPRETI Buenos Aires. 07/12/2022).

⁷⁶ Unidad de Desarrollo Infantil.

El nodo es la articulación de actores, el lugar donde confluyen cosas y emanan cosas, digamos. Eso es un nodo. Confluyen actores y emanan acciones, digamos. ¿No? Sería, en relación a proyectos que impacten sobre alguna de las causas [...] Pero “nodo” no es que vos vas a ver un edificio que diga “nodo de acción”. (Persona entrevistada N°2, funcionaria de COPRETI Buenos Aires. 10/11/2022).

A través de la identificación de un área crítica de trabajo infantil, y una modalidad de trabajo infantil asociada, en estos territorios se despliega una estrategia de abordaje específica. La intervención se basa en la articulación de actores en base a proyectos, acciones concretas que se implementan en cada contexto.

Un ejemplo de un Nodo de Acción puede encontrarse en la anteriormente mencionada localidad de Lomas de Zamora, en la que la COPRETI desarrolló una serie de acciones de diagnóstico enfocadas en ferias y actividades textiles durante años anteriores. Dando continuidad a todo ese bagaje de conocimiento y aprendizajes, ese territorio se configuró bajo este nuevo enfoque como un Nodo de Acción específico, ensayando respuestas a las problemáticas vinculadas a la producción y comercialización de indumentaria. Al respecto de este nodo y las acciones específicas implementadas en este contexto, menciona una de las personas entrevistadas:

Por ejemplo, estamos diseñando una marca propia, una marca COPRETI de ropa de niños, con identidad, que es una colección que va a salir a fin de año, que es un ejemplo de organización de cuatro organizaciones, en una marca que le da total autonomía. Y esa marca va a tener una identidad de producción, con trabajo sustantivo, sin trabajo infantil, sin trata, donde se respetan los derechos, y está pensado el cuidado de los niños mientras las madres trabajan. (Persona entrevistada N°2, funcionaria de COPRETI Buenos Aires. 10/11/2022).

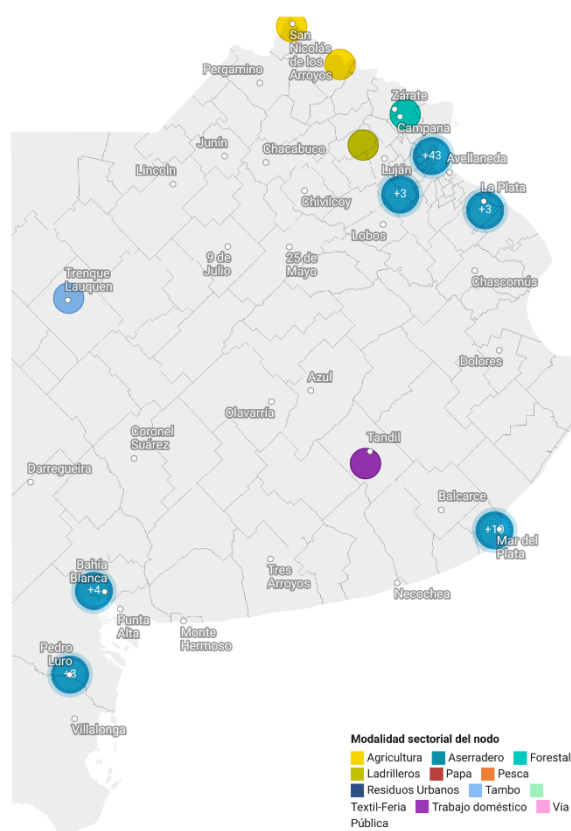
De esta manera, el testimonio permite dar cuenta de otras acciones novedosas implementadas por la COPRETI Buenos Aires, que incluyen respuestas integrales frente a una problemática compleja, abordando también los aspectos productivos y vinculados al empleo digno de las personas adultas.

Estos nodos, ubicados en puntos específicos, se gestionarían en articulación con un conjunto de socios locales, tales como municipios, organizaciones de la sociedad civil y sindicatos. El Programa describe a estos espacios como de carácter sectorial, así como de gestión descentralizada en el ámbito local. Esta metodología de intervención guarda continuidad con la de abordaje por proyectos en modalidades y sectores críticos

de trabajo infantil que la COPRETI venía impulsando desde períodos anteriores, en especial luego del lanzamiento del manual “Construyendo Territorios sin Trabajo Infantil”

De acuerdo a los datos de la página oficial de la COPRETI Buenos Aires, ésta cuenta al momento de escribirse esta tesis con 39 nodos de acción distribuidos en toda la provincia y abordando diversas “modalidades” de trabajo infantil que incluyen ladrilleras, residuos urbanos, agricultura, trabajo doméstico y pesca, entre otros⁷⁷.

Ilustración 1. Mapa de distribución de los Nodos de Acción de la COPRETI Buenos Aires



Fuente: COPRETI Buenos Aires.

Lo que se destaca como una fortaleza de los Nodos, y es valorado por los actores en el terreno, es su capacidad de adaptación y flexibilidad, tanto al contexto y características locales, como en la forma de dar respuesta a las problemáticas de esos territorios.

Porque no tenemos un libro para decir “bueno”. Ni el gobierno, ni la cartera que tal vez está trabajando en este

⁷⁷ Recuperado de <https://sitiba-copreti.trabajo.gba.gov.ar/principales-indicadores#nodos>

momento el tema de niñez, ni nosotros en la actividad productiva. Entonces, lo tenemos que ir adaptando de acuerdo a las necesidades y a las problemáticas, que son diferentes de un sector al otro. No todos los nodos son iguales, aunque ellos sean productivos: en uno puede haber un problema, en otro puede haber otro tipo de problema que hay que avanzar o que hay que tratar de contener en ese espacio y en ese lugar. (Persona Entrevistada N°3, Asociación de Productores Familiares del Guadalquivir. 15/11/2022).

Al conformarse los denominados “Nodos”, se habilita la posibilidad de que, a través de la COPRETI, los actores y organizaciones en el territorio reciban recursos para financiar proyectos que atiendan a las necesidades locales, como, por ejemplo, el establecimiento de espacios de cuidado para las infancias.

Una de las funcionarias entrevistadas da cuenta de la importancia y valor simbólico que tiene para los actores vinculados que la COPRETI pueda ofrecer estas soluciones concretas, para ir más allá del plano de lo discursivo o prescriptivo. Asimismo, es interesante destacar el esfuerzo que, en paralelo, intenta realizar el Programa en la conceptualización y caracterización de los actores que lo conforman, así como sus roles y funciones específicas.

Al respecto, una intervención concreta en el marco del Nodo de Acción conformado en Lomas de Zamora en torno a la producción textil fue presentada por la COPRETI a fines del año 2022. Merece la pena recuperar aquí un aspecto valioso, que da cuenta del trabajo acumulativo y producto de un acervo de experiencias adquiridas durante años de gestión por parte de la Comisión. Esta actividad da continuidad al trabajo iniciado alrededor del año 2011 durante el período de cooperación con UNICEF, que implicaba el desarrollo de diagnósticos locales y la apertura de mesas de gestión local compartida en torno a la actividad textil en dicho partido.

Como corolario del trabajo durante años junto a familias involucradas en el sector de la confección, la COPRETI lanzó junto a las autoridades municipales la marca de ropa “Kubi”, bajo la forma de cooperativa. Esta iniciativa se presentó como un proyecto de comercio justo y “libre de trabajo infantil y forzoso” y que tiene como uno de sus objetivos “crear una red socio productiva que empodere a las mujeres migrantes del rubro textil para una reinserción laboral decente” (Mundo Villa, 2022)⁷⁸. La

⁷⁸ Recuperado de <https://mundovilla.com/lomas-de-zamora-costureras-migrantes-lanzan-emprendimiento-inclusivo/> en Mayo de 2023.

cooperativa surgió producto de un proceso participativo, llevado adelante por la COPRETI a través de una actividad de “cartografía social”⁷⁹ mediante la cual los actores locales llevaron adelante un diagnóstico de situación e identificaron posibles soluciones a los problemas encontrados en torno a su actividad productiva. (Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil, 2022)

Por otro lado, en relación con los Nodos de Acción aparece detallada una nueva figura, la de las operadoras y operadores de erradicación del trabajo infantil. Estos agentes cumplen una función de articulación territorial y se encargan de la gestión compartida de cada Nodo, llevando a cabo actividades que comprenden el diseño de proyectos locales, así como el monitoreo de las acciones realizadas.

Como figura complementaria a la de las operadoras y operadores, aparece la de los líderes de organizaciones para la erradicación del trabajo infantil. Se trata de dirigentes de organizaciones comunitarias, de colectividades y sindicatos, vinculados a sectores productivos con alta incidencia sobre trabajo infantil, que actúan como la contraparte comunitaria del Operador de erradicación de trabajo infantil.

Otra de las actividades, que algunas de las personas entrevistadas identifican como un hito relevante en la historia de la COPRETI e implementada en el marco del Programa es el lanzamiento en 2021 de la Diplomatura en Abordajes Integrales del Trabajo Infantil. Esta formación se desarrolló mediante un convenio con la Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Según lo consignado en el sitio web oficial de la COPRETI, el objetivo principal de este curso de formación es proporcionar “herramientas teóricas y metodológicas a los técnicos y profesionales para el abordaje integral del trabajo infantil y adolescente, con enfoque territorial, sectorial y de cuidado”⁸⁰. De acuerdo con la información oficial, esta Diplomatura está concebida para agentes estatales que se desempeñan en áreas de niñez, educación, salud o trabajo, así como para actores sindicales, empresariales y de la sociedad civil.

⁷⁹ En las páginas siguientes se presentará una definición de esta actividad por parte de una de las personas vinculadas a la COPRETI. No obstante, de acuerdo con los documentos elaborados por la COPRETI, la cartografía social se define como “un proceso colectivo y participativo de construcción de saberes y puesta en valor de experiencias, a partir del intercambio generado por la utilización de mapas y recursos gráficos vinculados a las espacialidades locales” (Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil, 2022:9).

⁸⁰ Recuperado de <https://www.trabajo.gba.gov.ar/diplomatura>

Al respecto, en una de las entrevistas se destaca el valor de este tipo de formación y la identifica como un hito en la historia de la COPRETI:

me parece que la diplomatura, la formación pensada para agentes clave de territorio, son fundamentales. Pero una formación en serio, una formación académica, universitaria, que te dé un certificado. Me parece que es re contra importante. (Persona entrevistada N°5, funcionaria de COPRETI Buenos Aires. 07/12/2022).

Otro de los hechos distintivos, que surge entre los años 2021 y 2022, de acuerdo con la mirada de una de las funcionarias de la COPRETI es el establecimiento de un convenio con el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la provincia de Buenos Aires.

[...] Otro hito que me parece importante, fundamental, fue el convenio que armó [la COPRETI] con Desarrollo Social en término de las Unidades de Desarrollo Infantil. Y poder ofrecerles a los territorios espacios de cuidado de niños. (Persona entrevistada N°5, funcionaria de COPRETI Buenos Aires).

Según la información recuperada del sitio oficial de la Provincia de Buenos Aires, el mencionado convenio se celebró el 31 de agosto de 2021 durante una sesión plenaria de la COPRETI. De acuerdo a la información disponible, el convenio fija como objetivo la instalación de al menos 30 Unidades de Desarrollo Infantil en el ámbito de los nodos de acción de la a COPRETI⁸¹.

Mediante esta articulación, la COPRETI junto a Desarrollo Social y los municipios interesados, o en su defecto alguna organización comunitaria, establecen Unidades de Desarrollo Infantil (UDI). La institución local generalmente se encarga de proporcionar el espacio físico, mientras que el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, a través de un sistema de becas financia al personal necesario para llevar adelante las actividades del espacio.

Y la COPRETI le da, que eso es Ministerio de Trabajo, un subsidio de hasta 5 millones de pesos, que se llama Proyecto Local, para poder montar ese espacio de cuidado. Entonces, porque a veces puedo armarlo, pero hay que armar mesas, sillas, cocina... (Persona entrevistada N°5, funcionaria de COPRETI Buenos Aires. 07/12/2022).

⁸¹ Recuperado de https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/reuni%C3%B3n_plenaria_de_copreti_y_firma_de_acta_acuerdo_con_el

Nuevamente, aparece puesto en valor el hecho de ofrecer soluciones concretas, de llevar respuestas desde las políticas públicas al territorio, como una forma de dar legitimidad y credibilidad a la labor de la COPRETI:

Del recorrido que yo tengo en la provincia de Buenos Aires, poder salir al territorio y pensar con los actores clave que no solo pongo en agenda el trabajo infantil y problematizo y realizo una práctica, sino que además hay un recurso viable, y que se da. Los convenios se arman, se presentan y se consiguen. Entonces, para mí eso es valiosísimo. ¿Por qué? Porque en la historia de la política también hay mucha *zaraza*. (Persona entrevistada N°5, funcionaria de COPRETI Buenos Aires. 07/12/2022).

De esta manera, la COPRETI no sólo se convierte en un organismo meramente declarativo, sino que acompaña sus posicionamientos con soluciones reales, que son constatables por los actores del territorio y que, además, responden a sus demandas y necesidades puntuales.

Como uno de los últimos hechos relevantes, a fines del año 2022 la COPRETI publicó en su página web el “Sistema integral de información geolocalizado de gestión evaluación y monitoreo en trabajo infantil agrícola”, en respuesta al Objetivo 2 del Programa Provincial que se proponía “Desarrollar un Portal de gestión geolocalizado que permitan diseñar, implementar, evaluar y monitorear de manera colaborativa estrategias integrales de erradicación de trabajo infantil” (COPRETI Buenos Aires, 2020). Esta herramienta para la gestión de la problemática se desarrolló mediante una combinación de metodologías cuantitativas y cualitativas, basándose en fuentes estadísticas disponibles, pero, además, de manera participativa con los actores de cada territorio. De esta manera, mediante la anteriormente mencionada técnica de “cartografía social” las personas que habitan los territorios a intervenir identifican relaciones productivas, sociales, institucionales, así como condiciones de infraestructura y acceso a servicios, permitiéndole a la COPRETI recopilar información clave a nivel local para el abordaje del fenómeno:

La cartografía, nosotros le llamamos... es un proceso de planificación participativa, donde a partir de la cartografía como una técnica donde se cartografían problemas, actores, oportunidades, redes, vínculos entre los actores, se desarrolla una estrategia integral de abordaje. (Persona entrevistada N°2, funcionaria de COPRETI Buenos Aires. 10/11/2022).

Mediante esta metodología, la COPRETI ha podido recoger las voces no sólo de las y los adultos, sino de los niños, niñas y adolescentes de cada localidad en donde fue

implementada, ya que estos fueron protagonistas del proceso. De esta manera, los mapas construidos en este ejercicio reflejan la multiplicidad de miradas de las personas que habitan estos territorios y se corren también de una mirada o intervención adultocéntrica. A modo de mirada retrospectiva, una de las personas de la COPRETI menciona:

[...] la línea de base nuestra fue que partimos de “los chicos no trabajan: colaboran” a aplicar herramientas desde la perspectiva de los mismos chicos -la hoja de vida y otros tipos de herramientas [...] derrumbando la mirada adultocéntrica, que naturalizaba, invisibilizaba, etcétera. (Persona entrevistada N°2, funcionaria de COPRETI Buenos Aires.10/11/2022).

5. Consideraciones finales al capítulo II

Para concluir este capítulo, resulta de utilidad recuperar algunos aspectos relevantes identificados en los distintos períodos mencionados ya que contribuyen a una mejor comprensión de los hechos presentados.

Al inicio de este capítulo, se mencionaba la intención de identificar rupturas y continuidades en la historia de la COPRETI, como una suerte de claves para comprender su funcionamiento.

Comenzando por los puntos de inflexión, resulta relevante poner atención en aquellas de índole político, propias de los cambios de gestión luego de los procesos electorales. Indudablemente, los cambios de gestión gubernamental tuvieron un efecto significativo en la manera de funcionar de la COPRETI y en la organización del organismo. Especialmente esto se identifica en el desempeño prácticamente no institucionalizado entre 2002 y 2005, ligeramente subsanado a partir de ese año, y que recién la gestión a cargo desde 2007 parece intentar resolver en 2008. La sanción de la Ley 13.803, que creaba el Programa Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, significaba un cambio sustancial en el contexto institucional sobre el que se implementaban políticas para el abordaje del trabajo infantil en la provincia y significaba un salto cualitativo, reconociendo a la COPRETI como organismo rector en la materia dentro del Ministerio de Trabajo de la provincia, y apartándola de la órbita de las áreas de desarrollo humano.

Una segunda ruptura que merece la pena destacar, y que también era reconocida como significativa por los actores entrevistados debido al impacto que tuvo en ese momento,

fue la finalización del acuerdo de cooperación técnica de UNICEF con la COPRETI. Esta cooperación, como se mencionó, resultó un hito de suma relevancia en la historia del organismo, y que dejará una impronta todavía al día de hoy perceptible. Principalmente, porque gracias a esta asistencia técnica el organismo tuvo la posibilidad de contar con recursos significativos para impulsar diversas actividades a nivel territorial, como las mesas de gestión compartida o los diagnósticos locales. El fin de la cooperación con UNICEF operó como un punto de quiebre en la historia del organismo, ya que -de acuerdo a lo recogido en las entrevistas- impactó de manera significativa en el impulso de las actividades e implicó un proceso de reconfiguración interna para conseguir nuevos recursos y continuar implementado las políticas en marcha.

Pero esta articulación con UNICEF posibilitó también una serie de continuidades significativas. El manual “Construyendo Territorios sin Trabajo Infantil” de 2010 se convertiría en un hito de suma relevancia, convirtiéndose en la piedra fundamental para orientar las acciones de la COPRETI en los años subsiguientes. De hecho, al momento de realizarse este trabajo, el material sigue disponible como documento de referencia en el sitio web institucional del organismo. En particular, este manual influirá en el trabajo con foco territorial que se implementará con mayor intensidad a partir de 2016, con la consolidación del modelo de abordaje a través de los Nodos de Acción a lo largo de toda la provincia, y las políticas orientadas a “zonas críticas”. Muchos de los conceptos que actualmente conforman la “jerga” en la implementación de la COPRETI (gestión local, enfoque de desarrollo local, zonas críticas de trabajo infantil, entre otros), son desarrollados y presentados en este documento.

Por otro lado, otro efecto significativo ponderado por las y los entrevistados, es que el trabajo junto a UNICEF tuvo como resultado la conformación de un equipo de consultores especializados, que continuó por un tiempo vinculado de manera externa a la COPRETI y que luego se incorporaría de manera efectiva al equipo de gestión. Estas personas, con un conocimiento específico en la materia, serán también quienes darán forma a la estrategia a implementar por la COPRETI en los próximos años y garantizarán la continuidad de las acciones iniciadas en este período. Esta continuidad se dará también en el gobierno que asume en 2015 y se repetirá con la nueva administración que se hizo cargo de la provincia a partir de 2019. De acuerdo con las entrevistas realizadas, incluso tratándose de gestiones de diferente color político, se

mantuvieron prácticamente la totalidad de las personas del equipo en sus cargos. Esto será sumamente significativo para que la COPRETI continúe profundizando la impronta desarrollada en los años anteriores y consolidando una identidad particular.

Y finalmente, ya en el último período, otro hecho disruptivo tiene lugar de la mano de una nueva gestión al frente del gobierno provincial desde 2019. Se suceden tres aspectos que configurarán el accionar de la COPRETI en los años subsiguientes: el reconocimiento formal hacia la COPRETI mediante su inclusión efectiva en el organigrama oficial del Ministerio de Trabajo; la designación formal de las personas a su cargo; y finalmente, en estrecha asociación con lo anterior, la posibilidad de gestionar una partida presupuestaria propia. Estos tres elementos representan un hito distintivo y sin precedentes en la historia de la Comisión y será también destacado como de suma relevancia por las diversas personas entrevistadas para este trabajo. Como otro emergente asociado a esto

Como se ha podido ver, la historia de la Comisión está signada por diversos puntos de quiebre o ruptura, y, al mismo tiempo por diversas continuidades que, en el balance general, prevalecen sobre las primeras. Estas últimas han tenido un rol preponderante posibilitando a la COPRETI delinear una identidad y, a la vez, desplegar una estrategia de gestión de relativa homogeneidad a lo largo de los años.

En el próximo capítulo, se abordará el trabajo de la COPRETI desde la mirada y voces de los actores en el territorio. Para acceder a otra perspectiva respecto de la desarrollada a lo largo de este capítulo, se entrevistó a dos personas vinculadas a sectores productivos relevantes al tema de estudio y que llevan adelante trabajo territorial en distintas zonas de la provincia. A través de las entrevistas, se indagó sobre sus miradas sobre la problemática, el rol de la COPRETI al respecto y la manera en que se vinculan con esta.

Capítulo III. La mirada desde los actores del territorio y otras instituciones

Este tercer y último capítulo se enfocará en dos cuestiones. En primer lugar, busca recuperar la mirada de las y los actores que interactúan con la COPRETI en su tarea de abordaje y prevención del trabajo infantil desde el territorio. En segundo lugar,

intentar identificar aquellos aspectos que convertirían a la Comisión Provincial en un caso excepcional dentro del escenario actual.

Para una aproximación desde el territorio se han entrevistado especialmente a dos referentes territoriales, uno de una organización sindical de la Unión Obrera Ladrillera de la República Argentina (UOLRA) y a una representante del Nudo de Acción de El Peligro (Localidad de La Plata) y también miembro de la Asociación de Productores Familiares El Guadalquivir, vinculada a la producción de frutas y hortalizas. En este diálogo, se buscó conocer las tareas productivas que llevan adelante y sus formas de organización, así como también conocer desde su propia perspectiva cómo caracterizan la articulación con la COPRETI Buenos Aires. Este ejercicio permite un acercamiento a las políticas implementadas por la COPRETI Buenos Aires por fuera de la mirada “oficial” o institucional que se ha desarrollado en el capítulo anterior, y comprender de qué manera estas políticas son percibidas y valoradas por las y los actores del territorio.

Como se ha mostrado a lo largo de este trabajo, la Provincia de Buenos Aires, gracias a su vasto territorio, se caracteriza por contar con una diversidad de entramados productivos que, a su vez, derivan en diversas modalidades de trabajo infantil. Al evaluar cuáles son las modalidades más relevantes identificadas en la provincia, una de las personas entrevistadas mencionaba

[...] tenés todo lo que es Ladrilleros, que esa sí tiene un aspecto en salud terrible. Ladrilleros, cuando uno llegaba a los ladrilleros, al espacio donde hacen los ladrillos, la sequedad de la piel, el sol. Terrible. Cuestiones dermatológicas, infecciones. Después vos tenés todo lo que es pesca, toda la zona de la costa [...]

[...] En Bahía Blanca tenés toda la pela de camarones, que ahí interviene el puerto. [...] para la pela de camarones, buscan niños chiquitos, de cinco años, de seis, y necesitan manos suaves.

[...] Bueno, después, en lo que es complejo está todo lo que es situación de calle y venta callejera. Situación de calle lo tenés en el conurbano bonaerense [...]

[...] Y después, bueno, todo lo que es agrícola, trabajo en campo. Que ahí tenés mucha presencia de trabajo adolescente también (Persona entrevistada N°5, funcionaria de COPRETI Buenos Aires. 07/12/2022).

Aparecen entonces la producción de ladrillos y la actividad agrícola como una de las modalidades relevantes de trabajo infantil en el territorio bonaerense. Asimismo, los

criterios de selección para poner el foco en estas modalidades se basan en la combinación de otros factores:

En primer lugar, la actividad agrícola es considerada como uno de los sectores que concentra mayor proporción de trabajo infantil a nivel mundial (OIT y UNICEF, 2021). Por otro lado, el trabajo de niños y niñas en la producción de ladrillos es considerado por OIT entre las formas de “trabajo infantil peligroso”, ya que es una actividad que puede exponerlos a quemaduras, envenenamiento por monóxido de carbono y afecciones musculoesqueléticas (OIT 2011).

Asimismo, ambas actividades productivas están ampliamente extendidas en la provincia. Al respecto, la producción hortícola⁸² ocupa un lugar preponderante en la provincia de Buenos Aires, especialmente en las áreas periurbanas del Gran Buenos Aires. De acuerdo con estudios específicos sobre el sector, la denominada “Área Hortícola Bonaerense”⁸³ (AHB) es una de las más importantes del país en cuanto a producción “en fresco” y cuenta con más de 1500 unidades productivas que abarcan unas 13.000 hectáreas de producción de hortalizas y verduras para consumo y abastece -de acuerdo a las épocas- entre el 60% y 90% de las verduras frescas que se consumen el Área Metropolitana de Buenos Aires (Benencia, 2002 y 2012).

La producción ladrillera, por otro lado, está ampliamente extendida en el territorio bonaerense. En la provincia residen la gran mayoría de las 140.000 familias que, según se estima, se dedican a la actividad en todo el país (Maldovan Bonelli y Goren, 2019). Además, la provincia concentra casi la totalidad del país de la producción de ladrillos en fábricas (donde priman diversas modalidades de trabajo asalariado, formal e informal), y también una cantidad importante de hornos que se agrupan en distintas formas de producción de la “economía popular” (Goren et al, 2020). La “economía popular” ha sido definida de formas diversas dada la complejidad y variedad de formas de organización y producción que se asocian a ésta. Una definición reciente la describe como al conjunto de personas que “(...) se ganan la vida a través de una pluralidad de actividades que se desarrollan sin derechos laborales y sin patrón visible y en los

⁸² Que la COPRETI Buenos Aires identifica en diversos documentos, como el Manual desarrollado en 2010, como “crítica” en cuanto a la prioridad de abordaje respecto a la problemática del trabajo infantil, tal como se menciona en el manual de 2010 o en las entrevistas realizadas para este trabajo.

⁸³ Compuesta por los partidos de Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, La Plata, San Vicente, General Rodríguez, La Matanza, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Escobar, General Sarmiento, Pilar y Tigre (Benencia, 2002).

últimos años han generado nuevas formas organizativas, asociativas y de representación gremial.” (Fernández et al, 2021. p.2) La referencia a la economía popular resulta significativa dado que el 90% de la producción de ladrillos en el país se lleva adelante en este tipo de unidades productivas.

Un tercer criterio radica en la existencia de organizaciones constituidas en torno a las que se articulan las y los trabajadores vinculados a estas actividades productivas. La existencia de este tipo de organización da cuenta de una articulación entre las y los trabajadores para la defensa de sus intereses, así como la existencia de instancias de problematización y búsqueda de respuestas frente a los emergentes que surgen de estas actividades de reproducción. Además, la selección de modalidades donde priman tipos diversos de organización y representación permite también enriquecer los aportes a través de las múltiples experiencias y desde distintas perspectivas. Se pone entonces el foco para la selección de personas a entrevistar en una forma de representación de trabajadores de corte más tradicional, como lo es una organización sindical con reconocimiento dentro de la CGT, en el caso de la producción ladrillera. Y, por otro lado, en una organización social y comunitaria de base con una trayectoria considerable, que nuclea a productores de la zona sur del Gran Buenos Aires, como en el caso de la producción hortícola.

En síntesis, los actores seleccionados para las entrevistas responden a dos modalidades reconocidas como relevantes en cuanto a su presencia en la provincia y a su incidencia en el trabajo infantil y adolescente en el territorio, además de contar con una trayectoria considerable de trabajo junto a la COPRETI.

Se buscará mediante estas entrevistas obtener una mirada situada sobre el accionar de la COPRETI recogiendo la experiencia de los actores con los que interactúa, para, finalmente de realizar un intento para comprender en dónde radica su especificidad o carácter distintivo como organismo provincial abocado a la prevención del trabajo infantil en la Argentina.

1. El trabajo infantil en el sector ladrillero

En base a la información proporcionada por un referente del sindicato de ladrilleros - única organización en el mundo que representa los intereses de las y los trabajadores de este sector- la actividad productiva del sector está caracterizada por una alta

informalidad laboral. Como se mencionó, la producción de ladrillos se lleva adelante en dos tipos de establecimientos: por un lado, las fábricas, donde un empleador contrata a la mano de obra como asalariada, y por otro la producción de lo que en el sector denominan “de la economía popular”. Las provincias de Buenos Aires y Córdoba concentran la mayor cantidad de establecimientos fabriles, que pueden ser tanto formales como informales, o tener una forma mixta (Corradi,2022). En este sector el trabajo se realiza de forma artesanal en los mismos hogares de las familias que llevan adelante esta producción. Se trata de un oficio que suele transmitirse de generación en generación y que se desarrolla de una manera poco tecnificada. En general, suele ser una actividad llevada adelante especialmente por población migrante, principalmente de origen boliviano, según se refirió en la entrevista n°4., aunque en otros estudios específicos sobre la actividad se menciona también que la actividad es llevada a cabo por migrantes provenientes de Perú y Paraguay (Corradi, 2022).

[...]el 80% de las trabajadoras y los trabajadores -que hay muchas mujeres- están en la economía popular. Es decir, tiene sus hornos, que vos los habrás visto a la vera de la ruta, en sus casas y demás. (Persona Entrevistada N°4, referente sindical. 06/12/2022).

El carácter de actividad realizada dentro de las unidades familiares genera la ineludible vinculación de todos los miembros del núcleo familiar con la actividad productiva. A esto se suma la modalidad de pago por cantidad producida, conocida como “pago a destajo” (Corradi, 2022). De esta manera, niños y niñas también se involucran de manera temprana con esta labor:

Bueno, el nene se levanta, sale al patio y está ahí mamá, papá trabajando, la tía, algún vecino. Entonces, bueno, va, juega con el ladrillo, juega con el barro, apila los sábados. Digamos, su mundo es ese: el ladrillo (Persona Entrevistada N°4, referente sindical. 06/12/2022).

En la producción de ladrillos intervienen de igual manera varones y mujeres, aunque generalmente éstas últimas suelen definirse como “ayudantes” de sus maridos en la actividad.

Resulta que vos ibas a los hornos de economía popular, y estaban trabajando. Entonces: “hola, compañera, ¿cómo

estás? ¿Qué estás haciendo?” “Estoy ayudando a mi marido”.
Y vos la veías que cocinaba, apilaba los ladrillos...

-A la par.

A la par. Esos hornitos, con una yegua, pisan el barro. Y estaba ahí. (Persona Entrevistada N°4, referente sindical. 06/12/2022).

Esta forma de organización del trabajo implica que, a menudo, son las niñas las que se hacen cargo de las actividades domésticas, cuidando a los hermanos y hermanas más chicos, lavando y cocinando, mientras los varones más grandes se encargan de la producción de ladrillos.

[...] Bueno, va la familia, porque son varias manos, entonces ganan más. Con el ladrillo mismo: si está la mamá, el papá, y hay que apilar, el que apila es el nene. El trabajo doméstico infantil intensivo: la que cuida es la nena, se queda con los hermanitos, cocina, lava. (Persona Entrevistada N°4, referente sindical. 06/12/2022).

De acuerdo con la perspectiva del referente sindical ladrillero entrevistado, tener que trabajar desde la infancia se asocia con la desigualdad de oportunidades y también con otros sentidos que van más allá de las carencias materiales:

A mí me impactó una vez una charla que dio Darío Sztajnszrajber. Me impactó porque me remite a mi historia. [...] él decía que su hijo agarraba esto y decía “esto”, y lo emancipaba del sentido. Entonces, decía, de repente es una espada; de repente, tapa de una batería. [...] todo eso que vos podés hacer jugando en tu tiempo libre, un nene que trabaja -o una nena- no lo tiene. Y eso es lo que genera el pensamiento abstracto, lo que después te va a generar una persona con pensamiento crítico que pueda elegir. Es difícil elegir en este país, pero igual: que pueda elegir, que tenga las condiciones para poder elegir un destino, o por lo menos, mirá, si le tocó un destino injusto, mirarlo con un pensamiento crítico y cuestionarlo. No quedar cristalizado. Entonces, bueno, eso yo creo que es como una síntesis de lo que hace el trabajo infantil con las niñas y niños (Persona Entrevistada N°4, referente sindical. 06/12/2022).

Así, la UOLRA entendió que debía abordar el problema de la producción de ladrillos que se realiza dentro de la economía popular⁸⁴, donde observaban altos niveles de trabajo infantil, además de cuestiones relacionadas con la salud y seguridad de las familias involucradas, y otros derechos laborales no satisfechos en las personas

⁸⁴ La otra modalidad de trabajo infantil o adolescente extendida en el sector se da al interior de fábricas formales, con empleadores identificables, para las que corresponde hacer uso del cumplimiento de la ley 26.390.

adultas. A partir de la situación identificada, desde el sindicato se tomó la decisión de avanzar hacia el abordaje de la problemática del trabajo infantil, que inicialmente aparecía invisibilizada:

Y charlándolo con [el secretario general] se entendió que una de las políticas estratégicas de la UOLRA, por el grado de informalidad que había, tenía que ser la lucha contra el trabajo infantil (Persona Entrevistada N°4, referente sindical. 06/12/2022).

Comenzó entonces el acercamiento progresivo del organismo gremial con la COPRETI Buenos Aires, alrededor del año 2015. No obstante, el primer contacto no estuvo vinculado directamente con una situación de trabajo infantil, sino más bien con una cuestión sanitaria y con la situación documental de las familias involucradas:

[...] empezamos a tener contacto. [...] porque teníamos una problemática muy específica: como trabajábamos con migrantes, toda esa población migrante de ahí... empezó a haber muchos casos de tuberculosis. Fuimos al municipio - porque no eran todos trabajadores registrados-, el municipio miraba para otro lado, como siempre; y [el secretario general] decidió mandar una camioneta para hacer radiografías, en un horno juntar a todas las familias, para comprobar cuál era el estado de los pulmones y toda la situación. Entonces, ahí aparece la COPRETI, con el centro de documentación. No tenía mucho presupuesto en ese momento. [...]. Al principio, uno siempre mira a los funcionarios con desconfianza, como siempre... (Persona Entrevistada N°4, referente sindical.06/12/2022).

Este hecho que caracteriza al primer encuentro “formal” entre ambas instituciones da cuenta también del mencionado enfoque situacional o “ampliado” que distingue al accionar de la COPRETI. En su primera aproximación a un sector y actor que podría considerar como estratégico dada su criticidad, irrumpió con una solución que atendía una demanda concreta de la población involucrada, en este caso, migrantes: contribuir a la regularización documental de cada una de estas personas.

Con el correr de los años, el vínculo entre la COPRETI y la UOLRA iría ganando profundidad, especialmente cuando estos últimos identificaron que tenían intereses comunes entre sí, además de que no se sentían “estigmatizados” desde una mirada punitiva o propia de la fiscalización del trabajo:

Entonces, nosotros empezamos a trabajar con la COPRETI. Empezamos a sentir que nos daban un espacio, que nos daban un lugar en las reuniones, que podíamos hablar de nuestra realidad, que entendíamos de lo que hablábamos. Que no había una mirada

2. El trabajo infantil en el sector hortícola

Como se mencionó en el primer capítulo, la COPRETI Buenos Aires logró forjar vínculos con diversas organizaciones comunitarias y de base a lo largo de su trayectoria. La Asociación de Productores Familiares del Guadalquivir, ubicada en El Peligro (partido de La Plata), es una de ellas. A través del testimonio de una de sus representantes es posible contar con un acercamiento hacia la situación y características de la producción hortícola en la provincia y su vinculación con la problemática del trabajo infantil.

Como se mencionó, en la provincia de Buenos Aires se encuentra el “Área Hortícola Bonaerense” (AHB), también conocida como “cinturones hortícolas” que concentran la producción de verduras de hoja y hortalizas. El partido de La Plata es uno de los que componen este enclave productivo y es reconocido por su especialización en producción hortícola y por alto nivel de capitalización de las unidades productivas, en comparación con otras del AHB (Benencia, 2002). Se trata de producciones intensivas en mano de obra⁸⁵, donde se obtienen hortalizas y vegetales para consumo fresco, comercializados en los mercados de abasto metropolitanos:

a lo que se dedican es lo de hoja y de frutos de temporada, como ser tomates, morrón, pepino, berenjena, chaucha, zapallito, frutilla, todas esas cosas. (Persona Entrevistada N°3. Asociación de Productores Familiares del Guadalquivir. 15/11/2022)

Luego de un proceso de reestructuración de la producción en el AMBA⁸⁶ iniciado en la década del 90, asociado con cambios en los movimientos migratorios, las actividades hortícolas fueron asumidas principalmente por familias migrantes provenientes de Bolivia y que imprimieron una marca particular en las prácticas productivas⁸⁷. Estas familias se organizan en torno a pequeñas extensiones de tierra,

⁸⁵ El término “actividades intensivas” en mano de obra se refiere a las actividades productivas que involucran una gran cantidad de fuerza de trabajo en su producción.

⁸⁶ Área Metropolitana de Buenos Aires.

⁸⁷ Especialmente por la instalación del invernáculo como tecnología predominante de producción, la expansión de la mediería como forma de organización laboral y el dominio de espacios de venta en los mercados concentradores (Benencia, 2002 y 2012).

de las que generalmente no son propietarias, en una modalidad de organización del trabajo conocida como “mediería”⁸⁸ que contempla una retribución porcentual de la venta de la producción. Los acuerdos de mediería contemplan también el aporte de fuerza de trabajo que realiza el “mediero”, que generalmente incluye al suyo y el de su familia (Benencia, 2002 y 2012). La producción no se detiene en ninguna estación del año.

Ellos son alquilantes, y tienen un promedio de producción de no más de una hectárea o dos hectáreas, según el tamaño que ellos tengan. El trabajo es familiar, la producción es intensiva, bajo invernáculo y una parte en campo, o solamente invernáculo. El trabajo que realizan son los 365 días del año, no para la producción. (Persona Entrevistada N°3. Asociación de Productores Familiares del Guadalquivir. 15/11/2022).

Para estas familias, el trabajo tiene mucha importancia y, además, es un saber que se transmite de manera intergeneracional. Es lo que se conoce como “formas de habitar la quinta”, donde se vinculan el espacio de trabajo y la vivienda (Rueda, 2022). Por otro lado, es habitual que participen todos los miembros de la familia en la producción, aún desde temprana edad :

Bueno, porque eso era natural. Por ejemplo, que el papá sabía sembrar: el hijo también tenía que sembrar. No importaba la edad, no importaba si tenía que ir a la escuela o no. Porque esto ya es algo generacional. Entonces, al estar acá en La Plata, en el cinturón más importante, llegar acá, estar produciendo y donde venís ya con eso, con ese tema que vos tenés que enseñarle a tu hijo a trabajar [...] (Persona Entrevistada N°3. Asociación de Productores Familiares del Guadalquivir.15/11/2022).

La organización “Guadalquivir” surge como una necesidad de cooperación y apoyo mutuo de las familias hortícolas de la localidad de El Peligro, en el partido de La Plata. A medida que se fueron consolidando como productores fue creciendo la organización y, junto con ésta, la complejidad de los temas que se les fueron presentando y que comenzaron a abordar. Entre estos temas, comienza a discutirse la situación de la presencia de niños y niñas en la producción

⁸⁸ Definida como un tipo de relación contractual en la que las partes realizan diferentes aportes de tierra, capital y trabajo para llevar adelante la producción, con la consecuente distribución de los resultados, según lo acordado.

[...] a medida que va avanzando, se van planteando, se van poniendo algunos problemas que uno, como una referente, tiene que ir yendo de la mano con los compañeros para ver de qué manera podemos ir dando una solución. Porque la solución no se hace individual, sino en colectivo. Entonces, otro de los temas fue este también, el tema de los niños. Cuando vos empezás a capacitarte, y vas viendo que los chicos no tienen que estar en la quinta, ¿por qué? Por una sola razón: por la salud, por los cuidados, los accidentes. Todas esas cosas. (Persona Entrevistada N°3. Asociación de Productores Familiares del Guadalquivir. 15/11/2022)

Esta necesidad de problematizar la presencia de niños y niñas en la actividad productiva la dispararon diversos sucesos en los que se registraron accidentes y hasta muertes de éstos debido a su exposición a diversos peligros vinculados a las actividades que desarrollan los adultos.

De esta manera, la COPRETI -que ya tenía conocimiento de la situación del sector hortícola porque había realizado diversos estudios de específicos⁸⁹ en la provincia- tomó contacto con “El Guadalquivir”. Al respecto, el testimonio indica:

Nos empezamos a encontrar [...]. Y nos encontramos en La Plata, y yo le comentaba que me sorprendían algunas cuestiones que estaban pasando, y que estaba muy preocupada por ese tema, porque habían surgido tres abortos espontáneos, porque sí. O sea, no es normal, para mí [...] (Persona Entrevistada N°3, Asociación de Productores Familiares del Guadalquivir. 15/11/2022).

El testimonio da cuenta de que las primeras temáticas abordadas conjuntamente por ambas instituciones no radicaban específicamente en retirar a niños y niñas de la actividad productiva, sino más bien en la prevención de problemáticas vinculadas a la salud de los estos, asociadas generalmente a la manipulación de sustancias químicas utilizadas para la producción, mediante capacitaciones y charlas informativas. Luego, con el paso del tiempo, la organización fue incorporando el abordaje de la problemática del trabajo infantil:

[...] yo, por lo general, soy una persona que camina dentro del territorio. Visito a las unidades productivas, a las compañeras, compañeros [...] entonces he ido detectando estas problemáticas que, junto con la COPRETI, fuimos viendo cómo podíamos hacer para que los niños estén en el lugar que corresponde, en la escuela o haciendo otras

⁸⁹ Para referencia, se menciona el trabajo de investigación “Estudio cualitativo sobre la dinámica del trabajo infantil en el sector hortiflorícola de Florencio Varela” del año 2012.

actividades. (Persona Entrevistada N°3, Asociación de Productores Familiares del Guadalquivir.15/11/2022).

Es interesante también mencionar que este encuentro entre la COPRETI y las y los integrantes de la organización no se trató de un proceso lineal o simple. Sino que la identificación y consecuente problematización del trabajo infantil para su abordaje junto a la COPRETI aparece mencionada por la referente como objeto de discusiones, reflexiones y también tensiones al interno de la Asociación, especialmente con el dilema interferir en la vida y prácticas de las familias productoras:

En un principio, no te voy a mentir, para qué te voy a mentir: ha sido difícil en un principio. Pero luego, con el transcurso del tiempo, esto fue formando parte de ellos [...]

[...] La mayoría viene de Bolivia, cruzaron la frontera, vinieron acá, y es su forma de vida. Entonces, ¿vos cómo hacés para modificar esos cambios de vida? Vos no le podías ir a decir “che, no mandes a trabajar a tu hijo, tu hijo tiene que estar estudiando o haciendo otra cosa”.

[...] No se lo podía yo decir. “Te voy a modificar tu vida”. No, es imposible. (Persona Entrevistada N°3, Asociación de Productores Familiares del Guadalquivir.15/11/2022).

Con el correr de los años, y a medida que se fue afianzando el vínculo entre “El Guadalquivir” y la COPRETI, la organización de productores se convirtió también en articuladora de un “nodo de acción” contra el trabajo infantil para el sector hortícola en la zona de La Plata. La organización profundizó su compromiso para atender a la temática y reforzar su trabajo con las infancias. A través de este nodo, la organización atiende diversas demandas y situaciones vinculadas con las infancias del territorio, mediante actividades regulares de contención y acompañamiento a las familias:

[...] lo que se hace son tres momentos durante la jornada de juegoteca. Se hace una jornada de bienvenida, de ver qué podemos reforzar, traen la mochila, traen los cuadernos -o acá están los cuadernos- que están recibiendo. Lo hemos implementado y lo hemos utilizado, como tiene que ser, creo que es así. Tenemos un refuerzo escolar, tenemos los recursos -pizarra, cuaderno, libros [...] Después, hacemos las actividades recreativas, ya sea manualidades, juegos. Después toman la merienda, y después alguno que quiera otro refuerzo también se queda. Y también se hace otro día de la semana otro refuerzo escolar (Persona Entrevistada N°3, Asociación de Productores Familiares del Guadalquivir.15/11/2022).

3. La COPRETI Buenos Aires según la mirada de los actores del territorio

Las voces seleccionadas, si bien presentan diferencias en cuanto al tipo de actividad y actores involucrados, permiten -gracias a esta particularidad- recoger experiencias desde diversas perspectivas que habiliten (re)construir un vínculo, una trayectoria de trabajo desde la mirada de los propios protagonistas y las organizaciones del territorio. Además, en este apartado se incluye el testimonio de una persona que se desempeña como especialista en materia de trabajo infantil en la OIT de Argentina. Se espera así que su mirada, aporte experiencia y recorrido en la temática a lo largo de los años, en complemento con la mirada de las organizaciones territoriales, para la construcción de la imagen de la COPRETI desde la perspectiva de distintos actores sociales involucrados con ella.

Al indagar en las entrevistas qué aspectos o puntos valorables encuentran en la COPRETI Buenos Aires, son tres factores o características los que aparecen como constantes o recurrentes.

El primero es la formación, el profesionalismo de sus equipos, aspecto que permite una mirada informada en torno al trabajo infantil y sobre la problemática en la que se busca intervenir. Acompañada de esta mirada experta, en segundo lugar, aparece la capacidad de escucha, la receptividad frente a lo que se está abordando. Y, por último, esa aptitud y permeabilidad se complementa con un sustrato material, con elementos palpables que impactan en la realidad de quienes los reciben, es decir, los recursos económicos.

En cuanto al profesionalismo y la preparación de las y los funcionarios de la COPRETI Buenos Aires para llevar adelante sus tareas en las entrevistas se menciona

[...] me parece que es un equipo de trabajo que sabe lo que hace. “Me parece” no: es un equipo de trabajo con el cual podemos tener diferencias, pero sabe lo que hace. Sabe lo que hace, no pienses que te estoy dando una carta blanca, porque por ahí tenemos diferencias, pero sabe muy bien lo que hace. (Persona Entrevistada N°4, referente sindical. 06/12/2022).

[...]Pero pasado en limpio, y dicho en dos palabras, creo que hay una buena combinación de conocimiento técnico y de lectura política, y de condiciones dentro de la provincia como para que las cosas hayan sucedido así. (Persona Entrevistada N°1. Especialista en trabajo infantil. 21/10/2022).

Esta formación del equipo técnico también le permite aproximarse mejor a diversas realidades presentes en la provincia, lo que una de las personas entrevistadas define como “pluri-realidades”, diversas expresiones y situaciones donde el trabajo infantil se manifiesta, asociado a determinados factores socioeconómicos. Esta mirada situacional abre las puertas para una aproximación diferente frente a la problemática.

Entonces, ahí hay una *pluridiversidad* de poder encarar el trabajo infantil desde otro lugar. Porque siempre era “no”, la inspección a ver si había trabajo infantil en una fábrica, hacer una multa. ¿Y después qué pasa con ese chico? ¿Dónde va? [...] No quiere decir que, llegado al caso, no haga una denuncia. Si hay que hacer una denuncia, se hace. Pero hay otra mirada. Hay una mirada hacia los sectores de economía popular, hacia los sectores de economía informal, que obviamente no se resuelve con una inspección ni mucho menos. (Persona Entrevistada N°4, referente sindical).

En cuanto a la segunda característica enumerada, apertura y permeabilidad, se menciona a menudo la flexibilidad para buscar formas alternativas de acercarse a la gente y para construir soluciones participativas sin imponerlas, acordes con la realidad en la que se trabaja y atendiendo a los tiempos y momentos de cada actor:

Fuimos pensando [...] de qué manera podíamos introducir[nos]. Primero, que se abra la tranquera. Primero, es que esa tranquera se pueda abrir. Después, cómo ingresar y qué es lo que hacés. Qué es lo que vas a hacer. Ha tomado muchos años poder discutir ese tema. Es un tema muy arraigado [...].

[...]Entonces había que trabajar territorialmente, con las familias, con los chicos. Entonces, bueno, empezamos a trabajar y a hacer capacitaciones con los papás y las mamás, jugando y haciendo cosas y en muchos espacios que los fuimos invitando (Persona Entrevistada N°3, Asociación de Productores Familiares del Guadalquivir.15/11/2022).

Aparece también ponderada esa disposición de la COPRETI a co-gestionar, o construir con otros, con una actitud de escucha y permeabilidad hacia las demandas y necesidades del territorio. Esta postura contempla implementar soluciones que, muchas veces, parten desde las necesidades del territorio “de abajo hacia arriba” y no al revés. Como en todo proceso de construcción social, esta articulación no está exenta de problematización y debate,

[...] esas políticas públicas, que se diseñaron desde la COPRETI y que tienen un acompañamiento nuestro porque nosotros los planteamos... Dijimos “a ver, ¿cómo resolvemos esto? [...]

[...] nosotros encontramos que la COPRETI de Provincia de Buenos Aires realmente nos escuchaba. Por ahí también discutíamos, nos enojábamos, pero son parte de la vida propia, ¿no? (Persona Entrevistada N°4, referente sindical. 06/12/2022).

Por otro lado, este último aspecto mencionado en el fragmento de entrevista precedente, el de los contrapuntos y desacuerdos propios del hacer y articular con otros, también puede rescatarse como una virtud o una cualidad. En ese sentido iba también la mención realizada anteriormente por una de las personas entrevistadas:

[...] no pienses que te estoy dando una carta blanca, porque por ahí tenemos diferencias [...]. (Persona Entrevistada N°4, referente sindical. 06/12/2022).

Dejar lugar a la posibilidad de discrepar, de presentar miradas diversas sobre cómo intervenir, sin que ello represente una imposibilidad de continuar trabajando conjuntamente es otro indicio de permeabilidad y flexibilidad.

La COPRETI se erige además como un “aliado”, al decir de una de las personas entrevistadas, en el sentido de que se puede contar y recurrir de manera accesible, con disposición a involucrarse, a escuchar y a entender lo que sucede para ensayar respuestas concretas junto a los protagonistas.

Por último, el tercer factor en cuestión es el de la “materialización”, que permite traducir en acciones concretas lo que se expresa a través de postulados y posicionamientos. Entonces, los actores entrevistados señalan que la COPRETI Buenos Aires cuenta con una estructura, tiene recursos suficientes para materializar algunos de los cambios que se propone en el territorio, llevar a la práctica sus propuestas. Ya sea mediante el financiamiento de talleristas o parejas pedagógicas, a través de la provisión de equipamiento o insumos para el funcionamiento de centros de cuidado infantil, o también apoyando actividades recreativas y nutricionales para aquellas poblaciones que en ocasiones pueden ver negado su acceso a estos derechos

El nodo de El Peligro, al surgir esta propuesta junto con el proyecto de Buena Cosecha⁹⁰, nos bajaron recursos, porque nosotros teníamos muy poquitos recursos. Lo que sí teníamos muy claro es que había que hacer algo, de alguna manera [...]

⁹⁰ Se refiere al Programa Buena Cosecha, que depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y se encarga de financiar centros de cuidado para la prevención del trabajo infantil agropecuario. La COPRETI Buenos Aires tiene actualmente un convenio de articulación con este programa.

[...]. Vino una dupla del ministerio, de COPRETI, y ellas trataron de capacitar, de guiar, así que hoy en este momento solo la organización está haciendo, junto con los animadores [...] (Persona Entrevistada N°3, Asociación de Productores Familiares del Guadalquivir.15/11/2022).

Nosotros les planteamos, por ejemplo, en este espacio de cuidado, como en otros, “mirá, nosotros necesitamos armar un espacio de cuidado donde el eje va a ser la vuelta a la escuela de los chicos”. Sí, respondió. “El eje va a ser ese, va a ser el juego, la merienda, el almuerzo”. A veces al principio había discusiones, porque también los presupuestos son finitos, no es que ellos tenían... Entonces decían “bueno, ayúdenos ustedes”. No “ayúdenos”, sino “bueno, pongámosle presupuesto a la merienda y nosotros vemos cómo hacemos con el almuerzo”. (Persona Entrevistada N°4, referente sindical.06/12/2022).

Aparece también como muy valorado el financiamiento y organización de actividades recreativas específicas, tales como paseos durante las vacaciones de verano:

El año pasado, 60 niñas y niños, que son hijos de ladrilleros, que no conocían el mar, que no conocían el Obelisco, fueron a Chapadmalal a tener sus vacaciones. El impacto que tiene eso, con sus madres, y además población migrante en un 80%... Población migrante que vive hace como quince años acá. Impresionante. Porque los chicos no conocían el mar. Van, tuvieron un profesor de natación, la comida garantizada, el transporte con aire acondicionado. (Persona entrevistada N°4, referente sindical.06/12/2022).

Resulta interesante en base a lo que se viene mencionando recuperar aquí la mirada de los funcionarios sobre la cuestión del presupuesto, de los recursos que se asignan, hecho reivindicado como un distintivo de la COPRETI y que da cuenta de una forma particular de trabajar, donde se trasciende el plano discursivo:

Ese nodo de acción ahora tiene posibilidades de recibir dinero para poder pensar un proyecto local. Y ese proyecto local se hace generalmente para montar un espacio de cuidado, para poder pensar talleres durante todo un año que generen accesibilidad de derechos, montar una ludoteca en un barrio. [...] Digo, fijate que ahí empieza a cambiar: salimos al territorio con recursos. Lo que teníamos antes en la historia y en la génesis de la COPRETI: salíamos al territorio con discursos, pero no con recursos. (Persona Entrevistada N°2, funcionaria de COPRETI Buenos Aires.07/12/2022).

Y esta “marca de gestión” o característica distintiva, la disponibilidad de recursos materiales cobra aún más relevancia cuando se compara a la COPRETI Buenos Aires

con sus homólogos. De acuerdo con los testimonios recabados, la asignación de partidas presupuestarias suele ser la excepción, no la regla entre las COPRETI del país:

Cuando preguntás, las COPRETI son dos personas. Y son dos personas que tienen un auto sin nafta y con una computadora sin memoria. Hay de todo, ¿no? (Persona Entrevistada N°1. Especialista en trabajo infantil.21/10/2022).

Y para concluir, retomando lo que mencionaba una de las entrevistadas en el Capítulo 2 el, en un escenario donde muchas veces prima la “zaraza”, traducido esto en el decir sin hacer, o el decir una cosa y luego hacer totalmente lo contrario, el trabajo de la COPRETI aparece legitimado y destacado por los actores:

[...] la verdad que estamos contentos, muy contentos con la COPRETI de la Provincia de Buenos Aires. Y esperemos que podamos seguir trabajando como venimos trabajando, porque lo venimos haciendo bien, y lo que genera en la familia, sabés que es una cosa que está muy devaluada: la esperanza. Genera esperanza. (Persona Entrevistada N°4, referente sindical.06/12/2022).

4. Una aproximación a las particularidades de la COPRETI desde la perspectiva de los actores

Como parte de uno de los propósitos planteados para este trabajo, de identificar aspectos distintivos o particulares que caracterizan a la COPRETI Buenos Aires, a continuación, se presentará un recorrido sobre aquellos elementos que, a la mirada de las personas entrevistadas para este trabajo, contribuyen a dar a la Comisión un carácter peculiar o destacado.

En primer lugar, desde una mirada a la provincia como jurisdicción, aparece la idea de mayor “institucionalidad relativa” y de que -en términos generales- Buenos Aires suele avanzar antes y más que sus homólogos. Inicialmente, se menciona la existencia de un andamiaje institucional para los organismos de gestión provincial, que sienta las bases para un contexto favorable la implementación de políticas. A esto se suma un factor complementario, que es el hecho de que la provincia cuenta con un presupuesto favorable en comparación con otras provincias del país. Así lo reflejaba una de las voces entrevistadas:

para mí, dos cosas: tienen mayor cantidad de recursos, o sea, son provincias más ricas. [...] El presupuesto que maneja la provincia de Buenos Aires -comparalo con el Chaco, comparalo

con Catamarca- va a ser bien distinto en términos de ingresos. Y ahí hay algo de institucionalidad que se fue construyendo [...] (Persona Entrevistada N°1, Especialista en Trabajo Infantil.21/10/2022).

También, la existencia de un marco legislativo de avanzada y acorde, acompañando los nuevos paradigmas vigentes⁹¹:

Siempre Provincia de Buenos Aires se destacó. Siempre. Conceptualmente, muy avanzado, y no nos olvidemos de que a la provincia de Buenos Aires también le vino bien el cambio de paradigma de niñez, el sistema de promoción y protección. Porque muchas de las provincias se basan en la ley de niñez de nación porque no tienen su propia ley. Entonces, ojo que los recorridos legislativos en la provincia de Buenos Aires siempre van muy avanzados a diferencia de otras provincias. Córdoba no sé si todavía tiene legislación propia en Niñez. La educación sexual integral en la provincia de Buenos Aires es una ley y es obligatoria. En el resto, no. (Persona entrevistada n°5. Funcionaria de COPRETI Buenos Aires. 07/12/2022).

También, surge de las voces entrevistadas la mención a la COPRETI que se distingue en diversos aspectos operativos y programáticos

La COPRETI de Buenos Aires fue, cuando empecé a trabajar [...] una de las pocas que tenía un programa, que tenía presupuesto, que movilizaba recursos. (Persona entrevistada n°1. Especialista en trabajo infantil. 21/10/2022)

Este marco de institucionalidad provincial, llevada al plano específico de la COPRETI Buenos Aires, se puede asociar a un proceso de continuidad, un acontecer progresivo, de carácter acumulativo, donde ésta fue atesorando un acervo de conocimiento y experiencias sobre cómo intervenir, de qué manera hacer su trabajo y junto a quiénes.

[...] a veces lo movilizo [en referencia a la persona que coordina la COPRETI] y le digo “ojo, eh, que vos estás pudiendo hacer todo esto porque hay una historia y una génesis, que pudo poner en agenda la problemática del trabajo infantil”. Si no, hubiera arrancado de ahora. (Persona Entrevistada N°5, funcionaria de COPRETI Buenos Aires.07/12/2022).

En algunos casos, aparece también mencionado, además del componente de institucionalidad como factor habilitante o distintivo, el rol de ciertos funcionarios que marcan una diferencia.

⁹¹ Al respecto, una muestra evidente resulta la adopción temprana por parte de la provincia de Buenos Aires del paradigma de protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes -ya mencionado en este trabajo- mediante la sanción de la ley 13.298. Mientras que a nivel nacional ese paradigma se adoptó con la sanción de la ley 26.390 en septiembre de 2005, Buenos Aires ya tenía la propia meses antes, en enero de ese año, dando cuenta un camino de total autonomía y de avanzada en la materia.

Hay para mí dos variables... Por ahí estoy simplificando mucho, y me puedo estar equivocando tranquilamente, pero creo yo que hay un sustrato institucional y de antecedentes institucionales y de desarrollo y de recursos que favorece, y un líder carismático, técnico y con mucha *expertise* en el tema que sabe aprovechar los recursos, y la oportunidad de la cooperación internacional [...] (Persona Entrevistada N°1, Especialista en Trabajo Infantil.21/10/2022).

Mantener ese “hilo conductor” fue sin dudas posible gracias a la continuidad de varios de los miembros de la COPRETI dentro de los cuadros técnicos. Si bien las autoridades responsables del organismo variaron a lo largo del tiempo, muchos de los técnicos que se incorporaron -algunas veces como consultores externos- permanecieron vinculados a través de los años.

Por último, por último, otro de los aspectos que las personas entrevistadas destacan como distintivos de la COPRETI Buenos Aires es su capacidad de movilizar recursos

Si vos ves [...] lo que son las COPRETI de muchas provincias -y no voy a dar los nombres-, es una persona con una oficina, que poco más le dan una bicicleta para toda una provincia. No hay peor cosa que darle un nombre y un puesto a una persona, y no darle ningún tipo de poder, porque no te va a resolver nada. (Persona Entrevistada N°4, referente sindical.06/12/2022).

[...] Pero creo que pudo articular bien cuestiones bien técnicas de no hacer una suelta de globos. Digo lo de la suelta de globos como algo de baja incidencia, ¿no? [...] Sí hacer cosas más sustantivas que permiten realmente la toma de decisión, como es esto de estos mapas y este trabajo en territorio que ha hecho a través de los nodos, y a través de algunos sectores productivos (Persona Entrevistada N°1, Especialista en Trabajo Infantil, 06/12/2022).

Esta capacidad de movilizar recursos es reconocida por los actores como una combinación de estrategia y visión de quienes están al frente de las actividades de la COPRETI, para generar las oportunidades que permitan implementar políticas:

[...] eso es tener una visión de no esperar todo que venga de afuera -sentarse a esperar-, sino movilizar recursos.

[...] Y logró movilizar recursos, a través del área de [Andrés] Larroque⁹², y presupuesto interno. Entonces, logró cierta autonomía, y la autonomía también de la asistencia técnica de los organismos internacionales [...]. (Persona Entrevistada N°1, Especialista en Trabajo Infantil.21/10/2022).

⁹² Ministro de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires.

También, se reconoce que el de la COPRETI de Buenos Aires es un caso particular debido a sus progresos comparativos a lo largo de sus años de gestión, en relación con sus homólogas:

[...] nosotros hablábamos de COPRETI con distintas velocidades, ¿no? Y Buenos Aires es una de las que más avanza y más rápidamente. (Persona Entrevistada N°1, Especialista en Trabajo Infantil.21/10/2022).

Las personas entrevistadas, por su parte, dan cuenta de la importancia y del impacto en términos positivos del trabajo de la COPRETI en la realidad de las familias con las que interviene. Y no desconocen el valor simbólico que tiene esta labor

¿Cuál es el impacto que le puede cambiar, aunque sea algo de su vida?” Bueno: estas políticas públicas. Un espacio de cuidado. Por ejemplo, un impacto muy grande que hubo fue que Ladrilleros pudo trabajar el tema de la pandemia en ese sector. (Persona Entrevistada N°4, referente sindical.06/12/2022).

5. Consideraciones finales del capítulo.

Luego de transitar a través de la voz de distintos actores la experiencia del trabajo y articulación de sus organizaciones con la COPRETI de Buenos Aires, merece la pena realizar algunas consideraciones.

En primer lugar, un hecho evidente es que las personas entrevistadas reconocen que las organizaciones a las que pertenecen, a través de procesos diversos y mediante recorridos singulares, han identificado al trabajo infantil como una problemática necesaria a abordar y sobre la que deben intervenir. Se trata de caminos particulares, sobre los que, sin embargo, no han llegado a profundizar en su totalidad durante las entrevistas y durante este trabajo, y sobre lo que merecerá la pena retomar en profundidad en futuras investigaciones. Al respecto surgen algunos interrogantes que ameritarían ser recuperados en otras indagaciones, y se detallan algunos: ¿el tema emergió como significativo para estas instituciones por la vinculación con las historias personales de quienes se encuentran en los puestos de conducción? O, en su defecto ¿qué factores llevaron a las organizaciones a adoptarlo como tal?; También, ameritaría preguntar ¿fue gracias al trabajo de incidencia de la COPRETI que esta temática logró convertirse en una problemática para estas organizaciones? Y, en relación con esta última pregunta ¿cuáles fueron los elementos que actuaron como un factor

determinante para lograr la adhesión y apropiación del tema por parte de estas organizaciones? La respuesta a estas preguntas seguramente permitirá conocer aún mejor el trabajo de la COPRETI y su forma de vinculación territorial, así como la relación de las organizaciones del territorio con la problemática.

En segundo lugar, las voces coinciden en un reconocimiento y legitimación al rol de la COPRETI y a la importancia de la tarea que lleva adelante, así como cierta confianza – aunque como aparece mencionado, ésta no es “un cheque en blanco”- sobre la forma en que ésta implementa sus políticas. Especialmente, se reconoce la predisposición de la Comisión al diálogo, la posibilidad de planificar intervenciones de manera conjunta y el sentir que tienen voz y son escuchadas. Este elemento, de sensación de reconocimiento como interlocutores válidos y de trabajar “como iguales”, sin dudas actúa como un componente fundamental para el éxito de las actividades implementadas por la COPRETI, ya que apela al protagonismo de las organizaciones y a la apropiación de la causa por parte de estas, en una sociedad de beneficio mutuo con una especie de liderazgo compartido en las intervenciones.

En tercer lugar, también emerge una dimensión, tal vez no del todo abordada a lo largo de las entrevistas y que también valdrá la pena retomar en otros trabajos. Se trata del aspecto cultural, en el que las prácticas comunitarias asociadas a las actividades productivas se entrecruzan con las políticas de erradicación del trabajo infantil. En el caso de la producción hortícola, esto se explicita claramente cuando al momento de hablar sobre el abordaje del tema con las familias productoras, la persona entrevistada se pregunta “¿Vos cómo hacés para modificar esos cambios de vida?” o cuando luego menciona respecto al trabajo de prevención con las familias “No se le podía decir: te voy a modificar tu vida”, indicado así que trabajar sobre este tema toca también otros aspectos sensibles de las personas involucradas. También aparece esta cuestión cuando se describen las formas de organización en la producción ladrillera y los roles atribuidos y distribuidos en las tareas de producción y reproducción. Estas expresiones ponen de relieve la dimensión cultural interactuando y tensionando con la problemática del trabajo infantil y aportan una mayor complejidad al análisis y a su abordaje, ya que se entrecruzan con el enfoque de derechos, la legislación y las políticas de prevención que se implementan.

Por otro lado, resulta relevante mencionar que, desde las dos perspectivas recogidas en las entrevistas a actores del territorio, se destaca expresamente la importancia de

contar con recursos para intervenir en las realidades en que les toca actuar, hecho que se consume gracias al apoyo de la COPRETI. Este aspecto, de alguna forma contribuye a reforzar la credibilidad sobre la Comisión y los postulados que impulsa. Como se mencionaba a lo largo del capítulo, no se trata entonces sólo de enunciados abstractos o meras intenciones, sino de acciones concretas y palpables que, de diversas maneras, impactan en la vida de las personas.

Por último, otro aspecto que merece destacarse es que cuando se pregunta a los actores sobre las capacidades y presuntos aspectos distintivos de la COPRETI Buenos Aires, surge un consenso que la posiciona como de “las más adelantadas”, la que “avanza mejor” y que “sabe lo que hace”. Las entrevistas destacan el marco normativo de vanguardia con el que cuenta la provincia, la mayor capacidad presupuestaria relativa, el profesionalismo de sus funcionarios y la capacidad de visión para crear oportunidades. También, se subraya cierta capacidad operativa y de gestión que posibilita al organismo ser uno de los pocos en contar un programa de implementación. Por último, una de las personas entrevistadas pondera también como aspecto distintivo al de la continuidad, la importancia del “hilo conductor” que permite al organismo pensarse más allá del corto plazo y dentro de un proceso de construcción continua.

Conclusiones.

1. La COPRETI Buenos Aires ¿Un caso excepcional?

Al inicio de este trabajo, me planteaba como objetivo desentrañar los orígenes de la COPRETI Buenos Aires, con la inquietud de comprender cómo y por qué logró constituirse de una manera distinta al resto de sus homólogas. Es decir, me proponía identificar esos elementos distintivos y característicos del organismo y el contexto en que emergieron y se consolidaron.

Para ello, se realizó un ejercicio analítico de periodización histórica y reconstrucción de los hechos, con la intención de identificar factores y eventos que a lo largo de la relativamente breve historia de la COPRETI -alrededor de veinte años- tuvieran una incidencia significativa en su configuración como organismo y en su forma de ejecutar políticas. La periodización histórica como recurso analítico permite identificar hitos significativos, así como un derrotero de intervenciones y formas de abordaje. Si bien como se vio, la historia de la COPRETI no se trata de un curso lineal y homogéneo, aparecen elementos que otorgan cierta continuidad a sus intervenciones.

Luego del análisis realizado en las páginas precedentes, resulta necesario entonces ensayar una respuesta al interrogante ¿Es la COPRETI Buenos Aires un caso excepcional? ¿Cuáles son los aspectos que la convertirían en un caso fuera de serie?

En la introducción se mencionaban dos ejes en torno a los cuales, desde mi experiencia personal, se identificaron algunos aspectos llamativos o particulares de la COPRETI Buenos Aires. Vale la pena recuperarlos nuevamente aquí como dimensiones a través de las cuales orientar este ejercicio. El primero, se denominaba de “capacidad operativa-institucional”, y, el segundo en referencia a un “estilo particular de intervención y construcción de soluciones” para el abordaje de la problemática.

En cuanto al primer eje o dimensión, tanto durante el Capítulo 2 como en el Capítulo 3 se identificó el reconocimiento formal – que en su momento fue pionero en el país- del programa provincial de erradicación del trabajo infantil a través de leyes provinciales (primero, mediante el Decreto 1303/05 y luego a través de la ley 13.803) y que otorga potestad a la COPRETI para implementar políticas en la materia. Más tarde, esta capacidad se verá fortalecida con la incorporación de la COPRETI dentro

del organigrama del Ministerio de Trabajo, y con la consecuente asignación de personal con dedicación exclusiva y las correspondientes partidas presupuestarias para implementar políticas. Este elemento, que se describe en capítulo donde se reconstruye la historia de la COPRETI, aparece destacado y valorado también por los actores entrevistados, mencionado como “una decisión política” de jerarquización y otorgar valor a la gestión que lleva adelante el organismo.

También, un aspecto distintivo sobre la capacidad operativa de la Comisión radica en la continuidad de los equipos de gestión del organismo -aún durante distintas administraciones gubernamentales- hecho que, además, suele ser una excepción en el escenario de la administración pública nacional. Como vio durante el Capítulo 2 será un factor clave, como “hilo conductor” para sostener y a la vez fortalecer las políticas del organismo en el tiempo. Esa continuidad, destacada también como una particularidad por las personas entrevistadas, será la que permita al organismo acumular experiencias y aprendizaje, así como consolidar una estrategia de intervención a lo largo del tiempo.

En el plano de capacidad institucional, se destaca también un componente diferencial o decisivo y que, a mi criterio, resulta uno de los aspectos que distingue particularmente al organismo: la posibilidad de la COPRETI de movilizar recursos ya sea mediante articulación con otros organismos, o mediante partidas presupuestarias propias. Este hecho fue descrito a lo largo del Capítulo 2 y luego ponderado en sucesivas ocasiones por las distintas personas entrevistadas. Gracias a este componente el organismo es capaz de implementar políticas e intervenir sobre la realidad “más allá del plano discursivo”, como mencionaba una de las entrevistadas, y “con impacto en la vida de las personas”. En ese sentido, es importante recuperar la mención que hacían algunas de las personas entrevistadas, al hecho de que, en general, el universo de las COPRETI en Argentina no se caracteriza por contar con recursos presupuestarios para llevar adelante sus políticas.

Respecto a la segunda dimensión o eje de análisis -el del estilo particular de implementación- hay una serie de aspectos que merece la pena destacar y que contribuyen a construir el cuadro final. En primer lugar, un elemento distintivo y que merece la pena rescatar remite al desarrollo y publicación en 2010 de un manual -presuntamente el primero de su tipo en el país- incluyendo definiciones conceptuales y elementos prácticos para la intervención en la materia. Es importante también

mencionar la relevancia de este manual para el organismo, ya que aun actualmente sigue siendo una referencia de trabajo para la COPRETI. Además, se trató de un material que por su particularidad recibió reconocimiento internacional, como mencionó una de las personas entrevistadas en el Capítulo 2. También, en ese camino de búsqueda de soluciones para la implementación, la Comisión desarrolló otros dispositivos de gestión como “marca registrada”, tales como los “nodos de acción” para el abordaje del trabajo infantil, que son creaciones específicas del organismo para orientar su intervención con un “enfoque de desarrollo local”, que, como se vio, es heredero de la etapa de articulación institucional con UNICEF que el organismo mantuvo entre 2008 y 2015. Asimismo, la Comisión avanzó con el desarrollo de protocolos propios para la actuación de efectores de políticas de la Provincia involucrados en la prevención y erradicación del trabajo infantil. Otro aspecto distintivo en materia de abordaje e implementación de políticas radica en un modelo de inserción territorial basado en la vinculación y asociación con actores locales de la provincia, que abarca desde organizaciones comunitarias y agrupaciones de productores, hasta agrupaciones de la economía popular y sindicatos, por mencionar algunas. Estas organizaciones, en muchos casos, gestionan intervenciones de manera compartida con la COPRETI Buenos Aires (tales como emprendimientos productivos, centros de cuidado infantil o talleres de sensibilización y/o formación en la temática). Al respecto, desde las organizaciones entrevistadas, destacaban una cualidad particular del organismo para escuchar sus demandas. Además, se identificaba también una actitud de permeabilidad para aceptar el disenso y construir aun cuando pudieran existir diferencias.

Y, por último, un elemento que se identifica como transversal a prácticamente todos los períodos analizados, y que puede atribuirse como una marca distintiva de la COPRETI Buenos Aires es la disposición a no ofrecer “soluciones de talle único” frente a la problemática del trabajo infantil. Es decir, un reconocimiento al intento del organismo – seguramente a veces con mejor o menor pericia- de ensayar respuestas situadas y no réplicas o “enlatados” frente a las diversas situaciones que se le presentan en el territorio. El ejercicio de desarrollar abordajes variados -que pueden implicar estrategias específicas por sectores productivos, así como diversas herramientas de intervención tales como el establecimiento de centros de cuidado infantil, hasta el financiamiento de una cooperativa de trabajo textil, por mencionar algunos ejemplos-

muestra esa vocación de plasticidad de la Comisión para adaptarse a las realidades sociales de un territorio vasto y complejo como lo es el de la Provincia de Buenos Aires. Este componente, como se describió en las páginas precedentes, es una gran constante a lo largo de los años, tal vez más claramente visible a partir de 2008, que se va desplegando y refinando de manera progresiva mediante el diálogo e interacción con las organizaciones territoriales. Este tipo de flexibilidad y capacidad para ensayar respuestas novedosas tiene su punto de consumación, por ejemplo, con el desarrollo de una estrategia de diagnóstico y diseño de intervenciones de manera participativa a través de una metodología de cartografía social como la que se describió en el Capítulo 2, desarrollada junto a las familias y organizaciones con los que la COPRETI interactúa.

Todo lo anterior permite arriesgar que, en la combinación de estos elementos mencionados -capacidad institucional y un estilo de implementación donde la creatividad y flexibilidad emergen de manera constante- la COPRETI se erige como un caso destacado -si no excepcional- y con un estilo de intervención particular, que, en muchos aspectos, la coloca a la vanguardia de sus homólogas, tal como lo reconocían varias de las personas entrevistadas.

Para culminar, es ineludible mencionar que la COPRETI Buenos Aires seguramente estará signada por limitaciones, puntos débiles e incluso contradicciones en su seno, cuestiones a las que no escaparía ningún organismo e institución. Todas estas, cuestiones que podrán ser objeto, en el futuro, de nuevas indagaciones y contribuciones sobre su forma de intervención e implementación de políticas. No obstante, la investigación desarrollada para este trabajo ha permitido recuperar y poner en valor la riqueza de una historia caracterizada por una capacidad operativa destacable y un estilo de implementación que también podría ser fuente de inspiración para otros organismos efectores de políticas.

Como elemento final de este trabajo, y luego de “pasar el tamiz” sobre los hallazgos volcados en las páginas precedentes, emergen algunas recomendaciones o sugerencias para la implementación de políticas.

2. Algunas sugerencias para la implementación de políticas públicas

Frente a los elementos reconocidos como valiosos del “hacer” de la COPRETI Buenos Aires a lo largo de este trabajo, surgen algunas propuestas, a modo de contribución a

la agenda de implementación de políticas públicas en Argentina. Se identifican específicamente cuatro:

a. La importancia de la continuidad sostener políticas

No es una novedad que la realidad de las políticas públicas está habitualmente ligada a la agenda electoral. Esta característica, de la que no escapa prácticamente ningún nivel de la administración pública, convierte generalmente a las políticas en expresiones ligadas a voluntades particulares. Entonces, nos encontramos frecuentemente con programas o planes de cuatro años de duración o con equipos de gestión atados a la suerte política de sus mentores. No se intenta tampoco ser ajeno a los “usos y costumbres” en materia de política en nuestro país. Pero debería trabajarse junto a las jefaturas políticas para encontrar algún equilibrio que permita una mirada más allá del período de gestión de una administración de gobierno, una sostenibilidad de aquellas políticas transversales. No resulta ésta una proposición novedosa ni innovadora, pero sí se identifica como un aspecto crítico para garantizar una mirada de mediano o largo plazo y permitir avances o progresos sostenidos -y, sobre todo, relativamente coherentes- sobre una agenda de políticas. Al respecto, la posibilidad de contar con un equipo motivado y competente a lo largo del tiempo se identificó como un factor determinante para asegurar cierta continuidad en la forma de intervención de la COPRETI, además de permitirle dar saltos cualitativos progresivos en su implementación. Esa capacidad de superar la inmediatez, de planificar mirando al menos no sólo el corto plazo, permitiría seguramente generar las condiciones para resultados más profundos y duraderos, y con iniciativas públicas resguardadas de los vaivenes electorales.

b. La adaptabilidad como elemento característico de las políticas

Diseñar políticas flexibles, adaptables a los contextos provinciales y locales resulta un factor preponderante para tener mejores políticas públicas. Lo que se ofrece generalmente desde la administración central como un “enlatado” termina habitualmente siendo descartado o rechazado como algo ajeno, lejano o poco sensible a las características regionales. En ese sentido, la formulación de políticas debería considerar desde el inicio instancias de diseño a nivel local, como una instancia accesoria pero necesaria del proceso. Es decir, los trazos más gruesos de la política se definen de manera general, pero luego, en una instancia posterior, se ajusta el diseño,

población beneficiaria, metodología de intervención, a las características locales. De esta manera, un diseño flexible y adaptable se convertirá seguro en el antecedente para una implementación exitosa. El ejemplo con los “nodos de acción” de la COPRETI resulta un caso demostrativo. Si bien el concepto central o neurálgico es el mismo a nivel general, cada nodo tiene su propia dinámica, su propio esquema de funcionamiento, de acuerdo con las características y actividades productivas del territorio. En este sentido se mostraron las diferencias existentes entre los cinturones hortícolas, las zonas pesqueras y los centros urbanos. Resulta importante entonces, ya se trate del nivel nacional o provincial, comprender los factores que intervienen a nivel territorial para diseñar intervenciones pertinentes y efectivas, y también dando respuesta a las “necesidades sentidas” (en el sentido de Bradshaw) de los actores.

c. La implementación “de abajo hacia arriba” o el protagonismo de los actores del territorio

Esta recomendación en algún punto guarda continuidad con la anterior, aunque tiene características diferentes. Una característica identificada como valiosa en el accionar de la COPRETI fue su capacidad “construir con”, es decir, identificar a organizaciones territoriales locales y convertirlas en aliadas y hasta en co-implementadoras de su agenda de trabajo. Como consecuencia, el organismo logró anclaje territorial, profundizó su capilaridad, amplificó su discurso (contando ahora con otros “voceros y voceras”) y también su efectividad. Ni el diseño ni la implementación deberían desconocer las capacidades existentes y los recursos disponibles en las comunidades, así como tampoco ignorar las redes de interacción y el capital simbólico que se genera en torno a ellas. Sin lugar a duda, una política puede funcionar si son los propios destinatarios o protagonistas los que se apropian de ella. La implementación desde el territorio puede aparecer como un desafío (exige superar prejuicios, mirar con humildad y disposición a aprender, construcción de legitimidad y vínculos de confianza), pero invita a construir políticas “desde la calle y no desde el palacio”, con la gente. Además, una implementación de estas características se beneficiará de los saberes locales y podrá incorporar elementos significativos para las y los involucrados, que seguramente contribuirán a su efectividad.

d. Políticas públicas para la gente de a pie

La cuarta y última recomendación radica en la simpleza de las intervenciones a implementar. Generalmente, los diseños simples prevalecen por sobre los dispositivos sofisticados. Primero, porque suelen ser más fáciles de comprender por la gran mayoría, sin que ello suponga un conocimiento experto. En consecuencia, si una intervención es comprendida fácilmente, seguramente tendrá mayores posibilidades de ser legitimada y apropiada por la sociedad y tendrá entonces una plataforma favorable para una implementación exitosa. El caso de los “nodos de acción” ilustra este punto ya que evidenció que cualquier actor de a pie puede comprender, luego de una breve conversación, de qué se trata esta iniciativa, para qué sirve, y qué podría esperar de ésta. De alguna manera las políticas públicas deberían ser posibles de explicarse por sí mismas sin demasiadas mediatizaciones, para estar a la mano de cualquier ciudadano o ciudadana. Segundo, los diseños sencillos son más factibles de implementar, en el sentido en que requieren relativamente movilizar menos recursos (financieros, de gestión, etc.), y, por ende, tienen mayor capacidad de prosperar. Volviendo al caso de la COPRETI y los “nodos de acción”: no se trata ésta de una propuesta sofisticada ni requiere el despliegue de grandes requisitos para su puesta en marcha. En un contexto de implementación donde suele dominar la inmediatez, este tipo de recursos se posiciona como una alternativa. El diseño de dispositivos de políticas “livianos”, de rápida implementación y puesta en marcha, así como de fácil réplica aparece como una oportunidad para el éxito en la implementación.

El caso de la COPRETI de la provincia de Buenos Aires presentado a lo largo de este trabajo aparece entonces como una oportunidad, como una referencia valiosa a considerar para la implementación de políticas públicas. No sólo políticas públicas exclusivas para el abordaje del trabajo infantil, sino cualquier política que se proponga, de manera real, tener una incidencia en las problemáticas sociales, desde una mirada centrada en los actores y en el contexto en el que estos viven y e interactúan.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1992). Estudio Introductorio. En L. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*. . México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, P. L. (2014). Capítulo II Entre el hogar y el taller . En P. L. Aguilar, *El hogar como problema y como solución : una mirada genealógica de la domesticidad a través de las políticas sociales. Argentina, 1890-1940*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Atkinson, R., & Flint, J. (2001). Accessing Hidden and Hard-to-Reach Populations: Snowball Research Strategies. *Social research update. Department of Sociology. University of Surrey Guildford GU2 5XH United Kingdom*.
- Bardach, E. (1980). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Basu, K., & Tzannatos, Z. (2003). The Global Child Labor Problem: What Do We Know and What Can We Do? *The World Bank Economic Review*, 2003, vol. 17, issue 2, 147-173.
- Benencia, R. (2002). Transformaciones en la horticultura periurbana bonaerense en los últimos cincuenta años. El papel de la tecnología y la mano de obra. *XIII Economic History Congress*.
- Benítez, N. (2015). Prevención y erradicación del trabajo infantil: diagnóstico, evolución y desarrollo de experiencias locales, vinculadas al sector textil. En O. I. Trabajo, E. y. Ministerio de Trabajo, & UNICEF, *Trabajo infantil en la Argentina: políticas públicas y desarrollo de experiencias sectoriales y locales*. Buenos Aires.
- Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil. (2012). *Trabajo infantil en talleres textiles, de calzado y ferias en Lomas de Zamora*.
- Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil. (2022). *Cartografiándonos: Trabajo Infantil en La Industria ee la indumentaria. Una experiencia de la Copreti Provincia de Buenos Aires en el municipio ee Lomas de Zamora*. La Plata.
- Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil. (circa 2019). *Informe de Gestión*.
- Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil. (Circa 2020). *Plan Operativo Provincial*.
- Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil. (s/f). *Informe*.
- Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil; UNICEF. (Circa 2010). *Construyendo territorios sin trabajo infantil. Recursis para el abordaje participativo del trabajo infantil. Desde una perspectiva de salud socio-ambiental y de cuidado*. .
- Corradi, F. (2022). Estrategias de representación sindical en la Unión Obrera Ladrillera Argentina (UOLRA). *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*. N°14.
- Cortes Neri, M., Gustafsson-Wright, E., Sedlacek, G., & Peter, O. (2005). The responses of child labor, school enrollment, and grade repetition to the loss of parental earnings in Brazil, 1982-1999. *Social Protection Discussion Papers and Notes, The World Bank*. No 32743.

- Crovetto, M. M., Ejarque, M., & Nessi, M. V. (2018). El trabajo infantil y adolescente del agro argentino: consideraciones sobre su medición en las estadísticas públicas y una propuesta alternativa. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*.
- Dahul, M. L. (2017). *Formas de organización del trabajo y trabajo infantil en horticultura. Un estudio sobre la actividad de la comunidad boliviana en el cinturón hortícola del partido de General Pueyrredón*. [Tesis de Maestría. Maestría en Trabajo Social. Universidad Nacional de Mar del Plata].
- Devés Valdés, E. (2004). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidad*. Buenos Aires: Biblos.
- Fernández, M. I., Natalucci, A., Di Giovambattista, A. P., Fernández Mouján, L., Mate, E., & Sarroche, S. (2021). La economía popular en números. Bases metodológicas para una propuesta de medición. *Colección Apuntes de la Economía Popular. N°1*.
- Fonseca, C. (1999). Derechos de los más y menos humanos. *Horizontes Antropológicos, año 5, N° 10*.
- Frasco Zuker, L. (2019). *Cuidar a la gurisada. Etnografía sobre trabajo infantil y cuidado en la localidad de Colonia Wanda, Misiones*. [Tesis Doctoral. Universidad Nacional de San Martín].
- Frasco Zuker, L., & Rausky, M. E. (2017). Los matices del trabajo infantil: discursos hegemónicos y debates a partir de diferentes experiencias de investigación en Argentina. *Seminario Internacional Infancias Sulamericanas. Crianças nas cidades, políticas e participacao*.
- Frasco Zuker, L., Paz Landeira, F., & Llobet, V. (2021). Una aproximación conceptual desde América Latina para el estudio de las infancias contemporáneas. *RAIGAL. Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales*, 29-41.
- Fund, I. L. (2021). *Child Labour: Global estimates 2020, trends and the road forward*. Geneva: International Labour Office and United Nations Children's Fund.
- Goren, N., Maldovan Bonelli, J., & Corradi, F. (2020). *El sector ladrillero ante la pandemia del COVID-19*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Gorsky, S. (2018). Trabajo infantil en familias de inmigrantes bolivianos dedicados a la horticultura en la provincia de Buenos Aires, Argentina. *Debates latinoamericanos. Año 16, n 34*, 86-104.
- Guber, S. (2004). *El salvaje metropolitano*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Paidós.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2018). *Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2016-2017*. Buenos Aires: INDEC.
- International Labour Office. (2002). *Children at work. Health and safety risks. Second edition*. Geneva: International Labour Office.
- Isuani, F. (2012). Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 12, núm. 19*, 51-74.
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Arturo Jauretche.

- Labrunée, M. E. (2017). La experiencia del Programa Social de Erradicación del Trabajo Infantil en el Predio de Disposición Final de Residuos en el Partido de General Pueyrredón. *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. El trabajo en conflicto. Dinámicas y expresiones en el contexto actual.* .
- Labrunée, M. E., & Perri, M. S. (2011). Trabajo infantil en Mar del Plata: su diagnóstico y el marco institucional existente para su prevención y erradicación. *Comunicación presentada en 10 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.*,
- Llobet, V. (2011). Las políticas para la infancia y el enfoque de derechos en América Latina: algunas reflexiones sobre su abordaje teórico. *Revista de Psicología*, v. 23 – n. 3, 477-460.
- Llobet, V. (2013). Estado, categorización social y exclusión de niños/as y jóvenes. Aportes de los debates sobre la exclusión social a los estudios de infancia y juventud. En V. Llobet, *Sentidos de la exclusión social. Necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños, niñas y jóvenes.*
- Llobet, V., & Carla, V. (2019). *De la desjudicialización a la refundación de los derechos: transformaciones en las disputas por los derechos de los niños y las niñas (2005-2015)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseopress.
- Lobato, M. Z. (Enero-Noviembre de 2007). Historia de las instituciones laborales en Argentina: una asignatura pendiente. *Revista de Trabajo. Año 3. Número 4.*
- Lobato, M. Z. (2013). Las rutas de las ideas: «cuestión social», feminismos y trabajo femenino. *Revista de Indias*, , LXXIII(257), 131-156.
- Macri, M., Ford, M., Berliner, C., & Molteni, M. (2004). Trabajo infanto-juvenil en Argentina: su aproximación conceptual y sociocultural. *VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales.*
- Macri, M., Ford, M., Berliner, C., & Molteni, M. (2005). *El trabajo infantil no es un juego*. Buenos Aires: La Crujía.
- Magistris, C. (2014). El magnetismo de los derechos : desplazamientos y debates en torno a los derechos de niñas, niños y adolescentes. *Documentos de trabajo. CLACSO.*
- Magistris, C. (2015). Del niño en riesgo al niño sujeto de derechos. Los ¿nuevos? sujetos destinatarios de los sistemas de protección de la niñez contemporáneos. *Niños, Menores e Infancias.*
- Maldovan Bonelli, J., & Goren, N. (2019). La “familia ladrillera”: estrategias de organización y representación sindical de la UOLRA. *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Los trabajadores y trabajadoras en el escenario actual. Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis.*
- Martínez Nogueira, R. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. En P. d. Estado, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. (2012). *Informe de Gestión.*
- Noceti, M. B. (2009). El trabajo infantil como estrategia de sostén de las familias pobres en la Argentina, la necesidad de rediseñar el objeto de las políticas públicas. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 171-194.

- Noceti, M. B. (2011). “Trabajo infantil rural” y “explotación laboral infantil rural”. Aportes antropológicos a la diferenciación de conceptos para el diseño de políticas de protección de derechos del niño en el sudoeste bonaerense. *Papeles de trabajo. Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultura. Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Humanidades y Artes. Escuela de Historial*, 125-45.
- Novaro, G., & Padawer, A. (2013). Identificaciones etnico-nacionales y procesos de legitimación del saber en grupos indígenas y migrantes en Argentina. *Universidad Federal Santa Maria; Século XXI; 3; 1; 11*, 10-38.
- Oficina Internacional del Trabajo. Oficina de Actividades para Empleadores, Oficina de Actividades para Empleados. (2011). *Manual para empleadores y trabajadores sobre trabajo infantil peligroso*. Ginebra.
- Oficina de la OIT en Argentina; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. (2007). *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública*. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
- Oficina Internacional del Trabajo. (2013). *Informe mundial sobre trabajo infantil Vulnerabilidad económica, protección social y lucha contra el trabajo infantil*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Oficina Internacional del Trabajo, P. I. (2013). *Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil - Estimaciones y tendencias mundiales entre 2000 y 2012*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (2021). *Acceso al agua para reducir el trabajo infantil en zonas rurales. Un aporte a la innovación tecnológica en la agricultura*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de. (2018). *Preguntas frecuentes sobre trabajo infantil y sus peores formas*.
- Oszlak, O., & O'Donnel, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. . *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4*.
- Padawer, A. (2010). Tiempo de estudiar, tiempo de trabajar. La conceptualización de la infancia y la participación de los niños en la vida productiva como experiencia formativa. *Horizontes Antropológicos*, 349-375.
- Padawer, A. (2014). Mis hijos caen cualquier día en una chacra y no van a pasar hambre, porque ellos saben”: Oportunidades formativas y trabajo predial de los jóvenes en el sudoeste de Misiones Argentina. *Trabajo y Sociedad, núm. 22*, 87-101.
- Programme, U. C. (2004). Child labour and access to basic services: evidence from five countries. *Understanding Children's Work (UCW) Programme. University of Rome "Tor Vergata" Faculty of Economics*.
- Rabello de Castro, L. (2020). Descolonizando los estudios sobre la infancia: desarrollo y globalismo como perspectivas orientalistas. *Third World Quarterly, DOI*.
- Rausky, M. E. (2009). ¿Infancia sin trabajo o Infancia trabajadora? Perspectivas sobre el trabajo infantil. *Rev.latinoam.cienc.soc.niñez.juv 7*, 681-706.

- Rausky, M. E. (2009). Perspectivas sobre el trabajo infantil en la Argentina: Un análisis de las investigaciones desarrolladas en el campo de las Ciencias Sociales. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo. En Memoria Académica.*, 177-200.
- Rausky, M. E. (2011). La calle y los niños: estrategias laborales en espacios públicos. *Avá*, 319-346.
- Rausky, M. E., Santos, J. A., Peiró, M. L., & Crego, M. L. (2016). Trabajo infantil, adolescente y juvenil: Dimensión, características y perfiles de los trabajadores callejeros en la ciudad de La Plata, Argentina. *Papeles de Población 2016*, 22(89), 9-41.
- Rueda, D. (2022). *“El cordón frutihortícola en la mira”: La presencia y el trabajo de niños/as en quintas del cordón frutihortícola marplatense como problema público (2005-2020)*. Tesina de Grado. Licenciatura en Sociología. Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Segato, R. (2013). *La crítica de la colonialidad en ocho ensayos y una antropología por demanda*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Sidicaro, R. (2001). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: Eudeba.
- Tissera Luna, M. (2018). El papel hegemónico de las organizaciones no-gubernamentales y agencias internacionales en la conceptualización de la infancia. *Sociedad e Infancias* 2, 39-57.
- Understanding Children’s Work (UCW) Programme. (2001). Children’s working hours, school enrolment and human capital accumulation: evidence from Pakistan and Nicaragua. *Understanding Children’s Work (UCW) Programme. University of Rome “Tor Vergata” Faculty of Economics*.
- Understanding Children’s Work (UCW) Programme. (2003). Health effects of children’s work: evidence from Vietnam. *Understanding Children’s Work (UCW) Programme. University of Rome “Tor Vergata” Faculty of Economics*.
- Understanding Children’s Work (UCW) Programme. (2004). Child labor, school attendance, and indigenous households: evidence from Mexico. *Understanding Children’s Work (UCW) Programme. University of Rome “Tor Vergata” Faculty of Economics*.
- Understanding Children’s Work (UCW) Programme. (2004). Impact of working time on children’s health. *Understanding Children’s Work (UCW) Programme. University of Rome “Tor Vergata” Faculty of Economics*.
- Understanding Children’s Work (UCW) Programme. (2004). Psychosocial impacts of child work: a framework for research, monitoring and intervention. *Understanding Children’s Work (UCW) Programme. University of Rome “Tor Vergata” Faculty of Economics*.
- Understanding Children’s Work (UCW) Programme. (2005). Impact of children’s work on school attendance and performance: a review of school survey evidence from five countries. *Understanding Children’s Work (UCW) Programme. University of Rome “Tor Vergata” Faculty of Economics*.
- Understanding Children’s Work (UCW) Programme. (2005). Impact of children’s work on school attendance and performance: a review of school survey evidence from five

countries. *Understanding Children's Work (UCW) Programme. University of Rome "Tor Vergata" Faculty of Economics.*

Understanding Children's Work (UCW) Programme. (2006). Child labour and Education For All: an issue paper. *Understanding Children's Work (UCW) Programme. University of Rome "Tor Vergata" Faculty of Economics.*

Understanding Children's Work (UCW) Programme. (2006). Does work during childhood affect adult's health? An analysis for Guatemala. *Understanding Children's Work (UCW) Programme- University of Rome "Tor Vergata" Faculty of Economics.*

Understanding Children's Work (UCW) Programme. (2014). The impact of Oportunidades on school participation and child labour. *Understanding Children's Work (UCW) Programme. University of Rome "Tor Vergata" Faculty of Economics.*

Understanding Children's Work (UCW) Programme. (2015). Evolution of the relationship between child labour and education since 2000 Evidence from 19 developing countries. *Understanding Children's Work (UCW) Programme. University of Rome "Tor Vergata" Faculty of Economics.*

Understanding Children's Work (UCW) Programme. (2022). Determinants of child labor and school attendance: the role of household unobservables. *Understanding Children's Work (UCW) Programme. University of Rome "Tor Vergata".*

Vandenberg, Paul; Nippierd, Anne Brit; Gros-Louis, Sandy; Organización Internacional del Trabajo. (2009). *Eliminación del trabajo infantil: Guías para los empleadores.* Lima: Oficina Internacional del Trabajo.

.

Otras fuentes consultadas:

Portal de Información Legislativa y Documental - Infoleg <
<http://www.infoleg.gob.ar/>>

Sistema de Información Normativa y Documental "Malvinas Argentinas" <
<https://normas.gba.gob.ar/>>

Sistema de información sobre las Normas Internacionales del Trabajo de la OIT
<[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO::: >](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO:::)