

Titulo

La política pública de prevención y erradicación del trabajo infantil en Argentina. Algunos apuntes para su reflexión.

Área Temática:

2. Significado y valores del Trabajo.

7. Políticas gubernamentales y su impacto en las organizaciones

Autora: Lic. Teresa Stonski.

Dirección postal: Los Andes 1255. (1706) Haedo. Provincia de Buenos Aires.

Correo electrónico: tstonski@trabajo.gov.ar

Titulo

La política publica de prevencion y erradicación del trabajo infantil en Argentina.

Algunos apuntes para su reflexión.

Abstract

El trabajo propone una caracterización de la política pública en relación a la prevención y erradicación del trabajo infantil que esta llevando adelante la Comisión Nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil en el ámbito del ministerio de trabajo, empleo y seguridad social de la nación.

Se aborda someramente el marco institucional y normativo que encuadra las acciones de política pública y se propone a la reflexión una serie de argumentaciones que fortalecen la postura de la erradicación del trabajo infantil.

La situación de invisibilidad que caracteriza a las actividades que realizan los niños y las niñas tiene su correlato en la complejidad en el diagnostico y en la implementación de acciones de protección de los derechos básicos consagrados en la Convención Internacional de los Derechos del Niño y en nuestro marco normativo.

Se profundiza en algunas reflexiones en torno los impactos en el desarrollo psicoafectivo del trabajo infantil para finalizar en la fundamentacion de la postura de la erradicación a partir de pensar una sola infancia con igualdad de oportunidades y de acceso a la satisfacción de las necesidades para todos los niños y niñas.

La Argentina ha profundizado en esta década las acciones tendientes a la prevención y erradicación del trabajo infantil.

Con la creación de la *Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del trabajo Infantil* (CONAETI) en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de las *Comisiones provinciales para la erradicación del trabajo infantil* (COPRETI) en 22 provincias desde el año 2003 a la fecha, y junto al Plan Nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil en el año 2006 se ha fortalecido el marco institucional de la política pública en pos de la erradicación.

La CONAETI es una comisión integrada por representantes designados de todos los ministerios del poder ejecutivo nacional, representantes del sector sindical y del sector empleador, con asesoramiento de los organismos internacionales OIT (Organización Internacional del Trabajo) y UNICEF. Esta presidida y funciona en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Las COPRETI asimilan su conformación e integran en muchos casos a organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, se cuenta con normativa adecuada a la protección de los derechos de la infancia en general, ley 26061 y al derecho a no trabajar, en la ley 26390 que modifica la ley de contrato de trabajo (22744) y que establece la edad mínima de admisión al empleo para nuestro país. Así el trabajo está prohibido por debajo de los 15 años y desde el año 2010, en conmemoración del bicentenario esta edad se eleva a 16 años. Para los adolescentes rigen prohibiciones que tienen que ver con carga horaria y turno. Así no podrán trabajar más de 6 horas diarias y 30 semanales y no podrán hacerlo entre las 20 y las 6 hs. Es decir en horario nocturno.

Asimismo hay una categoría más de protección al trabajo de niños y niñas que tiene que ver con aquellas tareas consideradas peligrosas en las cuales está prohibido trabajar hasta los 18 años. En este trabajo nos referiremos a estos trabajos peligrosos.

Los datos más recientes sobre la problemática provienen de la encuesta sobre "Actividades económicas de niños, niñas y adolescentes en la Argentina"¹(EANNA) que constituye la primera medición específica realizada en nuestro país. El área de cobertura abarca el Gran Buenos Aires (GBA), la provincia de Mendoza, el NOA (Salta, Jujuy y Tucumán) y el NEA (Formosa y Chaco) y representa el 50% de la población de niños entre 5 y 17 años del país.

Según la EANNA en el grupo de niños de 5 a 13 años el 6.5% trabajó en actividades equivalentes al trabajo adulto, el 4.1% realizó actividad productiva para el autoconsumo y el 6.1% realizó alguna tarea doméstica intensa.

Esta encuesta ha permitido avanzar en la obtención de información cuantitativa acerca de las actividades económicas que los niños, niñas y adolescentes realizan. Varios otros estudios se han realizado a nivel nacional en relación al trabajo agrícola, prevalentemente.

Pero que entendemos por trabajo infantil desde la perspectiva de CONAETI:

*“El **trabajo infantil** es toda actividad económica y/o estrategia de supervivencia, remunerada o no, realizada por niños y niñas, por debajo de la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, o que no han finalizado la escolaridad obligatoria o que no han cumplido los 18 años si se trata de trabaja peligroso”¹*

Consideramos que los niños y niñas trabajan en todas las actividades económicas y en mayor magnitud lo hacen en actividades llamadas "estrategias de supervivencias", tareas que permiten la obtención de recursos, que requieren baja o nula calificación y a las cuales están condicionadas a realizar aquellos

¹ Elaborada por la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

¹ Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. 2006-2010.

grupos humanos que no cuentan con capacitación en oficios o profesional, tales como la recuperación y reciclaje de residuos (cirujero), mendicidad, venta ambulante, entre otras. Evidentemente en nuestras ciudades ha habido un aumento del volumen de estas actividades en esta última década. Cabe destacar que estas actividades no brindan ninguna habilidad o competencia para quienes las realizan, que pueda ser utilizada en empleos formales por lo cual también reciben la calificación de estrategias de supervivencia.

Estamos refiriéndonos a modalidades de trabajo infantil, a actividades en las cuales los niños y las niñas ocupan una gran parte de su tiempo y que le restan a la escuela, al juego, al ocio.

Hay algunas modalidades que tienen mayor visibilidad social tales como el cirujero, la venta ambulante, mendicidad, que mencionábamos y a la vez hay modalidades que resultan más invisibles por varias razones a saber:

- actividades que se realizan en ámbitos privados como talleres textiles, calzado y trabajo doméstico. Esos chicos no se ven concretamente y la inspección laboral que realizan los ministerios de trabajo no llega, no puede entrar en domicilios, por lo cual no lo detecta, ni sanciona al empleador.
- Actividades que se invisibilizan porque no son consideradas trabajo y aquí una importante aclaración para reflexionar en relación a los que se denomina “ayuda” familiar y lo que es trabajo infantil. La ayuda responde a una distribución de tareas no riesgosas para la salud en el seno del hogar entre los miembros más jóvenes que por su carácter puntual no afecta las actividades escolares, juego y ocio y que permite desarrollar valores de cooperación y responsabilidad con los elementos y espacios comunes de convivencia. Al referirnos a trabajo infantil nos ocupamos de actividades muchas veces riesgosas para la salud, que quitan tiempo al desarrollo escolar, al aprendizaje, lectura, juego, ocio y fundamentalmente

reemplazan a los adultos o están a la par de ellos realizando las tareas , es decir representan asunción de roles adultos. El ejemplo mas contundente son los niños y niñas que se quedan a cargo de sus hermanitos menores para que sus papas puedan ir a trabajar. Se hacen cargo del cuidado, alimentación, seguridad siendo que ellos también son chicos. Esto no es ayuda, esto es trabajo, no remunerado, pero como vemos en la conceptualización el trabajo infantil a diferencia del trabajo adulto puede o no remunerarse a la persona que lo realiza, o no haber remuneración como en el caso citado.

- Todas las actividades que realizan los chicos por estar prohibidas también se invisibilizan a la inspección de trabajo y a la sociedad en general.

Todas estas tipos de modalidades de trabajo infantil son complejas de abordar y es necesario realizarlo por medios indirectos, a través de la escuela y los centros de salud, en primera instancia.

La Comisión esta llevando adelante la coordinación del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo infantil que tiene 10 objetivos entre los cuales aparece el dedicado a Salud y que se propone trabajar varios ejes, entre los cuales aparece la sensibilización y capacitación a agentes y profesionales integrantes de los equipos de salud para que detecten en las consultas de salud aquellos niños y niñas que estén realizando actividades laborales.

Asimismo otro de los objetivos (objetivo nro. 10) del plan que se esta ejecutando es el abordaje de las llamadas “peores formas de trabajo infantil” en acuerdo al convenio 182 de OIT, incorporado a la normativa nacional por ley 25.255/00 que establece que algunas actividades que realizan los niños y niñas deben ser erradicados de manera prioritaria en las acciones de gobiernos y sociedades. Así la trata y trafico de niños y niñas con fines de explotación laboral es considerado trabajo por los fines y a la vez delito pasible de sanción penal al “empleador” , “reclutador” o tratante. Un caso que tomo estado público se refirió

a una denuncia de una ONG de la provincia de Mendoza que alertaba sobre el reclutamiento de familias con niños para trabajar en la cosecha de ajo. La demanda de la justicia de oficio caratulo a esta situación como “trata de personas con fines de explotación laboral” realizada en el ámbito agrícola.

Según datos de la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia que funciona en el Ministerio de Desarrollo Social, en la trata y trafico con fines de explotación laboral son captados migrantes de origen boliviano y en la trata y trafico con fines de explotación sexual (otra peor forma de trabajo, ya que en ella hay utilización de un “servicio” por el cual se remunera al “reclutador”) los migrantes prevalentemente captados son de origen paraguayo y dominicano en menor medida. Cabe recalcar que es fundamental en estos casos junto a la atención a la victima de trata, la persecución del delito, es decir la identificación y sanción penal a tratante, y un trabajo pormenorizado sobre la demanda de niños y niñas con esos fines.

Asimismo este caso contribuyo a dar luz sobre las condiciones de explotación en las cuales se desarrolla una proporción del trabajo agrícola en nuestro país y la fuerte utilización de “mano de obra infantil” para aquellas actividades que requieren tareas mecánicas y repetitivas. Podemos concluir entonces que los niños y niñas son los eslabones menos calificados de las cadenas de valor en los procesos productivos económicos. Las mismas resonancias ha generado el caso de los ninios ocupados como banderilleros en las cosechas de soja que son rociados por la avioneta fumigadora y que sufren gravísimos impactos de intoxicación y enfermedad con la realización de esta actividad.

Y como impacta en el desarrollo psicofísico de los niños y niñas la realización de tareas repetitivas, monótonas, intensas, continuas, con utilización en la mayoría de los casos de elementos cortantes, tales como hachas, cuchillos, oces, sierras, con jornadas extensas ya que si pensamos en los procesos de cosecha de hortalizas, frutas, tabaco entre otros, los requerimientos de organización del trabajo están condicionados a los ciclos vitales de los cultivos. Por ejemplo la

cosecha de tomate debe realizarse, independientemente del volumen, a cosechar en un lapso de una semana a 10 días, ya que el fruto debe extraerse de la planta en un grado de madurez óptimo que permitan ser conservadas sus características de calidad y continuar con el proceso productivo. Si se extrae más tarde se pierde calidad y baja el precio del producto. Por ello en las infinidad de fincas de baja escala, en las cuales producen pequeños productores la realidad es que trabajan todos los miembros de la familia para “levantar” la cosecha, lo cual redundará en perjuicio de la asistencia y calidad escolar de los chicos y en su salud psicofísica por la presión a la cual se ven sometidos. La situación los lleva a tener que cumplir con la producción que les asegure el sustento familiar y los expone, a la vez, a los riesgos a los cuales se ven expuestos por las características de las tareas agrícolas. Complejiza la situación la colaboración-trabajo que también deben realizar en la realización de las tareas de auto subsistencia como ser huerta familiar, granja, y tareas domésticas en el hogar. Es una situación reconocida por todos los docentes de las zonas agrícolas que en época de cosecha los niños y niñas no asisten a la escuela. La cosecha de ajo y tomate son buenos ejemplos de tales situaciones. El ajo se cosecha en verano por lo cual muchas escuelas de esas zonas rurales flexibilizan sus requerimientos permitiendo a los niños y niñas de esas familias agrícolas empezar el ciclo escolar en abril. De la misma manera el tomate se cosecha en la zona de Cuyo y NOA entre octubre y noviembre lo cual dificulta a los niños y niñas que participan en las cosechas preparar y rendir adecuadamente los exámenes finales de año, con lo cual muchas escuelas adaptadas a estos ciclos los extienden para permitir que completen el año.

Las actividades que realizan los niños y las niñas impactan indudablemente en su desarrollo físico y mental. Estamos refiriéndonos a las consecuencias principales del trabajo infantil, consecuencias en la vida de los niños y niñas, en su presente y en su futuro. Los impactos podríamos clasificarlos básicamente en las áreas escolar y salud psicofísica. La fuerza de las evidencias en este sentido es una herramienta que utilizamos desde la Comisión Nacional para fundamentar la postura de la erradicación en contra de una postura tendiente a

la protección del trabajo y al derecho a trabajar de los niños y niñas, al cual nos referiremos mas adelante.

Desde la subcomisión de salud que funciona en el ámbito de la CONAETI reflexionamos en relación a los impactos de la realización de tareas laborales en el desarrollo psicoafectivo.

Podemos tomar una clasificación básica de áreas del desarrollo psicoafectivo a partir de las cuales consideremos las consecuencias del trabajo infantil:

a) Desarrollo cognitivo e intelectual.

Ya nos referimos a la extensión de las jornadas de trabajo que muchas veces continúan en los mismos hogares, ello limita el tiempo necesario para las actividades escolares, el juego y el descanso.

Por otro lado la realización de actividades manuales estereotipadas y repetitivas durante buena parte del día se realiza en desmedro de la ejercitación de operaciones abstractas, lo cual va configurando un desarrollo escaso de las operaciones complejas de tipo matemático, lógico inductivos y deductivos. Entendemos que la adquisición de tales herramientas es condición para desenvolverse en sociedades complejas como las actuales.

Asimismo el poco o nulo tiempo dedicado al jugar con fines exploratorios, donde el ensayo y error no generen consecuencias determinantes e irreversibles, al desarrollo de la imaginación y al juego reglado impide al niño y la niña desarrollar confianza en si mismo, explorar, ensayar y permitir equivocarse. Las tareas que realizan los niños y las niñas tienen un valor económico y en muchos casos es determinante para la subsistencia de la familia, lo cual requiere que se minimicen y reduzcan los errores. El mito que sostiene que el trabajo prepara a los niños para el futuro es desde este punto de vista totalmente erróneo. Para aprender alguna habilidad o conocimiento se requiere su exploración, y ante el logro su repetición un número limitado de veces. Por ello las tareas laborales resultan rápidamente tareas monótonas y repetitivas que no constituyen desafíos ni experiencias nuevas sino todo lo contrario. Resulta un

empobrecimiento de los estímulos que deberían recibir para desarrollar habilidades tanto instrumentales como conceptuales.

b) Desarrollo del lenguaje.

Las tareas netamente manuales en las cuales se ocupa a los niños y las niñas van desfavoreciendo la estimulación de la expresión escrita y/o verbal. La estructuración y diversificación del lenguaje es también un requerimiento de una calificación adecuada a las necesidades actuales. Los niños y niñas generalmente tienen un lenguaje limitado y poco diverso. Incide la intermitencia en la asistencia a la escuela en el logro de determinados aprendizajes y en la posibilidad de un desarrollo saludable, y por otro lado, a largo plazo en la edad adulta condicionara la inserción en empleos de mejor calificación que le permitan autosustentarse y sostener una familia.

c) Desarrollo social y emocional

- Uno de los problemas que caracterizan al trabajo infantil es la precocidad en la asunción de roles adultos por parte de los niños y niñas en situación de trabajo. La etapa infantil se ve interrumpida, se apoderan de la cotidianeidad obligaciones referidas al sostén económico de la vida familiar. Son niños pero actúan como adultos, comparten gran parte del tiempo con adultos, y se enfrentan a situaciones a ser resueltas por adultos. Muchas veces comparten e imitan situaciones de adicción a sustancias (alcohol, tabaco) que lo llevan a desarrollar precozmente conductas inadecuadas, poco saludables pero permitidas en el grupo de pertenencia.
- Se ve desalentada la exploración de sentimientos y construcción de vínculos con otros diversos ya que la energía esta puesta en la producción del sustento personal y/o familiar.

d) Desarrollo valorativo-actitudinal.

La adopción precoz de responsabilidades por el cuidado, la seguridad y subsistencia de personas pequeñas y ancianas los lleva a desarrollar niveles de stress excesivos e inadecuados a su capacidad de afrontamiento.

Los niños y las niñas presentan limitaciones en la percepción y valoración de los riesgos inherentes a las tareas laborales, lo cual aumenta la probabilidad de sufrir accidentes o intoxicaciones en los espacios de trabajo.

Se desarrollan conductas de obediencia y sumisión al tener que seguir determinados comportamientos y normas rígidas, adecuarse a formas de organización del trabajo, sobre las cuales no tienen ningún poder de incidir, ni de trasgredir y a menudo probablemente no comprenden.

Las propuestas reflexiones en torno a los impactos en el desarrollo psicoemocional se complementan con los impactos a nivel de crecimiento y desarrollo físico². Este sistema de ideas compone las series de argumentaciones a favor de la postura de la prevención y erradicación del trabajo de niños y niñas que corresponde a la postura adoptada por nuestro país así como también por los países del MERCOSUR y estados asociados. Cabe aclarar que existen organizaciones que, basadas en la Convención de los Derechos del Niño obstan a proteger el derecho de los chicos a trabajar y a reducir los daños que la realización de tareas laborales conlleva.

Nos parece que esta posición encubre la visión de que hay dos infancias, una es la infancia pobre que necesita trabajar para su subsistencia, para la cual hay que “garantizar” su derecho a trabajar, a través de la sindicalización y otras herramientas de legitimación del trabajo adulto. Esta infancia debe ser protegida y controlada en el ámbito laboral. Y otra es la infancia de aquellos niños y niñas que no trabajan ya que pueden ser sostenidos por una red económica de adultos y que pueden estudiar, jugar, descansar y desarrollarse acorde a los ciclos vitales.

² Ver MTEySS: *Por una niñez sin trabajo infantil*. 2005.

Volviendo y cerrando el trabajo desde una visión desde la política pública, nuestro país a tomado el camino de la erradicación, como ya fuera comentado; un camino mas complejo, difícil, mas lento porque apunta a sustituir el ingreso de esos niños a través de la instrumentación de becas educativas y de fortalecimiento del empleo adulto y seguros de desempleo para los adultos responsables de esos niños. Acciones de sensibilización en torno a las características e impactos en la salud psicofísica y capacitación a actores sociales diversos en la detección y abordaje de la problemática. La articulación de recursos diversos siempre resulta un abordaje mas eficaz pero a la vez se topa con las lógicas y las practicas de las instancias gubernamentales, lógicas burocráticas difíciles de flexibilizar. Creemos para cerrar que es un camino mas arduo pero que se dirige a devolver y/o garantizar múltiples derechos de niños y niñas que se ven vulnerados cuando realizan tareas laborales por debajo de la edad adecuada.

Bibliografía consultada

- Aparicio, S. y Tenencia, R. (1981), *“El trabajo infantil de la mujer y el niño en algunas regiones argentinas”*. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR), Uruguay.
- MTEySS - CONAETI - UNICEF. *Despertando conciencia junto a la sociedad civil* (2007), Buenos Aires.
- Etala, C; Feldman, S. Regulación del trabajo de menores en Argentina. UNICEF (Argentina), Buenos Aires, 1993.
- Feldman S., García Méndez E. y Araldsen H. (1997) *“Los niños que trabajan”*. UNICEF Argentina.
- Forastieri, V. El trabajo de los niños: riesgos para la salud y la seguridad. OIT,

- Lopez, F., Extebarría, I, Fuentes, M., Ortiz, M. (2001)"Desarrollo afectivo y social" Editorial Psicología Pirámide. Madrid.
- MTEySS (2006), Por una niñez sin trabajo infantil. Material teórico operativo sobre la problemática del trabajo infantil, Rey Mendez, P., Varela, M., Miorin, S, Stonski, T, Moro, W. Buenos Aires.
- MTEySS, INDEC, OIT. (2006) *Infancia y adolescencia: trabajo y otras actividades económicas. Primera Encuesta. Análisis de resultados en cuatro subregiones de la Argentina*. Buenos Aires.
- MTEySS, CONAETI, PNUD, OIT, UNICEF. (2007). Marco metodológico y herramientas de intervención para modalidades de trabajo infantil agrícola en el NOA. Informe Final. Mimeo. 2007.
- OIT (1998) *Trabajo infantil en los Países del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, Investigación.
- OIT-IPC (2006), *Análisis de las Políticas y Programas Sociales en la Argentina: la acción pública para prevenir y combatir la explotación económica de niños, niñas y adolescentes*, - OIT/Programa IPEC Sudamérica, Documento N° 204.
- OIT- (MTEySS) y UNICEF (2007), *Discursos y percepciones sobre el trabajo infantil: sus causas y consecuencias Provincia de Misiones - Argentina*. Vol I y Vol II el equipo de investigadores/as de la Carrera de Política Social del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento
- OIT - MTEy SS (2007), *El Trabajo Infantil en la Argentina- Análisis y desafíos para la política pública*. Miño y Dávila. Buenos Aires.
- Ortiz, M. J. El desarrollo emocional (2001). En: López, F., Extebarría, I., Fuentes, M., Ortiz, M. *Desarrollo afectivo y social*, Editorial Psicología Pirámide, Madrid.
- Papalia, D y Wendkos, S. (1992). *Psicología del desarrollo de la infancia a la adolescencia*. Mc Graw - Hill, México.
- Rappoport, I. (1986). "La personalidad desde los seis hasta los doce años. el niño escolar". Editorial Paidós, Madrid.

- Rodríguez, C. (2005) La salud de los trabajadores: contribuciones para una asignatura pendiente. Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Buenos Aires.
-