



Presidencia
de la Nación

Ministerio de
Trabajo, Empleo
y Seguridad Social



Organización
Internacional
del Trabajo

Diálogo Social institucionalizado

Argentina 2003-2014

La Comisión Nacional para la Erradicación
del Trabajo Infantil (CONAETI)

Diálogo Social institucionalizado

Argentina 2003-2014

**La Comisión Nacional para la Erradicación
del Trabajo Infantil (CONAETI)**

Diálogo Social institucionalizado

Argentina 2003-2014

**La Comisión Nacional para la Erradicación
del Trabajo Infantil (CONAETI)**

Beatriz Cappelletti y Jutta Marx¹

1. El trabajo fue realizado en colaboración con Mirta Palomino.
Las autoras agradecen la labor de Mora Medici como asistente de investigación.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2015
Primera edición 2015

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Cappelletti, Beatriz; Marx, Jutta

Diálogo social institucionalizado : Argentina 2003-2014 : la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) / Beatriz Cappelletti y Jutta Marx ; Oficina de País de la OIT para Argentina. - Buenos Aires: OIT, 2015

ISBN: 9789223303242; 9789223303259 (web pdf)

ILO Country Office for Argentina

trabajo infantil / organización institucional / política social / diálogo social / tripartismo / Argentina

13.01.2

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale.

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

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escribanos a: ilopubs@ilo.org.

Para más información sobre esta publicación contáctese con la Oficina de País de la OIT para la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina, visite nuestro sitio web www.ilo.org/buenosaires o escribanos a biblioteca_bue@ilo.org.

Corrección de estilo: Ruth Solero

Diseño y diagramación: Ingrid Recchia

Impreso en Argentina

Índice

Prólogo	7
Presentación	11
Introducción	13
Marco conceptual y datos introductorios a la problemática del trabajo infantil	19
La Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (2003-2014)	29
El funcionamiento de la CONAETI	32
La agenda de la CONAETI	38
El proceso de federalización de las políticas nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil	53
Antecedentes institucionales y etapas del proceso de federalización	53
Integración, dinámica y agenda de las COPRETI	63
Principales organismos del MTEySS de articulación con la CONAETI y las COPRETI	75
El Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA)	75
La Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (COODITIA)	77
El Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA)	79
Reflexiones finales	83
Referencias bibliográficas	89
Anexos	91
Anexo I. Nómina de personas entrevistadas	91
Anexo II. Guías de entrevista	93
Anexo III. Reglamento de Funcionamiento Interno de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil	100
Anexo IV. La Red de Empresas contra el Trabajo Infantil	102
Anexo V. Objetivos y líneas de acción de los Planes Nacionales 2006-2010 para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y 2011-2015 para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente	106
Anexo VI. Resumen del Programa Conjunto de Apoyo al Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil	114
Anexo VII. Actividades de la CONAETI en el plano internacional	117
Anexo VIII. Marco normativo	120
Anexo IX. Listado de las COPRETI	128
Anexo X. Listado de siglas	130

Prólogo

El presente documento –realizado en el marco de la cooperación entre el MTEySS y la OIT– da cuenta de una experiencia de diálogo social que llevó adelante el Gobierno Nacional en el período 2003-2014 con el objetivo de erradicar el trabajo infantil. De esta forma, presenta un testimonio de los logros y los desafíos de una serie de políticas orientadas a proteger el bienestar y la dignidad de nuestros niños y adolescentes, en el contexto de un proyecto que tiene como horizonte una sociedad más justa, igualitaria, democrática y con eje en la creación de trabajo.

En primer término, es necesario recordar que no fue fácil para la sociedad argentina admitir, a finales del siglo pasado, que contaba con una presencia significativa de trabajo infantil. Esta era una prueba más de la forma nociva en que las políticas neoliberales habían afectado lo que otrora se caracterizaba como un sólido modelo de estado de bienestar. Por esta misma razón, tampoco fue sencillo que la temática ingresara con la merecida relevancia en la agenda pública.

La incorporación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño a la Constitución Nacional en 1994, así como el impulso de la OIT a la firma del Memorando de Entendimiento en 1996, resultaron factores favorables para comenzar a mirar a la infancia como una franja etaria acreedora de derechos ciudadanos diferenciados. Esto facilitó la creación de estructuras institucionales competentes para abordar la problemática. No obstante, hoy podemos constatar que eran, justamente, niños y jóvenes quienes sufrían el mayor impacto de la degradación de las condiciones socioeconómicas, de igualdad e inclusión que se produjo en la década de los noventa.

El trabajo infantil es una de las peores consecuencias de la aplicación de un modelo económico, social y políticamente excluyente. Por lo tanto, si se pretendía asumir una ética universal de derechos humanos, como la que se extendía a nivel global, solo se podía enfrentar este desafío desde una visión integral que buscase instituir un modelo de justicia social. Revertir el proceso de degradación social demandó superar una crisis inédita a principios del nuevo siglo y plantear una transformación en el modelo productivo y de integración social como el instaurado a partir de 2003. Los objetivos fueron la promoción del trabajo como eje asociado a la recuperación de la actividad industrial, la preeminencia del capital productivo sobre el financiero y la inversión en educación, ciencia y tecnología, entre otras importantes medidas estructurantes de la vida social, programadas y posteriormente implementadas. Recién en ese momento comenzaba a vislumbrarse un escenario propicio para la prevención y la erradicación del trabajo infantil mediante un conjunto articulado de políticas de diverso orden.

De hecho, históricamente se ha considerado al trabajo infantil como una violación a los derechos laborales. En consecuencia, la implementación y la coordinación de políticas para su erradicación resulta una competencia del Ministerio de Trabajo. Pero esto requiere, sin duda, del esfuerzo y el compromiso de otras carteras de Estado –Salud, Educación, Desarrollo Social, Justicia, Relaciones Exteriores, Turismo–, encarados en el marco de un abordaje integral.

Hemos sido plenamente conscientes de que la acción del Estado sería insuficiente sin el compromiso político y organizacional de los actores sociales. Por eso, desde el MTEySS decidimos fortalecer un espacio de diálogo social institucionalizado que cuenta con el compromiso pleno de las fuerzas vivas del trabajo y la producción.

Por una parte, fue indispensable la participación del empresariado, porque es en los distintos eslabones del proceso productivo donde aparece el trabajo infantil. Por otra parte, también fue decisiva la colaboración del sector sindical, porque los niños y las niñas que trabajan pertenecen a familias que, en algún momento, perdieron su vínculo con el empleo o nunca accedieron a él, pero cuyos miembros adultos deben tener el derecho a incorporarse en iguales condiciones que cualquier trabajador o trabajadora.

De ahí la conformación interministerial e intersectorial de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), a cuyo accionar se refiere este documento. Esperamos que este sea un aporte para apoyar la continuidad y la profundización de las políticas que el Gobierno Nacional viene impulsando desde 2003 en el marco del diálogo tripartito, para una mejor y extendida toma de conciencia.

En este contexto de diálogo y debate, y con un amplio acuerdo en torno a que la justicia social es un factor central para el desarrollo y el crecimiento de la nación, pudimos avanzar en la consolidación de un nuevo sentido común que se expresa en la convicción de que *el trabajo infantil no puede ser tolerado*, ni por las personas ni por las instituciones. Así, prosperaron iniciativas como la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil, en la que participan más de cien compañías y que consideramos un gran logro. Conviene insistir en lo que hemos aprendido a lo largo de estos años sobre el abordaje de esta compleja temática: las instituciones estatales solas no pueden lograr la eficacia que la magnitud de la tarea requiere, por lo tanto, la sociedad debe esforzarse para velar por la erradicación definitiva del trabajo infantil en nuestro país.

Pero este nuevo sentido común se consolidaría con la posterior definición por la vía normativa del trabajo infantil como *delito penal*, es decir, como una práctica que no puede ser tolerada, que atenta contra el individuo y los valores sociales y que, por tanto, debe ser objeto de sanción por parte del Estado. En esta dirección, el Ministerio de Trabajo promovió –en colaboración con otras áreas estatales– nuevas regulaciones dirigidas específicamente a la prohibición del trabajo infantil, con particular atención a regímenes especiales y críticos en la materia, como los de trabajo agrario y de casas particulares.

A su vez, a los esfuerzos del MTEySS se sumaron una serie de normas impulsadas por el Poder Ejecutivo Nacional que contribuyeron a instalar un abordaje integral de la temática. Así, cobraron especial relevancia la definición de la obligatoriedad escolar a partir de los 4 años de edad y la

implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH). De esta manera, se creó un sistema para contener a los niños y jóvenes en las escuelas y las familias. Fue así como se sumó la lucha contra el trabajo infantil a un proyecto más amplio y transformador: la recuperación de los derechos y las políticas de igualdad, no solo como compensaciones generosas de las desigualdades del sistema, sino como marcas de una estructura social de nuevo cuño.

Respetando nuestro carácter federal, asumimos la tarea de descentralizar las políticas activas de prevención y erradicación del trabajo infantil, a partir de un gran esfuerzo de articulación con los gobiernos provinciales y municipales. Esto nos permite contar hoy con veintitrés Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) en pleno funcionamiento, en las que se involucran los actores sociales a través de sus representaciones territoriales.

Al día de hoy, a pesar de que hubo importantes avances en el tema y que los índices dan cuenta de una clara reducción del trabajo infantil, es necesario continuar los esfuerzos con el fin de alcanzar su completa erradicación, sobre la base de la profundización de las políticas ya desarrolladas.

Tenemos la convicción de que este esfuerzo es insuficiente sin el compromiso social activo. Para llegar al objetivo de la erradicación del trabajo infantil, se necesita, entonces, el empeño de una ciudadanía involucrada, que no lo acepte ni lo naturalice. Por eso se requiere del diálogo y la cooperación entre los actores sociales y gubernamentales en torno a un mismo objetivo de eliminación de toda forma de trabajo infantil.

En ese contexto, el diálogo social no es solo una estrategia, sino también el horizonte de una sociedad que decide suspender sus diferencias en pos de la construcción de consensos que garanticen un futuro más justo e inclusivo para todos y todas. Se trata de hablar de la sociedad con la sociedad, para poner en práctica políticas efectivas, articuladas y acordes a las realidades y las urgencias de nuestro país, que reconoce las diferencias, construye los acuerdos y abre horizontes para nuevos derechos.

Ese es el espíritu del diálogo social. Eso es lo que hicimos.

Carlos A. Tomada
Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Presentación

El presente documento fue elaborado en el marco de una iniciativa conjunta entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y la Oficina de País de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la Argentina. En particular, se enmarca en una de las prioridades acordadas por los constituyentes de la OIT en el Programa de Trabajo Decente por País, Argentina, 2012-2015, dirigida a “promover un diálogo social efectivo que contribuya a la elaboración e implementación de políticas sociolaborales que permitan avanzar en la agenda de trabajo decente. El diálogo social será promovido de manera transversal en todos los objetivos prioritarios, así como el principio de igualdad de género”.

El estudio tiene por objetivo analizar y documentar la experiencia de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), un organismo de composición intersectorial e interministerial, con sede en el MTEySS.

A estos fines, se examinaron los antecedentes de la CONAETI, su estructura y su dinámica de funcionamiento, sus objetivos y su agenda de actividades, así como el proceso de federalización de sus políticas. Se puso especial atención en la identificación de fortalezas y debilidades en cuanto a su consolidación institucional en los niveles nacional y federal. El período de análisis se centra en los años 2003-2014.

Para la elaboración del estudio, se llevaron a cabo entrevistas en profundidad, sobre la base de guías previamente elaboradas, a integrantes de la CONAETI y de las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI), a informantes clave en la temática, al funcionario especializado de la Oficina País de la OIT para la Argentina y a funcionarios clave del MTEySS. A su vez, se realizó un extenso análisis documental, entre otros, de los informes de gestión de la comisión y de las actas de sus sesiones plenarias, de sus materiales internos de trabajo, del marco normativo en la materia bajo análisis, de estudios anteriores sobre la temática y de informes de la Oficina de OIT en Buenos Aires.

Este trabajo ofrece, en primer lugar, un apartado introductorio en el que se presentan los antecedentes institucionales que dieron lugar a la creación de la CONAETI; una breve síntesis del nuevo contexto de políticas laborales, de ingresos y de protección social implementadas a partir del año 2003 por el Gobierno Nacional, a través del MTEySS; y una referencia a las políticas y normativas dirigidas a la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente.

En una sección siguiente se presenta una breve conceptualización, ilustrada con datos estadísticos, de la problemática del trabajo infantil en sus diversas modalidades.

A continuación, se describe el proceso de revitalización que experimentó la CONAETI en el período abarcado por el presente estudio. Se analizan su conformación, las modalidades de participación de sus integrantes, la gestión y la elaboración de sus dos Planes Nacionales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente, sus objetivos, la agenda de acción y su puesta en práctica.

Luego, se presenta un análisis del proceso de federalización impulsado por la CONAETI y de la creación de las COPRETI, tomando en cuenta las distintas etapas de su desarrollo y enfatizando aspectos de su integración, su funcionamiento y sus agendas de acción.

A modo de conclusión, se ofrecen algunas reflexiones que consideran tanto los avances alcanzados como los desafíos por sortear para una mayor consolidación e institucionalización de la CONAETI y de las COPRETI.

Finalmente, en los Anexos, se adjunta información sobre aspectos metodológicos y documentación que respalda y amplía los análisis que se exponen en el cuerpo central del presente trabajo.

Introducción

La Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil es una instancia de diálogo social de carácter interministerial e intersectorial. Su creación tiene origen en el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo desde el año 1992, con el propósito de promover la “protección de la niña y el niño contra la explotación económica, el desempeño de toda forma de trabajo que pueda ser peligrosa, interferir en su educación, o ser perjudicial para su salud, su desarrollo físico, psíquico, espiritual, moral o social”.²

La Argentina comenzó a participar del Programa IPEC a partir de 1996 y, el 5 de diciembre del mismo año, firmó un Memorando de Entendimiento, celebrado entre el Ministerio de Trabajo de la Nación y la Organización Internacional del Trabajo. En sus considerandos manifestó el deseo “de participar, en el marco del Programa IPEC, en la ejecución en el plano nacional de actividades destinadas a la erradicación progresiva del trabajo infantil”. También reconoció que la “abolición del trabajo infantil y la protección de la niñez requieren no solo la acción vigorosa del Gobierno, sino también el compromiso de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de otras organizaciones no gubernamentales, así como de la sociedad civil toda”.³

El citado memorando define que la cooperación entre el Ministerio de Trabajo y la OIT “se sustentará en los objetivos y principios de los convenios internacionales relativos a la protección de la infancia y al trabajo infantil y, en especial, al convenio relativo a la edad mínima, 1973 (número 138), ratificado por la Argentina el 1.º de julio de 1996, el convenio sobre trabajo forzoso, 1930 (número 29), así como la legislación nacional relativa a la protección de la niña y del niño”.⁴

En virtud del memorando, el Ministerio de Trabajo se compromete a llevar adelante la labor de “coordinar, evaluar y dar seguimiento a los esfuerzos a favor de la lucha contra el trabajo infantil”. También a promover la creación de un organismo nacional “compuesto por representantes de ministerios y otras instituciones públicas relacionadas con el problema del trabajo infantil, representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores, de organizaciones no gubernamentales y, en calidad de asesores, por la OIT y de otras organizaciones internacionales relacionadas con la lucha contra el trabajo infantil”.⁵

2. Memorando de Entendimiento y Cooperación entre el MTEySS, OIT, PNUD y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2007).

3. *Ibidem*.

4. *Ibidem*.

5. *Ibidem*.

Sin embargo, esta instancia se formalizó recién el 25 de agosto de 2000, mediante el Decreto Presidencial N° 719. A partir de esta institucionalización, ocurrida durante el gobierno de la Alianza,⁶ la CONAETI se proyectaba como un espacio relevante para el diálogo social en torno a la problemática del trabajo infantil. En una primera etapa, sin embargo, su gestión manifestó cierta discontinuidad debido, en primer lugar, a dificultades de arranque que suelen experimentar los organismos de creación relativamente reciente. En segundo lugar, deben considerarse las condiciones de inestabilidad institucional que sufría la Argentina hacia fines de la década de los noventa, etapa en la que el país entró en una prolongada recesión que agudizó los niveles de pobreza, desigualdad, precariedad laboral y desocupación preexistentes.

Este escenario confluyó en una crisis política, económica y social sin precedentes en la Argentina. De los comicios nacionales de 1999 resultó electo un nuevo gobierno, el de la Alianza, que no logró modificar el curso de la economía. El creciente deterioro de las condiciones de vida llevó al colapso de ese gobierno (hacia fines de octubre de 2001, el desempleo había llegado al 18 % y un 35% de la población argentina vivía en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza). El entonces Presidente de la Nación debió abandonar su cargo después de haber cumplido solo la mitad del período previsto por la Constitución Nacional. A partir de entonces, se sucedieron cinco presidentes en menos de dos semanas. Entre el 2 de enero de 2002 y el 24 de mayo de 2003, la máxima autoridad del país fue ejercida por un presidente interino elegido por la Asamblea Legislativa del Congreso de la Nación.

En cuanto al Ministerio de Trabajo de la Nación, sede institucional de la CONAETI, cabe resaltar que desde 1998 hasta 2003 esa cartera de Estado fue ocupada por ocho ministros.

A partir de 2003, comenzó a normalizarse la situación política institucional del país. Esto inauguró un período de continuidad en las conducciones de varias carteras de Estado y también en la del Ministerio de Trabajo.

Este escenario impactó en las condiciones de desarrollo de la CONAETI, proceso que se insertó en un contexto favorable para un conjunto de instancias de diálogo y participación social en el ámbito sociolaboral que fueron revitalizadas o diseñadas a partir de 2003. Algunas se orientaron a la negociación de variables económicas y de ingresos; otras fueron constituidas como foros relevantes con objetivos de equidad social.⁷ La densidad y la relevancia de estos ámbitos, su importancia como instancias intervinientes en políticas públicas y su contribución efectiva a mejoras sostenidas en los niveles de ingresos y beneficios sociales de amplios sectores de la población constituyen aspectos analizados en estudios anteriores, que dieron cuenta de las especificidades del escenario de concertación social en el período 2003-2014 (Etchemendy, 2011; Cappelletti y Marx, 2013).

6. Ese gobierno se basó en una coalición política entre la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario, conformada en 1997 en la Argentina. Ganó las elecciones de 1999 y se disolvió de hecho después de la renuncia del presidente Fernando de la Rúa el 20 de diciembre de 2001.

7. Se hace referencia al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil; la negociación colectiva; la Paritaria Nacional Docente; la Comisión Nacional del Trabajo Agrario; los Consejos Sectoriales Tripartitos de Formación Continua y la Comisión para el Trabajo con Igualdad de Oportunidades.

Otros factores relevantes en esta línea se relacionan con las políticas laborales, de ingresos y de protección social implementadas por el Gobierno Nacional, a través del MTEySS, junto con la promoción de una importante producción normativa destinada a erradicar el trabajo infantil y proteger el trabajo adolescente. Vale decir que la legitimidad que la CONAETI adquirió en el período objeto de este estudio está estrechamente asociada al conjunto de políticas sobre la protección de la niñez como una cuestión de Estado, desde una estrategia integral que involucra una diversidad de carteras ministeriales y actores sociales y una serie de herramientas de intervención.

Estas iniciativas se llevaron adelante en un período en el cual todos los indicadores sociolaborales han evidenciado grandes mejoras. Sus expresiones más significativas fueron un fuerte crecimiento económico, una drástica disminución de los índices de desempleo y el incremento del empleo de calidad.⁸

En primer término, los cambios ocurridos en la estructura ocupacional argentina reflejan en los últimos años un notable crecimiento en la categoría de los trabajadores asalariados registrados, una pérdida del peso relativo de los trabajadores precarizados y una disminución absoluta y relativa de los desocupados y de la población que percibe subsidios por desempleo. Estos datos completan un panorama de recomposición de la estructura ocupacional, cuyos efectos son particularmente observables en la consolidación de las relaciones laborales y en los procesos de determinación colectiva de los salarios (Palomino y Dalle, 2012).

En segundo término, la política activa de ingresos que impulsó el Gobierno Nacional junto con la participación responsable de empleadores y trabajadores no solo ha permitido mejorar el perfil distributivo de las remuneraciones, las condiciones de trabajo y el fortalecimiento de la demanda agregada, sino también recuperar la negociación colectiva, que extiende su cobertura a más de 5,8 millones de asalariados del sector privado. En la misma dirección, se consolidó la fijación institucional del salario mínimo, a través del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM), cuya continuidad de funcionamiento en los últimos trece años resultó en un incremento del 2.258% desde 2002. Los estudios comparados permiten afirmar que el SMVM que rige en la Argentina es uno de los más altos de Latinoamérica.⁹

Por último, las tendencias señaladas en relación con el incremento del empleo registrado tuvieron como correlato dos efectos principales: i) una importante ampliación de la cobertura del sistema de seguridad social para un total de casi seis millones de trabajadores incorporados a los derechos y beneficios laborales asociados al trabajo formal; ii) la reformulación del sistema de seguridad social, que pasó de la implementación de políticas focalizadas a la instalación de un sistema integral de protección social mediante la expansión de derechos para los sectores vulnerables de la sociedad (moratoria previsional y Asignación Universal Por Hijo), entre los que se ubican los niños, las niñas y los adolescentes con padres y madres desocupados o con una situación laboral precaria.^{10/11}

8. Entre los años 2012 y 2014, se crearon alrededor de 5,8 millones de puestos de trabajo declarados en el sistema de seguridad social, lo que implica que durante los últimos doce años el total del empleo registrado creció un 91% (MTEySS, SSPTyEL, 2015).

9. Fuente: MTEySS, SSPTyEL, 2015.

10. Las principales medidas fueron las siguientes: la reestatización de los fondos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), la moratoria previsional, la movilidad jubilatoria, la implementación de la Asignación Universal por Hijo, la Asignación por Embarazo y la creación del programa PROGRESAR.

11. Entre los años 2002 y 2014, el incremento fue de un 74% en la población alcanzada por el sistema. En los últimos doce años, alrededor de 12 millones de personas pasaron a estar cubiertas por las políticas de protección social (Fuente: MTEySS, SSPTyEL, 2015).

Otras innovaciones desarrolladas desde 2003 en el sistema de protección social fueron la profundización de la cobertura del sistema de salud, el acceso universal a una educación de calidad, la mejora en el acceso a la vivienda y el desarrollo de infraestructura social. Todas estas acciones concurrieron al logro de los objetivos de la política en materia de protección de la infancia y la adolescencia.

De esta manera, en el marco de un modelo de inclusión social con centro en el trabajo y de una política activa de ingresos y de protección social, se consolidó el crecimiento del empleo de calidad para los adultos y la mejora en las condiciones de vida de las familias. Estos aspectos impactaron favorablemente en la disminución de la participación de los niños, las niñas y los adolescentes en el mundo del trabajo.¹²

Entre las estrategias y políticas específicas con metas de prevención y erradicación del trabajo infantil, implementadas en el período 2003-2014, cabe destacar dos líneas clave de intervención. Una fue el impulso y la sanción de normativas relevantes en la temática y la otra se basó en la promoción de políticas activas coordinadas desde la cartera laboral, a través de la CONAETI y de otros organismos de articulación.¹³

En materia legislativa se produjo un giro respecto a etapas anteriores, en las que la regulación de la problemática del trabajo infantil y adolescente en la Argentina estaba principalmente fundada en la adopción y la ratificación de tratados y convenios internacionales y del bloque subregional del Mercosur.

A partir del año 2005, con la sanción de la Ley N° 26.061, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, se inició una importante labor de producción normativa nacional orientada al reconocimiento de los niños, las niñas y los adolescentes como sujetos de derechos, involucrando a una diversidad de políticas públicas y de organismos estatales en la materia. Esta labor implicó un activo compromiso de la cartera laboral en una doble dirección. Por una parte, por la adecuación del régimen de trabajo vigente, a través de una serie de modificaciones en la normativa. Por otra parte, mediante el impulso de nuevas regulaciones dirigidas específicamente a la erradicación del trabajo infantil, a través de su prohibición y penalización, con particular atención a regímenes especiales y críticos en la materia, como los de trabajo agrario y de casas particulares. De modo complementario, una serie de normas impulsadas por el Poder Ejecutivo Nacional contribuyó a instalar un abordaje integral de la temática. En esta dirección, cobran especial relevancia la definición de la obligatoriedad escolar a partir de los 4 años y la implementación de la Asignación Universal por Hijo.

En cuanto a las políticas activas de prevención y erradicación del trabajo infantil, estas integran la agenda desplegada por la CONAETI a partir de 2003, tal como se lo reseñará en una sección específica del presente trabajo. A modo de síntesis, pueden destacarse las siguientes: a) intervenciones orientadas a la descentralización y federalización; b) sensibilización, información y formación de los actores involucrados y de la ciudadanía en general; c) fortalecimiento de las capacidades de detección

12. De acuerdo con los datos que se ofrecen en el capítulo 1 que resultan de relevamientos INDEC-MTEySS, el porcentaje de menores de 15 años que trabaja pasó del 7,8% en 2004 al 3,4% en 2012, lo que implica un descenso del 56% en la incidencia del trabajo infantil.

13. Véase el Anexo VIII.

y abordaje de casos de trabajo infantil en los centros de salud del país; d) creación de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil; e) promoción de espacios de atención y cuidado de niños en época de cosecha;¹⁴ f) cooperación con la Secretaría de Trabajo y las comisiones provinciales en operativos de inspección orientados a la detección del trabajo infantil.

Como resultado del presente resumen de las políticas efectuadas en el período de 2003-2014 en el marco de un abordaje integral para la prevención y la erradicación del trabajo infantil, es posible inferir que la temática fue asumiendo una progresiva *laboralización*. Esto se relaciona no solo al creciente protagonismo de las áreas de Trabajo en el impulso a la temática, sino también a su incorporación en la agenda sociolaboral.

En relación con los ámbitos estatales con protagonismo en torno a la protección de la infancia y la adolescencia, hubo una primera etapa (2003-2006) en la que se manifestó el predominio de los ámbitos vinculados a las áreas de Desarrollo Social, tanto en el nivel nacional como en las jurisdicciones provinciales. Esto estaría directamente asociado a la importante incidencia que tuvo la mencionada Ley N° 26.061 que impulsó un nuevo enfoque en el abordaje de la protección de la infancia y la adolescencia y en la configuración institucional de los procedimientos del Estado en este cometido.

En los años posteriores, existió un desplazamiento en materia de ámbitos institucionales y de agenda, pues la temática del trabajo infantil se instaló de modo transversal en una diversidad de institutos y políticas laborales. Al respecto es posible señalar algunos hitos clave:

- El relanzamiento y el fortalecimiento de la CONAETI en el contexto de la revitalización de los ámbitos de diálogo social que funcionan en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. En este sentido, cabe destacar el protagonismo que adquirió ese ministerio en el combate al trabajo infantil, la relevancia otorgada al tema por el propio Ministro de Trabajo y la coordinación de una agenda de trabajo mediante el diálogo interministerial y con los actores sociales.
- La incorporación de la problemática del trabajo infantil en la agenda en el nivel federal, con creciente protagonismo de las áreas de Trabajo provinciales y municipales, y de los interlocutores sociales (sindicales y empresarios). En el año 2014, se contó con Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil constituidas en veintitrés jurisdicciones del país y con ocho comisiones en el nivel municipal.
- La sanción de la Ley N° 26.390 de prohibición del trabajo infantil hasta los 16 años (y de realización de tareas peligrosas hasta los 18 años), en el año 2008, y la posterior tipificación del trabajo infantil como delito penal, en marzo del año 2013. Ambas implicaron un intenso involucramiento de institutos laborales, como la inspección del trabajo, la que adquiere una nueva especialización para adaptarse a las normas sobre la detección y posterior denuncia del

14. MTEySS, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL) (2015).

delito de trabajo infantil.¹⁵ Por su parte, el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) contribuyó con la labor inspectiva sobre la temática en el sector agropecuario. Cabe destacar en esta dirección que en el objetivo cinco de los Planes Nacionales de la CONAETI se establece la necesidad de *promover la figura del inspector laboral como actor clave para la protección de la infancia y la adolescencia*.

- La CONAETI intensificó su labor en el plano internacional, particularmente en el ámbito laboral del subbloque regional del Mercosur. Como se detalla en el Anexo VII, la participación de la CONAETI en el Subgrupo de Trabajo N° 10 –único espacio tripartito– permite armonizar normativas internacionales en la materia, contar con diagnósticos sobre la magnitud del problema en la región y fortalecer los mecanismos de cooperación para su erradicación.

El nuevo enfoque laboral que adquirieron las políticas públicas en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil a partir de 2003 ha tenido impacto positivo sobre el abordaje de la problemática. Por una parte, la intensa labor impulsada por la CONAETI ha colocado la temática en el centro de la agenda del diálogo social entre el Estado y los interlocutores sociales, tanto en el plano regional y nacional como a nivel de todas las jurisdicciones del país. Por otra parte, el nuevo marco regulatorio y las políticas de prevención y sancionatorias tuvieron consecuencias efectivas para los mecanismos de detección, denuncia y penalización del trabajo infantil, logros que se describen en secciones posteriores del presente trabajo.

15. El Registro Nacional de denuncias penales por trabajo infantil prohibido funciona en el ámbito del MTEySS desde el año 2013. En los años 2013 y 2014, se registraron 142 denuncias penales, que involucraron a 167 niños y niñas (MTEySS, SSPTyEL, 2015).

Marco conceptual y datos introductorios a la problemática del trabajo infantil

El trabajo infantil es una problemática social de suma complejidad. Por lo tanto, su definición consensuada entre los actores involucrados en la materia constituye un ejercicio de diálogo de particular importancia para el desarrollo de políticas públicas destinadas a su erradicación.

Si bien los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo establecen un marco orientador en esta línea, a nivel del país se ha elaborado una conceptualización propia que da cuenta de las especificidades, de los enfoques y de los avances alcanzados en la materia. En esta dirección, cabe resaltar que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a través de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, ha llevado adelante un debate intenso y fructífero y adoptado la siguiente definición:

“Se entiende por trabajo infantil a toda actividad económica y/o estrategia de supervivencia, remunerada o no, realizada por niñas y niños, 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 trabajo peligroso.

Se comprende por niña y niño a todo ser humano por debajo de los 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.
(MTEySS, CONAETI, OIT, 2006: 7).

Un segundo insumo ineludible para el diseño y la instrumentación de cualquier política que busca prevenir y erradicar el trabajo infantil consiste en la elaboración y la actualización de datos confiables que den cuenta de la complejidad de la problemática y de sus diferentes dimensiones.

En Argentina, la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA), realizada en 2004, constituye un hito en esta dirección. La encuesta es el resultado de una labor conjunta llevada a cabo por el MTEySS y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en el marco del Programa Encuesta y Observatorio de Trabajo Infantil, que contó con la asistencia técnica y financiera de la OIT, y su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).

La información ofrecida por la encuesta resultó de singular importancia en la dirección arriba señalada. A su vez, constituyó un antecedente metodológico para un segundo relevamiento,

diseñado como módulo específico por la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS, con la cooperación de la CONAETI, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) y el INDEC,¹⁶ denominado Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (MANNyA).

En el marco de los relevamientos mencionados, se definieron una serie de categorías, sintetizadas en el primer Plan Nacional de la CONAETI¹⁷ de la siguiente manera:

Categorías del trabajo infantil según el tipo de actividad

- a) *Trabajo*: Generación de bienes y servicios para el mercado.
- b) *Autoconsumo*: Producción y elaboración de productos primarios para el consumo del hogar, incluyendo el cuidado de la huerta o el corral familiar y la autoconstrucción o reparación de la propia vivienda.
- c) *Actividad doméstica*: Actividad intensa que se realiza en el propio hogar y que obstaculiza el desarrollo de niños y niñas al competir con la escuela, el estudio, el juego y el descanso.

En el Primer Plan Nacional de la CONAETI, se identificaron una diversidad de factores intervinientes en la problemática del trabajo infantil:

Factores económicos: Suelen asociarse a la principal causa del trabajo infantil. Estos factores se relacionan con la falta de empleo y los bajos ingresos de las personas adultas de las familias con edad legal para trabajar, como también con la distribución inequitativa del ingreso y la riqueza. El conjunto de estos aspectos llevaría a muchas familias a recurrir a diferentes estrategias de supervivencia, entre las cuales se encuentra la incorporación de sus hijas e hijos al trabajo.

Factores políticos: Remiten a déficits causados por la inestabilidad o ineficacia de las políticas públicas en cuanto a los impactos que ejercen sobre los niveles de vida de poblaciones vulneradas.

Factores o patrones culturales: Refieren a la legitimación de actitudes permisivas ante ciertas prácticas tradicionales de trabajo infantil, especialmente en los ámbitos de actividades rurales y domésticos, otorgándoles una valoración social positiva o considerándolas como parte del proceso de socialización.

Para definir las *distintas modalidades del trabajo infantil*, los relevamientos realizados pusieron de relieve que en la Argentina las niñas y los niños que trabajan participan en casi todos los sectores productivos: agricultura, industria, minería, construcción, trabajo doméstico, comercio, servicios, y también en tareas como la explotación sexual o el comercio de droga.

16. Este módulo fue incorporado en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos que se implementó durante el tercer trimestre de 2012.

17. Véase el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. MTEySS, CONAETI (2006).

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

En los *sectores urbanos*, las niñas y los niños llevan a cabo diversos trabajos en pequeños comercios: camareros, ayudantes de cocina, reparto de alimentos a domicilio, servicios como meseros, limpieza de locales. En la vía pública, realizan reparto de volantes; venta de flores, lapiceras, estampitas; apertura de puertas de automóviles; cuidado de autos en playones; limpieza de calzado; mendicidad; etc. Esto último los expone a diversos riesgos, fundamentalmente a ser utilizados en algunas de las denominadas “peores formas de trabajo infantil”.¹⁸

Los datos que se exponen a continuación provienen del Informe de Resultados del Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes, administrado junto con la Encuesta Anual de Hogares Urbanos durante el tercer trimestre de 2012.

El marco de referencia estadístico para la medición del trabajo infantil¹⁹ se estructura alrededor de dos elementos principales: la edad y el tipo de actividades que realizan niños, niñas o adolescentes.²⁰

Las actividades se diferencian entre económicas con valor en el mercado, definidas como aquellas que generan bienes o servicios (en la encuesta se consideraron las que ocuparon al menos una hora en la semana de referencia); las que contribuyen al autoconsumo del hogar, y las tareas domésticas intensas.²¹

Los resultados de la encuesta realizada en el marco del MANNyA consideran de modo diferenciado tres subgrupos de edad: de 5 a 13 años, de 14 y 15 años y de 16 y 17 años. Respecto a la cobertura poblacional, en 2012, sobre el total de cerca de 8,2 millones de niños, niñas y adolescentes (en adelante, “NNyA”) del país, el 83,5% corresponde al grupo de niños y niñas de 5 a 15 años y el 16,5%, a adolescentes de 16 y 17 años.

18. Según la definición del artículo 3 del Convenio núm. 182 de la OIT, las peores formas de trabajo infantil comprenden: a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

19. 18.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (2008).

20. El documento *Situación del trabajo infantil en el total urbano nacional. Informe de Resultados del Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes -MANNyA-*, elaborado por el Observatorio de Trabajo Infantil (OTIA) de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS, incluye las definiciones operativas de los conceptos utilizados para caracterizar el trabajo infantil.

21. Cabe recordar que las tareas domésticas intensas son aquellas que por su carga horaria compiten con el juego, el descanso y la educación, y que pueden interferir en el desempeño escolar y ser perjudiciales para el desarrollo del NNyA.

Para el relevamiento, se aplicó un cuestionario que fue respondido por los propios NNYA. Este contiene información sobre actividades realizadas en el tiempo libre, en actividades domésticas, en atención y/o cuidado de personas residentes en el hogar, en el marco de quehaceres domésticos y de actividades laborales y económicas.

Algunos datos sobre el trabajo infantil y adolescente

Proporción de niños, niñas y adolescentes que trabajan

Al comparar los resultados obtenidos por la EANNA y la MANNyA, es posible apreciar que entre los años 2004 y 2012 la incorporación de los NNYA al trabajo disminuyó significativamente. Mientras que en 2004 el trabajo infantil alcanzaba el 7,8% de los niños y las niñas de entre 5 a 17 años, en el tercer trimestre de 2012, este se ubicaba en el 3%. La caída de la participación de NNYA en actividades económicas alcanzó entre 2004 y 2012 el 56% y resultó aún más acentuada –del 66%– entre los niños y las niñas de 5 a 13 años de edad. En las actividades para el autoconsumo y las tareas domésticas, el descenso es incluso más pronunciado, con caídas del 69% y el 57%, respectivamente (Tabla I).

TABLA I. PROPORCIÓN DE NNYA DE 5 A 17 AÑOS SEGÚN PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y NO ECONÓMICAS POR GRUPO ETARIO
Comparación 2004/2012 y total nacional urbano 2012. En %

Año	Actividad económica				Actividad productiva para autoconsumo				Tarea doméstica intensa			
	Total	Edad			Total	Edad			Total	Edad		
		5 a 13	14 y 15	16 y 17		5 a 13	14 y 15	16 y 17		5 a 13	14 y 15	16 y 17
2004	7,8	6,4	14,2	24,2	8,9	7,5	15,1	24,4	8,9	8,0	12,7	20,0
2012 sobre aglomerados relevados en 2004	3,4	2,2	8,7	20,1	2,7	1,9	6,5	9,5	3,8	2,9	7,6	13,5
2012 total urbano	3,0	2,0	7,5	16,8	2,9	2,1	6,4	8,5	3,4	2,6	6,5	11,3
Caída	-56	-66	-38	-17	-69	-75	-57	-61	-57	-64	-40	-32

Fuente: MTEySS-Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA), sobre la base de MANNyA y EANNA.

Entre los factores que explican la disminución del trabajo infantil, se destacan los avances registrados en la estructura ocupacional y en el sistema de protección social, factores que contribuyeron a mejorar los ingresos de las familias, y las políticas de erradicación del trabajo infantil, tal como se reseñó en el apartado introductorio del presente trabajo.

Tipos de actividades económicas

Entre las actividades económicas con valor en el mercado realizadas por NNyA, sobresalen las de ayuda en un negocio o taller, dimensión que supera a la mitad de los niños y las niñas entre 5 y 13 años de edad y llega casi al 40% entre los adolescentes de 14 y 17 años que trabajan.

Las otras actividades varían significativamente según la edad y el sexo. Se destacan la dimensión de la ayuda en construcción en el caso de los varones de 14 años y más, y el cuidado de niños y la realización de trabajo doméstico entre las mujeres de esos tramos de edad (Tabla II).

TABLA II. PROPORCIÓN DE NNyA DE 5 A 17 AÑOS QUE REALIZAN ACTIVIDADES ECONÓMICAS, SEGÚN TIPO DE ACTIVIDAD LABORAL, GRUPO ETARIO Y SEXO

Total nacional urbano. 3.º trimestre 2012. En %

Tipo de actividad laboral	5 a 13 años			14 y 15 años			16 y 17 años		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Ayuda en negocio/en taller	51,7	52	52	36,4	39	33	39	39	33
Hacer mandados	7,8	9	7	2,2	3	0	2,0	3	0
Ayuda en construcción	7,2	11	2	12,1	19	0	19,7	30	0
Cuidado de niños	4,7	1	10	18,1	12	30	10,8	0	30
Venta en medios de transporte y ferias	4,6	2	8	6,4	8	4	3,7	2	8
Otros	24	25	21	27	19	36	26,8	26	29

Fuente: MTEySS-OTIA, sobre la base de MANNyA.

A la hora de considerar la situación ocupacional de los NNyA que trabajan, se puede observar que el trabajo para un patrón se incrementa con la edad, con un fuerte salto en el subgrupo etario de 16 y 17 años. A esta edad el trabajo está permitido y protegido con restricciones relativas a la dedicación horaria, al desempeño en horario nocturno y la exclusión de actividades que impliquen riesgo. Por otra parte, más de la mitad de los niños y las niñas de 5-15 años de edad ayuda a padres o familiares (Tabla III).

TABLA III. PROPORCIÓN DE NNyA DE 5 A 17 AÑOS QUE REALIZAN ACTIVIDADES ECONÓMICAS, SEGÚN GRUPO ETARIO Y SITUACIÓN OCUPACIONAL

Total nacional urbano. 3.º trimestre 2012. En %

Situación ocupacional	Edad		
	5 a 13	14 y 15	16 y 17
Para un patrón	22	27	52
Por su propia cuenta	21	16	11
Ayuda a padres/familiares	57	57	37

Fuente: MTEySS-OTIA, sobre la base de MANNyA.

Alrededor del 60% de niños y niñas de hasta 15 años que trabajan perciben retribución, porcentaje que se eleva al 81% entre los adolescentes de 16 y 17 años, con una clara diferencia según el sexo, ya que el 87% de los varones y el 70% de las mujeres recibe esta retribución (Tabla IV).

TABLA IV. PROPORCIÓN DE NNyA DE 5 A 17 AÑOS CON RETRIBUCIÓN POR LA ACTIVIDAD REALIZADA, SEGÚN GRUPO ETARIO Y SEXO

Total nacional urbano. 3.º trimestre 2012. En %

5 a 13 años			14 y 15 años			16 y 17 años		
Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
58	62	52	61	59	64	81	87	70

Fuente: MTEySS-OTIA, sobre la base de MANNyA.

Dedicación horaria al trabajo

De los niños y las niñas de 5 a 13 años de edad que trabajan, cerca del 80% lo hace durante menos de 10 horas semanales y el 15% realiza estas actividades entre 10 y 36 horas, tiempo que se les resta al estudio, al juego y al descanso. En el tramo de jóvenes de entre 14 y 15 años, la mitad trabaja entre 3 y 10 horas semanales y una cuarta parte lo hace entre 10 y 36 horas por semana. El 16,3% de los adolescentes de entre 16 y 17 años trabaja 36 horas o más. Respecto al trabajo nocturno, la Ley de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente sanciona el trabajo desde las 20 horas hasta las 6 horas para personas menores de 18 años. Como se refleja en la tabla siguiente, el relevamiento arroja un escaso porcentaje de situaciones de trabajo nocturno por debajo del límite legal.

TABLA V. PROPORCIÓN DE NNyA DE 5 A 17 AÑOS QUE REALIZAN ACTIVIDADES ECONÓMICAS, SEGÚN GRUPO ETARIO Y HORAS SEMANALES TRABAJADAS

Total nacional urbano. 3.º trimestre 2012. En %

Horas semanales trabajadas	Edad		
	5 a 13	14 y 15	16 y 17
1 a menos de 3	41	21	9
3 a menos de 10	43	49	35
10 a menos de 36	15	23	40
36 y más	1	7	16
Trabajo nocturno	4	6	6

Fuente: MTEySS-OTIA, sobre la base de MANNyA.

Actividades económicas por región del país

Considerando la situación de los adolescentes de 16 y 17 años, el análisis por región indica que en el Gran Buenos Aires (GBA) cerca del 25% de integrantes de ese grupo etario trabaja. En el GBA se registran mayores tasas en esta categoría en todas las edades, con la excepción del subgrupo de 14 y 15 años, que es similar al resto de las regiones, seguida por Cuyo. La región patagónica es la que registra menor proporción de NNyA trabajadores (Tabla VI).

TABLA VI. PROPORCIÓN DE NNyA DE 5 A 17 AÑOS QUE TRABAJAN, SEGÚN GRUPO ETARIO Y REGIÓN

Total nacional urbano. 3.º trimestre 2012. En %

Región	Edad		
	5 a 13	14 y 15	16 y 17
GBA	2,5	8,9	24,7
Cuyo	14,9	9	15,3
NEA	1,4	7,7	11,2
NOA	1,7	8,9	12,9
Pampeana	1,9	5,9	14,8
Patagónica	1,1	3,3	5,5

Fuente: MTEySS-OTIA, sobre la base de MANNyA.

Trabajo infantil y adolescente en perspectiva de género

Si se analiza el tipo de actividades que realizan los NNyA, se advierten fuertes diferencias según el sexo. En particular, entre el grupo de adolescentes de 16 y 17 años, los varones superan ampliamente a las mujeres en la realización de actividades económicas, con el 21% y el 12%, respectivamente. En las actividades de autoconsumo para el hogar, prevalecen las de los varones (13%), en tanto que en las actividades domésticas intensas predominan las de las mujeres (el 17% respecto al 6% de varones) (Tabla VII).

TABLA VII. PROPORCIÓN DE NNyA DE 5 A 17 AÑOS QUE REALIZAN ACTIVIDADES ECONÓMICAS, SEGÚN TIPO DE ACTIVIDAD QUE REALIZAN, GRUPO ETARIO Y SEXO
Total nacional urbano. 3.º trimestre 2012. En %

Actividades realizadas	Varones			Mujeres		
	5 a 13 años	14 y 15 años	16 y 17 años	5 a 13 años	14 y 15 años	16 y 17 años
Actividades económicas	2,2	9	21	1,7	5	12
Actividades para el autoconsumo del hogar	3	10	13	1	2	4
Actividades domésticas intensas	2	4	6	3	9	17

Fuente: MTEySS-OTIA, sobre la base de MANNyA.

En cuanto al tipo de actividad realizada, predomina la ayuda en un negocio o taller, que es similar para ambos sexos, mientras que en la de la construcción predominan los varones.

En las actividades domésticas intensas y el trabajo doméstico para terceros, prevalecen las realizadas por mujeres. Entre las niñas de 5 a 15 años de edad que trabajan, el 48% de ellas se dedica al cuidado de niños, proporción que se ubica en el 30% de las adolescentes de 16 y 17 años. Estos datos confirman que la configuración social de los roles femeninos y masculinos tradicionales tiene su origen en edades tempranas, lo cual incide negativamente en la inserción y en la futura trayectoria laboral de las mujeres (Tabla II).

Trabajo infantil y educación

Los niños y las niñas que trabajan tienen menos oportunidades de obtener una educación de calidad. Esta situación afecta negativamente su futura inserción laboral en trabajos calificados, bien remunerados y protegidos por la seguridad social.

La concurrencia a la escuela de niños y niñas de 5 a 13 años (es decir, al nivel primario) es cercana al 100%, independientemente de su condición laboral. La priorización del trabajo por sobre la educación se incrementa con la edad: la asistencia al colegio secundario es casi universal entre niños

y niñas de 14 y 15 años que no trabajan y desciende al 81,3% entre quienes sí lo hacen. En tanto, entre los adolescentes de 16 y 17 años que no concurren a la escuela, el 40% de los que trabajan y el 30% de los que asisten muestran sobreedad²² (Tabla VIII).

TABLA VIII. DISTRIBUCIÓN DE NNYA DE 5 A 17 AÑOS SEGÚN ASISTENCIA A LA ESCUELA, PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y GRUPO ETARIO

Total nacional urbano. 3.º trimestre 2012. En %

Asistencia a la escuela	Trabaja			No trabaja		
	5 a 13 años	14 y 15 años	16 y 17 años	5 a 13 años	14 y 15 años	16 y 17 años
Asiste	98	81	61	99	95	88
No asiste	2	19	39	1	5	12
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: MTEySS-OTIA, sobre la base de MANNyA.

La encuesta del MANNyA revela que el nivel educativo alcanzado por los adultos²³ constituye uno de los factores explicativos del ingreso de NNYA al mercado de trabajo. En los hogares cuyos niveles educativos son menores, se registra mayor frecuencia de trabajo infantil que en aquellos donde los adultos poseen al menos el nivel secundario completo. Esta tendencia se confirma si se analiza el nivel educativo del jefe de hogar: cuanto mayor es dicho nivel, la presencia de trabajo infantil es menor.

TABLA IX. INCIDENCIA DE TRABAJO INFANTIL SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS PER CÁPITA DEL HOGAR Y GRUPO ETARIO.

Total nacional urbano. 3.º trimestre 2012. En %

Quintil	Edad		
	5 a 13	14 y 15	16 y 17
1	2,6	10,1	16,1
2	1,8	6,5	19,8
3	1,7	5,3	20,7
4	0,8	3,4	11,3
5	0,4	4,0	3,7

Fuente: MTEySS-OTIA, sobre la base de MANNyA.

22. El indicador de sobreedad resume distintos problemas de trayectoria educativa desfavorable: repitencia, ingreso tardío, inasistencias reiteradas y abandono.

23. En el conjunto de los hogares relevados, los adultos habían alcanzado entre siete a once años de escolaridad en el sistema educativo formal.

A partir de los datos expuestos, fue posible apreciar que si bien entre 2004 y 2012 la proporción de niñas, niños y adolescentes que trabajaban había disminuido significativamente, la problemática del trabajo infantil, en sus múltiples expresiones y consecuencias, sigue vigente en la Argentina. Este panorama pone en evidencia la necesidad de avanzar aún más en el diseño y la puesta en marcha de políticas públicas eficaces en esta materia. La actuación conjunta de actores sociales y de las distintas áreas gubernamentales con responsabilidad e incidencia en ella resulta una condición ineludible para que esas políticas puedan llevarse adelante de manera exitosa. Como se verá a lo largo del presente documento, la CONAETI y las COPRETI, integradas en el marco de una Red Federal, constituyen ámbitos privilegiados en pos de progresar en la erradicación del trabajo infantil.

La Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (2003-2014)

La CONAETI, acorde con el carácter complejo y multicausal que posee la problemática del trabajo infantil, es un organismo de composición intersectorial e interministerial cuyas acciones “están dirigidas fundamentalmente a propiciar desde todos los ámbitos y niveles de intervención la prevención y erradicación del trabajo infantil”.²⁴

Desde su creación en el año 2000, se estableció como un ámbito relevante de diálogo social en torno a la problemática del trabajo infantil. Sin embargo, los testimonios recogidos en el marco del presente estudio indicarían que, en una etapa inicial, la comisión habría experimentado variaciones y discontinuidades en su desempeño, probablemente por los efectos de la grave crisis que afectó a la Argentina en ese período.

Un informante clave describió esta situación de la siguiente manera:

“Había un instrumento en el Ministerio de Trabajo, la CONAETI, que estaba un poco deshilachado, en parte por falta de conducciones de ese espacio, pero también por los sucesivos cambios que habían ocurrido en el plano institucional. La CONAETI se formalizó en el año 2000 y, después, hubo como seis, siete ministros (de Trabajo)”.²⁵

A partir de 2003 comenzó una etapa de fuerte recuperación económica y estabilidad institucional. En este contexto, también se reformularon y rediseñaron muchas de las políticas sociolaborales, desarrollo que situó al diálogo social como un eje relevante de las políticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. A la luz de estos acontecimientos, la CONAETI experimentó una suerte de relanzamiento y fortalecimiento.

Entre los factores que fueron decisivos para este proceso, figura, en primer lugar, la relevancia que el Ministro de Trabajo le ha otorgado a lo largo de su gestión al combate del trabajo infantil, desde una perspectiva integral que pone el acento en la lucha contra el trabajo no registrado en la seguridad social y la generación de puestos de trabajo decente para los adultos.

24. Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) [en línea]. Disponible en: <<http://www.trabajo.gov.ar/conaeti>> [consulta: 3 de diciembre de 2014].

25. Extracto de una entrevista realizada a un informante clave.

Lo expresado por el Ministro de Trabajo en ocasión de la entrevista realizada en el contexto del presente estudio ilustra con detalle los problemas que deberían resolverse en esta dirección:

“La tradición en la Argentina tiene que ver con el trabajo, con recuperar la cultura del trabajo, del trabajo decente, como dice la OIT, del trabajo con protección social, con adecuada remuneración, en un momento en que en la Argentina había solo 3 millones de trabajadores registrados. En ese marco, no nos olvidemos que la Argentina es el primer país que pone en la legislación positiva un texto legal que indica que el objetivo de las políticas públicas tiene que ser el trabajo decente. Eso fue lo que enmarca toda la lucha por el combate al trabajo no registrado, la erradicación del trabajo infantil y lo que luego tomó bastante visibilidad, que es el trabajo forzoso y la trata en situaciones laborales. El retroceso del trabajo no registrado y el retroceso del trabajo infantil están vinculados con el crecimiento económico en un contexto de industrialización, de formalización de empresas, de un mundo de desarrollo, un proyecto político de desarrollo económico social. En ese marco, el trabajo infantil empezó a ser un objetivo sistemático y permanente de las políticas con las que arrancamos”.²⁶

Asimismo, el nombramiento de una nueva presidenta²⁷ a cargo de la conducción de la CONAETI permitió imprimir una dinámica fortalecida en el funcionamiento de la comisión:

“Desde que Pilar está como presidente, la dinámica que adquirió la CONAETI fue totalmente distinta. [...] En todos estos últimos años ha tenido una dinámica muy importante, realmente”.²⁸

Para impulsar el proceso de revitalización y fortalecimiento de la CONAETI en términos de un espacio efectivo de diálogo social, otro hecho de relevancia descansó en la renovación y ampliación de la convocatoria a los sectores integrantes de la comisión:

“En el año 2004, la CONAETI estaba funcionando a pleno con nuevos representantes, tanto del sector sindical como del sector empresarial. Habíamos logrado movilizar bastante entusiasmo en otras áreas del gobierno y ahí empezó el proceso de romper con la naturalización del trabajo infantil y del trabajo no registrado. Y con la idea de relanzar el organismo tripartito empieza nuestra gestión. Nosotros retrajimos un poco la postura anterior de la CONAETI que era más directiva, más centrada en el Ministerio de Trabajo, e involucramos de manera más activa al conjunto de los actores. Y eso nos permitió sentar las bases para lo que luego fue el Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Ese Plan Nacional se construyó con una activa participación de los actores, con una activa participación de otras áreas del Estado”.²⁹

Finalmente, la profundización del proceso de federalización,³⁰ a través de la constitución de nuevas Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y su fortalecimiento institucional y técnico, constituiría otra línea de suma importancia en la labor de la comisión:

26. Extracto de una entrevista realizada al Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Carlos A. Tomada.

27. María del Pilar Rey Méndez, presidenta de la CONAETI, seguía ejerciendo esta función al momento de terminar la elaboración del presente estudio.

28. Extracto de una entrevista realizada a un integrante del sector estatal.

29. Extracto de una entrevista realizada al Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Carlos A. Tomada.

30. El mencionado proceso de federalización se describe y se analiza en una sección específica del presente estudio.

“La federalización de la CONAETI, la presencia institucional de un órgano para trabajar en cada una de las jurisdicciones, fue una etapa muy importante. El proceso de la construcción y el fortalecimiento de las comisiones provinciales de erradicación se basan en la idea de que fueran instancias federales construidas en y por las provincias. Las COPRETI se crearon en un proceso de presencia, de reuniones, de convocatorias, de convencer a los gobernadores que era bueno tener las COPRETI”.³¹

A la luz de lo expuesto, cabe señalar que el conjunto de los entrevistados, con independencia del sector al que pertenece cada uno de ellos, sostuvo que en el período abarcado por el presente estudio la comisión se habría caracterizado por un trabajo constante, comprometido y con notable incidencia en diversas áreas de las políticas públicas en la materia de su incumbencia.

A la hora de indagar cuáles fueron los principales factores que favorecieron este desempeño en la práctica del funcionamiento de la CONAETI, los entrevistados puntualizaron los siguientes aspectos:

- El fortalecimiento de la CONAETI como espacio de consolidación del diálogo social en torno a la problemática del trabajo infantil y el rol que ocupó el Ministro de Trabajo en este contexto: “No hubo que convencer a nadie, el Ministro siempre está abierto a todas las propuestas, posibilitando que la CONAETI tuviera una dinámica muy intensa, allanando el camino que comprometió a muchos actores, facilitando el diálogo social en esta temática. Esto fue un gran avance, la suma de actores al compromiso en el tema”.³²
- La regularidad y la continuidad de las reuniones plenarias de la CONAETI: “La CONAETI tiene un funcionamiento religioso de una vez por mes, lo que es muy importante”.³³
- La elaboración de dos Planes Nacionales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil,³⁴ consensuada entre los integrantes de la CONAETI y de las COPRETI: “Me parece que el punto de clivaje, el punto de inicio y el punto donde realmente despega [la CONAETI] es el establecimiento de un Plan Nacional para erradicar el trabajo infantil, que es otro de los compromisos u otra de las cuestiones básicas para tener una política pública. [...] La CONAETI ha tenido un rol absolutamente activo y altamente positivo. Hubo un año de discusión y un ejercicio de validación con las provincias”.³⁵

31. Extracto de una entrevista realizada al Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Carlos A. Tomada.

32. Extracto de una entrevista realizada a un integrante del sector estatal.

33. Según lo expresado por algunos entrevistados, las reuniones plenarias de la CONAETI, después de haber tenido durante un largo período una frecuencia quincenal, tal como lo prevé su reglamento, se celebrarían en la actualidad mensualmente. Este cambio se debe a que se ha sumado el trabajo en subcomisiones, que requiere la realización de otras reuniones.

34. En el apartado sobre la agenda de trabajo de la CONAETI, se detallan tanto el proceso de elaboración de los dos Planes Nacionales como sus objetivos y líneas de acción.

35. Extracto de una entrevista realizada a un informante clave.

- El fortalecimiento de las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil:
"Un eje fuerte fue el fortalecimiento de las COPRETI, que son de alguna manera, junto con nosotros, el brazo ejecutor del Plan Nacional, con lo cual para nosotros era muy importante institucionalizar y fortalecer a las COPRETI. Así que esto nos llevó muchísimos años de trabajo".³⁶
- Los avances alcanzados en términos de difusión e instalación de la problemática en la agenda y en las preocupaciones del Estado y de la sociedad civil.³⁷
En este contexto, se mencionó la inclusión de la problemática en los medios de comunicación y en la agenda pública; los progresos adquiridos en la legislación acerca de la problemática; el proceso de federalización de la CONAETI, entre otros:
"Por un lado, se trabajó en la sensibilización del tema del trabajo infantil. Empezó a aparecer en los medios y en la agenda, cuando antes era una temática de la que no se hablaba realmente. Y hubo también toda una serie de políticas llevadas a cabo, desde ya todo lo que tiene que ver con lo que se pudo introducir en la legislación, desde el aumento de la edad mínima hasta la penalización. Y también todo el intento de ir trabajando en territorio, de ir tratando de fortalecer el funcionamiento y la creación de las COPRETI y trabajar apoyando constantemente este trabajo. Y en los últimos tiempos también se ha fortalecido, por lo que veo, el equipo técnico, también de CONAETI, con lo cual yo veo que ha permitido mucho más expandirse con todas las tareas, como la creación de la Red de Empresas".³⁸

El funcionamiento de la CONAETI

Mecanismos y estructura de funcionamiento

El funcionamiento de la CONAETI, en gran parte, está regulado por lo que se especifica en el Decreto Presidencial N° 719, del 25 de agosto de 2000.

Acorde a esto, la CONAETI tiene a su cargo la responsabilidad de coordinar, evaluar y dar seguimiento a las medidas que se realicen a favor de la prevención y la erradicación real y efectiva del trabajo infantil. El decreto también estipula que la CONAETI estará presidida por el Ministerio de Trabajo de la Nación, que tendrá la responsabilidad de promover y conducir lo relativo a su funcionamiento. Asimismo, determina que estará integrada por un representante de los siguientes Ministerios: Educación; Interior; Desarrollo Social y Medio Ambiente; Economía; Infraestructura y Vivienda; Justicia y Derechos Humanos; Salud; y Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

36. Extracto de una entrevista realizada a un integrante del sector estatal.

37. Los progresos alcanzados en esta línea serán materia de análisis en un apartado específico del presente documento, dedicado a la agenda de actividades de la CONAETI.

38. Extracto de una entrevista realizada a un integrante del sector estatal.

Por otra parte, el decreto expresa la invitación a formar parte de la CONAETI a un representante de los siguientes organismos: Unión Industrial Argentina (UIA), Confederación General del Trabajo (CGT) y Secretaría Nacional por la Familia de la Comisión Episcopal de Pastoral Familiar.

También reserva al Ministerio del Trabajo de la Nación la facultad de convocar a otros organismos públicos y privados a integrar la CONAETI. Finalmente, puntualiza que la OIT, el IPEC y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) participarán en calidad de asesores de la CONAETI.

Cabe mencionar que el Reglamento de Funcionamiento Interno de la CONAETI³⁹ amplió la representación sindical al incluir en esta a un representante de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).

En virtud del mencionado reglamento, los integrantes plenos de la CONAETI se comprometen a asistir a todas las sesiones convocadas por la presidencia, que funcionarían quincenalmente en sesiones ordinarias. También podrá reunirse en sesiones extraordinarias cuando lo solicite la presidencia o alguno de sus miembros, por motivos esenciales y de importancia que ameriten tal necesidad.⁴⁰

Esas reuniones conforman el ámbito de toma de decisiones de la CONAETI. Ese proceso, en términos generales, se basa en el voto de la mayoría simple de los miembros presentes con derecho a votar. En el caso de empate, el voto de la presidenta se computa de manera doble y las decisiones vinculadas al Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de Trabajo Infantil, a la incorporación de nuevos miembros y demás cuestiones de índole sustantivo se adoptan con el voto de los dos tercios de los integrantes plenos.

Adicionalmente, pueden concurrir otros representantes (alternos) a las reuniones, aunque estos lo harían, a diferencia de los integrantes plenos, sin voto, pero “con voz [...], salvo cuando reemplacen al titular”.⁴¹

En cuanto a la participación de las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil⁴² en las reuniones plenarias, se menciona que estos espacios estarían expresados a través de un representante del Consejo Federal del Trabajo.

“Está presente en el plenario un representante del Consejo Federal del Trabajo y, con ello, las COPRETI porque sus presidentes son justamente los secretarios o ministros de Trabajo provinciales que integran el Consejo”.⁴³

39. En el Anexo III se adjunta el reglamento de referencia.

40. Reglamento de Funcionamiento Interno de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, artículo 4.

41. *Ibidem*, artículo 3.

42. En el apartado sobre el proceso de federalización de la CONAETI del presente estudio, se describen los detalles de funcionamiento de las COPRETI.

43. Extracto de una entrevista realizada a un integrante del sector estatal.

Las modalidades de participación de los sectores integrantes de la CONAETI

El sector estatal

A lo largo del período 2003-2014, la CONAETI ha logrado que la mayoría de las carteras estatales participen en carácter de miembros plenos en su labor. Gran parte de esos ministerios ha tenido actuaciones relevantes en los distintos momentos del desempeño de la comisión. No obstante, en la opinión de los entrevistados, esta participación habría sido en algunos casos discontinua y en otros incluso se habría interrumpido.

“Están los distintos ministerios, excepto el de Producción, que tenemos pendiente de integrar. Participan los de Salud, de Desarrollo Social, de Educación, del Interior y la Cancillería. Desarrollo Social acompaña mucho, financia los Jardines de Cosecha.⁴⁴ Con Salud avanzamos muchísimo, con un gran compromiso, lo que posibilitó trabajar en conjunto y elaborar el Manual de Capacitación para Agentes Sanitarios. Con ellos promovemos esta formación, con un enfoque más amplio que el de las ‘peores formas’. Con Turismo, trabajamos en un Código de Conducta, en trabajo de concientización sobre explotación sexual. Con Educación, hemos trabajado muy bien en etapas anteriores, aunque en los últimos años no pudimos articular del mismo modo. Tenemos que insistir en fortalecer esta coordinación”.⁴⁵

Una de las razones que explicaría esa dinámica intermitente de algunos representantes del sector estatal quizá descansa en las prioridades que les otorgó la CONAETI a los distintos ejes temáticos que constituyen su agenda de acción, tomando en consideración los desafíos y las oportunidades de cada coyuntura. Pero también, en la opinión de algunos entrevistados, debería intensificarse la convocatoria y estimular con más esfuerzo el interés de los distintos actores estatales para involucrarlos con mayor continuidad e intensidad en la labor de la CONAETI.

En esta línea, otro punto crítico de la participación de ese sector se basaría en cierto déficit de poder de decisión de algunos de sus representantes, factor que debilitaría su participación efectiva.

Finalmente, según la opinión de algunos entrevistados, también se debería ampliar la convocatoria a otros ministerios, como, por ejemplo, al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, dada la importancia que revisten las condiciones de infraestructura y vivienda en la temática del trabajo infantil.

El sector sindical

En una opinión extendida entre los entrevistados, las organizaciones de los trabajadores representados en la CONAETI, es decir, la CGT y la CTA, participarían de manera regular y comprometida en la labor de la comisión, tal como lo ilustra el siguiente testimonio:

“[En la participación del sector sindical] se da un caso singular, de mucho acuerdo, sin distinción de la central a que pertenecen ambas representantes, se comprometen por igual; con mucho

44. En el apartado relativo al proceso de federalización, se amplían detalles del programa Jardines de Cosecha.

45. Extracto de una entrevista realizada a un integrante del sector estatal.

compromiso con la inspección del trabajo y las denuncias sobre el trabajo infantil en sus sectores. Ambas centrales trabajan juntas y a la par”.⁴⁶

Pero también se manifestó que esta participación tendría un carácter de elevado nivel de autonomía, centrado en las acciones de sus propias organizaciones, lo que llevaría con frecuencia a una falta de coordinación con las de la CONAETI:

“El sector sindical tiene su propia lógica de mandato. Yo lo que he visto es que no ha tenido un gran punto de conexión o mucha coordinación entre lo que se ha desarrollado dentro del Programa de Trabajo Decente, que incluye al sector sindical, y las actividades propias del sector sindical en la CONAETI. En términos generales, me parece que es una representación que está bien. Siempre ha sido una acción más autónoma. También se produce el efecto que coordinan poco. O sea, se hacen un montón de cosas que las podrían potenciar mucho más”.⁴⁷

Además, de manera análoga a lo observado en algunos casos sobre la representación estatal, se hizo referencia a cierta falta de involucramiento de la dirigencia de cúpula de las organizaciones sindicales en la labor de la CONAETI:

“El sindicalismo ha actuado bien. En general, diría que acompañó bien, pero no fueron grandes propositores, no porque no tuvieran la posibilidad, no porque no tuvieran el estímulo. [...] Nunca se logró que viniera alguna de las máximas figuras del sindicalismo a una reunión de trabajo [de la CONAETI], a las cuales el Ministro sí ha concurrido”.⁴⁸

El sector empresarial

Según lo señalado por el conjunto de los entrevistados, el sector empresarial, formalmente representado por la Unión Industrial Argentina (UIA), tuvo solo inicialmente una presencia y/o participación significativa en la CONAETI, la que habría cesado años atrás.

Esta circunstancia resultó problemática, no solo porque de cierta manera puso en suspenso el carácter tripartito del diálogo social de la comisión, sino también y principalmente porque ese sector tiene una incidencia fundamental en la prevención, la erradicación o el mantenimiento del trabajo infantil.

De acuerdo con este escenario, la creación de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil (iniciativa que se describirá en el Anexo IV) cobra una importancia singular. Esa Red habría ocupado a partir de 2007 el lugar vacante que debería haber ocupado la UIA.

Aun así, la configuración de la representación del sector empresarial en la CONAETI todavía parece ser un tema por debatir. Cabe recordar que ese sector, en consonancia con lo estipulado por el decreto de constitución de la CONAETI y de su reglamento interno, solo cuenta con un representante con voz y voto, la UIA.

46. Extracto de una entrevista realizada a un integrante del sector estatal.

47. Extracto de una entrevista realizada a un informante clave.

48. Extracto de una entrevista realizada a un informante clave.

En esta dirección, se evalúa la posibilidad de ampliar la representación del sector empresarial, tomando como antecedente la renovación que se introdujo por medio del reglamento interno de la CONAETI en cuanto a la representación del sector sindical.

“Lo cierto es que la representación empresaria tiene una sola banca, la UIA, que no la usa o lo hace muy débilmente. Es un tema para resolver, el sector sindical tiene dos bancas”.⁴⁹

Otras representaciones

En consonancia con las normativas citadas, la Conferencia Episcopal Argentina forma parte de los integrantes plenos de la CONAETI. En la opinión de varios entrevistados, esta habría cumplido un rol importante y de mucho compromiso en la labor de la comisión. No obstante, desde el año 2014, esa entidad suspendió su participación.

En otro orden del mismo plano, algunos entrevistados manifestaron la necesidad de involucrar a más organizaciones no gubernamentales en los cometidos de la CONAETI. Sin embargo, en este contexto también se visualizaron puntos críticos que dificultarían su posible incorporación. En particular, se hizo referencia al escaso grado de organización en red de esas entidades:

“Lamentablemente, no sabemos por qué, se ha retirado la representación de la Conferencia Episcopal Argentina este año. Era muy importante la participación de la compañera que venía. Debería estar la sociedad civil, pero acá es muy difícil [definir] quién los representa. Porque acá no hay una red de organizaciones de la sociedad civil, como puede ser, por ejemplo, en Uruguay. Y eso condiciona quién representa”.⁵⁰

Las subcomisiones técnicas de la CONAETI

De acuerdo con lo manifestado por los entrevistados, la labor de las subcomisiones técnicas de la CONAETI reviste particular relevancia para su funcionamiento. El trabajo de estas se encuentra organizado en torno a los diez objetivos establecidos por el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente. Es decir que en el marco de la CONAETI se conformó una subcomisión relativa a cada uno de esos objetivos, con excepción del *objetivo cuatro*, cuyas líneas de acción estarían abarcadas por otras de las subcomisiones constituidas.

Cada subcomisión cuenta con un coordinador, función en general ejercida por un integrante del Ministerio con mayor incidencia en la temática que engloba cada una de ellas, acompañado por un integrante del equipo técnico de la dirección de la CONAETI.

La integración y el funcionamiento de las subcomisiones no obedecen a reglas o dinámicas estructuradas, sino que se orientan e implementan según los objetivos y las actividades previstas para cada año. Habitualmente, están compuestas por actores plenarios, integrantes del equipo técnico de la CONAETI, y, en algunas ocasiones, participan en ellas representantes de otros organismos gubernamentales y no gubernamentales, quienes asisten en calidad de invitados.

49. Extracto de una entrevista realizada a un informante clave.

50. Extracto de una entrevista realizada a un integrante del sector estatal.

Las subcomisiones elaboran propuestas de líneas de acción correspondientes a las temáticas de su incumbencia, que presentan al plenario de la CONAETI, instancia que decide acerca de su posible aprobación. En algunos casos, incluso, según la naturaleza de cada una de las actividades previstas, las subcomisiones están a cargo de la ejecución de las actividades.

A su vez, llevan adelante los procesos de monitoreo de las acciones realizadas, cuyos resultados se debaten en las reuniones plenarias:

“Algunas [actividades] pueden llevarlas a cabo las mismas subcomisiones, una vez que lo aprueba la plenaria. Por ejemplo, elaborar el manual de capacitación a agentes de salud. La plenaria dijo que sí a la propuesta, la subcomisión se pone a trabajar en eso. Otras no pueden ejecutarlas –aun aprobadas– la propia subcomisión, sino que tienen que ser los organismos de políticas públicas o el sector sindical o el que está involucrado con la temática. Entonces, esto va variando, según la línea de acción de que se trate. De todo esto da cuenta el proceso de evaluación”.⁵¹

“Cada subcomisión presenta, sobre la base del objetivo del Plan, qué se había estado haciendo. Hasta el año pasado eso creo que se hizo, este año no. Pero, bueno, podríamos decir que ese ha sido el formato en cierto modo, de ir evaluando qué pasaba con los distintos objetivos del Plan a través de la subcomisión”.⁵²

Finalmente, cabe mencionar que, en la opinión de gran parte de los entrevistados, las subcomisiones trabajarían con diferentes niveles de regularidad y eficacia; algunas incluso habrían dejado de reunirse. En este contexto, se advierte que las subcomisiones se desempeñan en virtud de tareas específicas y, por lo tanto, puede haber períodos de tiempo en los cuales su actividad se interrumpa:

“Las subcomisiones trabajan en función de las tareas que tengan. Por ejemplo, hay comisiones que a lo mejor no se reúnen porque no hay una tarea ese año más importante. El año pasado, la subcomisión de Información, que es el objetivo 2 del Plan, hizo todo lo que fue el Módulo, el MANNyA,⁵³ con el INDEC,⁵⁴ con SENNAF.⁵⁵ Bueno, este año, por ejemplo, prácticamente esta comisión no se reunió porque ya está hecho el Módulo. La gente del Observatorio está haciendo los diagnósticos de las mesas locales, pero no nos reunimos. O sea, dentro de las subcomisiones hay algunas que en un año están más activas y otras que están menos activas. Esas reuniones son en función de la tarea que se tenga para hacer. Si hay tarea para hacer, se reúnen y avanzan; si no, quedan en *stand by*”.⁵⁶

De acuerdo con lo expresado por un informante clave entrevistado, las subcomisiones con mayor nivel de actividad en la actual coyuntura serían las de fortalecimiento de las COPRETI, la de fortalecimiento de los Sistemas de Inspección del Trabajo y la de promoción de la atención de la salud integral.

51. Extracto de una entrevista realizada a un informante clave.

52. Extracto de una entrevista realizada a un integrante del sector estatal.

53. Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes, incorporado en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU).

54. Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.

55. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social.

56. Extracto de una entrevista realizada a un integrante del sector estatal.

La agenda de la CONAETI

Las primeras acciones llevadas adelante por la CONAETI en el período contemplado por el presente estudio pusieron un fuerte acento en la generación y el fortalecimiento de condiciones favorables al diálogo tripartito. También se enfocaron en tareas de sensibilización y concientización acerca de la problemática del trabajo infantil, sus orígenes, expresiones y consecuencias.

A partir de 2005, la CONAETI inició un intenso proceso de trabajo y debate que culminó en la redacción de dos Planes Nacionales para la Prevención y Erradicación del Trabajo infantil (en adelante, “Planes” o “Planes Nacionales”). Conforme a la nueva normativa argentina sobre la temática, se agregó en el segundo Plan el objetivo de la Protección del Trabajo Adolescente. Cada uno de esos Planes tiene una duración de cuatro años, de manera que se cuenta con los correspondientes a los períodos 2006-2010 y 2011-2015.

Los Planes Nacionales conformaron el centro de la agenda de actividades de la CONAETI, tanto en función de los procesos de su gestión y de sus ambiciosos propósitos como por el hecho de que estos se constituyeron en auténticas guías para el accionar de la CONAETI y las COPRETI.⁵⁷

En su diseño se tuvo en cuenta la relevancia del diálogo social para enfrentar una problemática compleja que afecta a la franja más débil de la población. Por eso se consideró que “los distintos actores institucionales implicados tengan una visión compartida acerca de ella”. A partir de esta conceptualización, se buscó que los Planes se constituyeran en herramientas tendientes a transformarse “en el marco referencial de programas y proyectos nacionales, provinciales y locales, que se vinculen directa o indirectamente con la prevención y erradicación del trabajo infantil” (MTEySS, CONAETI, OIT, 2006: 2).

Estas intenciones cobran especial sentido si se toman en consideración las características de la gestión de los dos Planes Nacionales. En ambos casos, estos cuentan con un diseño inicial a cargo de los representantes de los distintos organismos y sectores que conforman la CONAETI y las COPRETI. Estos diseños y propuestas fueron sometidos a largos debates en las sesiones plenarias de la comisión. Los testimonios que se reproducen a continuación dan cuenta de esta dinámica.

“Sí, estuvimos en la elaboración [de los dos planes]. En el primero estuvimos muy, muy fuertemente, varios de los objetivos los planteamos nosotros. Y en el otro, también”.⁵⁸

“Cada subcomisión desarrolló propuestas para el Plan Nacional que después se discutían en la reunión de la CONAETI y se mejoraban con el aporte de otros”.⁵⁹

57. Si bien conforme a lo manifestado por algunos entrevistados ya habrían existido diseños de esta índole, estos no habrían sido consensuados o convalidados por los integrantes de la comisión.

58. Extracto de una entrevista realizada a un integrante del sector sindical.

59. Extracto de una entrevista realizada a un integrante del sector estatal.

En consonancia con el sistema político federal de la Argentina, los Planes Nacionales fueron debatidos y validados por los representantes de las distintas jurisdicciones provinciales del país:

“Primero lo fuimos discutiendo en las plenarias y, después, una vez que tuvo mucha discusión y mucho trabajo en las plenarias, se convocó al Encuentro Nacional y ahí se fue trabajando con las provincias, presentándoselos [los objetivos]. Todo lo que fue surgiendo del Plan Nacional fue un trabajo conjunto, porque todo lo que nosotros habíamos trabajado después se sometió a debate”.⁶⁰

En las palabras de otro entrevistado, la elaboración de los Planes Nacionales, en particular el primero, equivaldría a una suerte de institucionalización de la CONAETI, mientras que su validación por parte de las COPRETI les conferiría el carácter de verdaderos planes federales:

“Tener un Plan Nacional era el gran desafío que tenía la CONAETI, conseguir institucionalizar a la CONAETI. El Plan Nacional se diseñó entre todos los que conformamos la CONAETI en ese momento, todos los representantes de todos los sectores. Fue muy difícil, muy arduo ponerse de acuerdo en los objetivos, en su redacción, en cada una de las líneas de acción; una tarea que llevó meses, una tarea maravillosa. Y cuando la terminamos, tampoco estábamos contentos porque había que darle un carácter federal. Así que llamamos a todas las COPRETI, se hizo un encuentro de COPRETI que duró tres días. Armamos grupos regionales, y se debatieron todos los objetivos y todas las líneas de acción con todas las provincias, y se volcaron en el plan todas las propuestas y observaciones que tuvieron las COPRETI en ese momento. Así se llega al primer plan, por eso siempre decimos que es un verdadero plan federal”.⁶¹

Si se analizan los objetivos y las líneas de acción de los dos Planes, se puede apreciar que estos apuntan a un modelo de abordaje integral, expresado, entre otros, por los siguientes aspectos: la generación y difusión de información sobre la problemática del trabajo infantil, la capacitación de actores clave en la temática, el involucramiento de diversos actores y la creación de redes, el fortalecimiento del grupo familiar, la inserción laboral de los adultos y la inclusión educativa de niños y niñas, la intervención del sistema de salud pública y la inspección del trabajo para combatir el trabajo infantil.

Al comparar los objetivos específicos y las correspondientes líneas de acción de ambos Planes, es posible advertir que las variaciones entre estos se relacionan principalmente con el impacto de la Ley N° 26.390,⁶² que introduce la noción de la protección del trabajo adolescente. Además, los lineamientos del segundo Plan reflejan ciertos avances alcanzados con relación al primero.⁶³

En función de lo arriba señalado, podría sostenerse que la elaboración del primer Plan Nacional fue un ejercicio considerable de diálogo social en materia del combate al trabajo infantil. Fue replicado por la validación del segundo Plan por parte de los integrantes de la CONAETI y de las COPRETI, con la introducción de algunas modificaciones que surgieron de la evaluación interna.

60. Extracto de una entrevista realizada a un integrante del sector sindical.

61. Extracto de una entrevista realizada a un integrante del sector estatal.

62. Véase el Anexo VIII.

63. En el Anexo V se presentan los objetivos y las líneas de acción de ambos planes.

Antes de presentar una síntesis de lo actuado por la CONAETI en el período aquí abarcado, conviene señalar que para la puesta en práctica de algunos de los objetivos del primer Plan Nacional, la comisión (en conjunto con otras instancias del MTEySS relacionadas con la temática de referencia) contó con el apoyo técnico y financiero de las agencias de las Naciones Unidas OIT, PNUD y Unicef, plasmado en el Programa Conjunto de Apoyo al Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, cuyo resumen se presenta en el Anexo VI.

Líneas de acción llevadas adelante por la CONAETI en el marco de los Planes Nacionales

Reconstruir y sintetizar las acciones realizadas por la CONAETI a lo largo del período alcanzado por el presente documento constituye un ejercicio complejo. Primordialmente, por la magnitud y diversidad de su accionar, pero también por la falta de sistematización de registros que den cuenta de la labor emprendida por la comisión.

En este contexto, cabe mencionar que el primer Plan Nacional incluyó una matriz de indicadores para el monitoreo y la evaluación de las acciones desplegadas y los resultados obtenidos en virtud de cada uno de sus diez objetivos específicos. No obstante, según lo manifestado por los entrevistados, solo se llevó adelante un proceso de autoevaluación cuyos hallazgos y conclusiones al momento de la finalización del presente estudio no habían sido plasmados en un documento escrito.

Aclarado esto, a continuación se presentan las acciones llevadas adelante en función de cada objetivo de los Planes Nacionales.⁶⁴

Objetivo 1: Garantizar la permanente difusión, sensibilización, información y formación en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil.

La visualización del trabajo infantil, en términos de una problemática que debe atender el conjunto de la sociedad, constituye una condición necesaria para llevar adelante de manera exitosa políticas tendientes a su erradicación. En otras palabras, uno de los objetivos en esta dirección descansa en acciones capaces de colocar la problemática en la agenda pública, en un sentido amplio.

En este plano, la CONAETI ha desarrollado una intensa labor de concientización, difusión y formación.

Con ese fin, elaboró diferentes materiales audiovisuales y gráficos, dirigidos a distintos sectores y actores de la sociedad. A modo de ejemplo, pueden mencionarse el manual *Por una niñez sin trabajo infantil* (BID y MTEySS, 2005), publicado en el marco del Programa de Formación e Información sobre

64. La información que se presenta a continuación es el resultado del relevamiento, de la sistematización y del análisis de una serie de documentos de la CONAETI, tal como informes de gestión, actas de sesiones plenarias, presentaciones institucionales. La sistematización de esta información según cada objetivo de los Planes Nacionales corresponde a un ejercicio analítico de las autoras, lo cual implica posibles errores y omisiones.

el Trabajo Infantil; un video institucional sobre *Trabajo infantil agrícola* (2007); un folleto de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil, a fin de dar mayor visibilidad a esa Red de índole público-privada; folletos trípticos sobre la problemática del trabajo infantil, dirigidos a profesionales y técnicos en salud y a la población en general (2009); una publicación del segundo Plan Nacional (2010).

En esta misma línea, la CONAETI promovió la creación de redes con medios de comunicación, locales y nacionales, y con ámbitos académicos, con los propósitos de asentar en estos ámbitos la divulgación de la problemática, alentar el debate sobre la desnaturalización del trabajo infantil y promover su erradicación.

Además, la comisión llevó adelante jornadas de capacitación y formación a diversos actores sociales, tanto en el nivel nacional como en el provincial. Sus objetivos fueron promover e instalar la temática del trabajo infantil en las agendas públicas locales de gobierno e impulsar su enfoque en términos de una vulneración de derechos.

La CONAETI también desarrolló una línea de trabajo de formación-información a periodistas, con la colaboración de la asociación civil Periodismo Social, una organización que acompaña a periodistas para facilitar un abordaje más equitativo del sector social en los medios de comunicación y para mejorar el diálogo entre ambos actores. Cabe resaltar que, a partir de esta iniciativa, dicha asociación comenzó a monitorear la publicación de noticias sobre el trabajo infantil en los medios gráficos.

Finalmente, la CONETI diseñó y ejecutó el Programa de Formación e Información sobre el Trabajo Infantil, destinado a inspectores laborales y actores sociales vinculados a áreas de infancia, con eje, entre otros, en el condicionante cultural, que culminó en el debate sobre mitos y creencias en torno a la temática. Los componentes del programa incluyeron la capacitación de inspectores de trabajo, designados por algunas áreas provinciales competentes en la materia de trabajo infantil; la convocatoria y articulación de actores sociales vinculados directa o indirectamente con esta y la promoción de la constitución de redes sociales.⁶⁵

Objetivo 2: Promover, sostener y afianzar un sistema integral de información permanente sobre trabajo infantil y adolescente.

Es sabido que el diseño de las políticas públicas debe basarse en datos confiables y actualizados que aporten información sobre las características del problema por atender. En esta perspectiva, la CONAETI llevó adelante un trabajo que contó con un notable apoyo del Observatorio de Trabajo

65. Cabe mencionar que la CONAETI también ha participado como ponente en variados eventos ligados a la problemática del trabajo infantil, entre los que se destaca el seminario organizado de manera conjunta con la OIT en oportunidad de conmemorarse el Día Mundial contra el Trabajo Infantil. Otro evento enfatizado en los informes de gestión de la CONAETI es el que se llevó adelante con miras al V Congreso Mundial por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia "Infancia, Adolescencia y Cambio Social", organizado por el Foro Parlamentario por la Infancia, el Ministerio de Desarrollo Social, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social del Gobierno de San Juan, para el cual se había elaborado un documento preliminar tripartito consensuado con el sector sindical y el sector empleador.

Infantil y Adolescente (OTIA). Su intención fue crear observatorios regionales y provinciales⁶⁶ y elaborar “Estudios rápidos”, con el objetivo de relevar algunas de las modalidades del trabajo infantil en el nivel local. En un apartado específico del presente documento, se presenta una breve descripción de la estructura de funcionamiento y de los objetivos de dicho Observatorio.

Otra línea de trabajo de la CONAETI en el marco del presente objetivo consistió en participar de la elaboración del Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (MANNyA), para incluirlo en la Encuesta Permanente de Hogares que lleva adelante el INDEC, y que fue descrito en secciones anteriores del presente documento. Para estos fines, se conformó una mesa de trabajo con representantes del área correspondiente del INDEC, de la CONAETI, del OTIA y de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF). Su tarea era analizar esa iniciativa y/o construir un instrumento de medición sobre la problemática que pueda ser aplicado anual o bianualmente. La mesa elaboró dicho Módulo, que fue incorporado a la Encuesta Permanente de Hogares y aplicado durante el segundo semestre de 2012.

La realización de estos relevamientos (MANNyA), de amplia cobertura poblacional, y, anteriormente, de la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA), de 2004, constituyó, según la opinión de los sectores académicos, públicos y sociales relevantes en la materia, un punto de inflexión. Esto se debió a que esas iniciativas permitieron dar a conocer la magnitud y las características principales del trabajo infantil y adolescente en la Argentina y comprender los cambios que se habían producido en esta dirección.

Además, en el marco del Programa Conjunto arriba mencionado, se diseñó y ejecutó el estudio *Herramientas para el Abordaje del Trabajo infantil Agrícola*. En sus resultados y conclusiones, se destaca la necesidad de crear espacios de atención y cuidado para niños y niñas en épocas de cosecha y de involucrar a agentes sanitarios como actores clave para la prevención y la erradicación del trabajo infantil. Asimismo, se llevó adelante una investigación sobre la *Situación Institucional de las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil* (Teixidó, 2008), que constituyó un aporte para la elaboración de estrategias para el fortalecimiento y el desarrollo de las COPRETI. También se realizó un estudio sobre las organizaciones vinculadas a la temática de trabajo infantil en la provincia de Misiones.

Objetivo 3: Promover la creación de Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y fortalecer la institucionalización de las existentes.

La creación y el fortalecimiento de Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil constituyen líneas de trabajo de suma importancia para la CONAETI. En el marco de este objetivo, la comisión ha llevado adelante actividades con mayores niveles de continuidad. Su relevancia se evidencia también por el hecho de que dentro del equipo técnico de la CONAETI se ha asignado a un representante para cada región del país. El objetivo fue apoyar el diseño y la

66. Cabe anotar que en el relevamiento realizado en el marco del presente estudio no se pudo constatar la existencia efectiva de esos observatorios.

coordinación de las acciones de cooperación entre la CONAETI y las COPRETI, y también fomentar el fortalecimiento técnico de estas últimas, en función de las necesidades expresadas por cada región.

Las actividades realizadas en esta dirección se describen y analizan con más detalle en un apartado específico del presente documento.

Objetivo 4: Fortalecer integralmente al grupo familiar de las niñas y los niños en situación o en riesgo de trabajo.

Las fuentes de información analizadas en el marco del presente estudio evidenciaron una escasa actividad en dirección a este objetivo.

En este contexto, debe considerarse que las líneas de acción previstas pusieron su eje en la promoción de oportunidades de trabajo para los adultos a cargo de niños y niñas en situación o en riesgo de trabajo y, también, en el impulso al desarrollo de proyectos educativos para ellos.

A propósito, conviene recordar que la promoción de oportunidades de trabajo para adultos trasciende ampliamente las posibilidades de acción al alcance de la CONAETI, en la medida que estas dependen del desarrollo económico del país y de las políticas de Estado destinadas a la distribución de sus posibles beneficios para fomentar la inclusión de amplios sectores de la sociedad en ellas. En este sentido, lo señalado en secciones anteriores insinúa una orientación de las políticas llevadas adelante por el MTEySS en la generación y la formalización de puestos de trabajo de calidad y en la capacitación de trabajadores para fomentar su acceso a las oportunidades laborales.

Objetivo 5: Fortalecer los Sistemas de Inspección del Trabajo en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente y promover la figura del inspector del trabajo como actor clave para la protección de la infancia y la adolescencia.

Este objetivo se vincula estrechamente con políticas más amplias que lleva adelante el MTEySS en materia de combate al trabajo no registrado. Por ejemplo, la revitalización de una serie de instancias de diálogo social, la restauración de una institucionalidad regulatoria del mercado de trabajo – expresada, entre otros, por el Consejo de Salario– y el pleno funcionamiento de las negociaciones colectivas de las remuneraciones y de las condiciones de trabajo. Por lo tanto, la recuperación de la inspección del trabajo constituye una herramienta relevante en esta dirección. En el marco de esas políticas, y para avanzar con los propósitos de erradicar el trabajo infantil y de proteger el de los adolescentes, un área específica de la fiscalización que funciona dentro de la Secretaría de Trabajo del MTEySS –la Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (COODITIA)⁶⁷ ofrece un marco institucional de suma importancia para el accionar de la CONAETI.

67. En el apartado “Principales organismos del MTEySS de articulación con la CONAETI y las COPRETI”, se describen las funciones y las acciones de la COODITIA.

En efecto, las actividades realizadas en la dirección del presente objetivo y sus respectivas líneas de acción guardan una estrecha vinculación y articulación con esa instancia. Incluso, la COODITIA participa regularmente de las reuniones plenarias de la CONAETI y coordina sus subcomisiones de Derecho y Legislación y de Inspección del Trabajo.

La CONAETI ha colaborado de manera activa en acciones de capacitación a inspectores del trabajo, con los siguientes objetivos: sensibilizar en la materia de trabajo infantil y adolescente; dar a conocer las nuevas herramientas para la inspección del trabajo, con especial atención en la norma de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, y en la incorporación del artículo 148 bis al Código Penal Ley N° 26.847; divulgar el impacto de la penalización del trabajo infantil sobre la inspección, entre otros. A su vez, la CONAETI, en articulación con el Consejo Federal del Trabajo y las COPRETI, ha diseñado un Protocolo de Intervención para Situaciones de Trabajo Infantil y Adolescente, cuyos detalles se describirán en la sección sobre el proceso de federalización del presente estudio.

Objetivo 6: Implementar otros mecanismos de prevención y detección de trabajo infantil a partir de actores sociales involucrados en la problemática.

El objetivo 6 del Plan Nacional constituye otra línea de trabajo estratégica y con fuerte proyección en la futura labor de la CONAETI, en particular en la que se enlaza con el fortalecimiento y la proyección de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil, iniciativa que se describe en el Anexo IV.

A partir de 2008, la CONAETI ha realizado múltiples acciones en conjunto con este espacio, contando a estos fines con el asesoramiento de la OIT y el Unicef. A modo de ejemplo, puede mencionarse la elaboración de una herramienta de Mapeo de Programas y Proyectos para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil; la realización de acciones de capacitación para empresas y sus cadenas de valor; el desarrollo de campañas internas de la Red; la celebración de alianzas para la implementación del programa Jardines de Cosecha y su posterior lanzamiento.

Asimismo, la comisión ha prestado asistencia técnica a varios programas de organizaciones no gubernamentales para la erradicación del trabajo infantil, llevados adelante, entre otros, por la Fundación Telefónica (Programa Proniño) y la Asociación Conciencia (Programa Porvenir).⁶⁸

Objetivo 7: Impulsar, en el marco de la prevención y la erradicación del trabajo infantil, una educación que garantice la inclusión y/o permanencia de todos los niños, las niñas y los adolescentes en el sistema educativo formal, en el período que por ley se considera obligatorio.

Con el propósito de dar cumplimiento al objetivo siete del Plan Nacional, el MTEySS, el Ministerio de Educación, el Consejo Federal del Trabajo y la CONAETI suscribieron en 2007 un Convenio de

68. Iniciativa con intención de contribuir a la prevención y la erradicación del trabajo infantil en las zonas rurales tabacaleras de las provincias de Salta y Jujuy. Fue llevada adelante por la Asociación Conciencia y el sector tabacalero, representado por la Cámara de Tabaco de Salta y la Cooperativa de Productores, entre otros.

Cooperación.⁶⁹ Este ha concedido un carácter integral al abordaje de las políticas de erradicación del trabajo infantil.

Mediante el citado convenio, el Ministerio de Educación de la Nación se comprometió a establecer una línea de becas a niños y niñas en situación de trabajo hasta que finalicen su escolaridad obligatoria, con el objetivo de fomentar su regreso y permanencia en el sistema escolar.

El MTEySS, a su vez, asumió la responsabilidad de intervenir mediante sus cuerpos inspectivos, con alcance en todo el país, en la detección de niños y niñas en situación de trabajo. También se encargó de derivar a sus padres, madres u otros adultos responsables a las oficinas de empleo correspondientes a su domicilio para completar sus historia laboral, ofrecerles acciones de intermediación laboral y/o incorporarlos al Seguro de Capacitación y Empleo, en los casos que fuera necesario.

La CONAETI, que tuvo a su cargo el monitoreo y el seguimiento del convenio de referencia, participó activamente en la ejecución de las actividades comprendidas en este. Para eso se basó en informes mensuales que elaboraron las jefaturas de las agencias territoriales de cada jurisdicción.

Como ejemplo de las actividades realizadas en esta línea, puede mencionarse que hacia fines de 2009 se habían adjudicado 13.684 becas e integrado a 653 adultos responsables de niños y niñas al Seguro de Capacitación y Empleo.

Esta línea de trabajo se suspendió por el Decreto N° 1.602/09 de Asignación Universal por Hijo (AUH), que incorporó el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por Hijo para la Protección Social al Régimen de Asignaciones Familiares, de alcance nacional. Cabe señalar que para acceder a dicho subsistema, los padres, las madres u otros adultos responsables deben acreditar haber cumplido con el control sanitario, con el plan de vacunación y la asistencia escolar obligatoria de los niños y las niñas beneficiarios de esta prestación.

La CONAETI también participó en el Proyecto Construir Futuro con Trabajo Decente, que “se desarrolla conjuntamente entre los Ministerios de Educación y de Trabajo con el apoyo técnico de la Organización Internacional del Trabajo, para incorporar en la formación profesional y en diversos ámbitos educativos los valores relativos a la dignidad del trabajo, sus principios y derechos fundamentales y el concepto de trabajo decente”. Este programa también prevé promover “la incorporación de los principios y derechos laborales fundamentales y el concepto de trabajo decente en la currícula de la educación secundaria, en la educación de jóvenes y adultos, en las instituciones de formación profesional y en la formación de docentes”.⁷⁰

69. Convenio MTEySS N° 58/07 y MECyT N° 388/07.

70. Proyecto Construir Futuro con Trabajo Decente [en línea]. Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/capacitacion/domestico/proyecto.asp> [consulta: 3 de diciembre de 2014].

Entre otras actividades, la comisión colaboró en la actualización de los contenidos del cuadernillo destinado a docentes sobre trabajo infantil que se elaboró en el marco de este programa. Asimismo, brindó acciones de capacitación en esta temática a los tutores del Programa Virtual Explora.⁷¹

Objetivo 8: Promover, en el marco de la prevención y la erradicación del trabajo infantil, la atención de la salud integral (física-psíquica-social) y de las consecuencias del trabajo en el crecimiento y el desarrollo de niños y niñas que trabajan, en riesgo y en situación de trabajo, y de los adolescentes que se encuentran trabajando.

En consideración a las graves consecuencias que puede producir el trabajo en la salud y el desarrollo de niñas y niños, la CONAETI, en cooperación con el Ministerio de Salud y su Dirección de Maternidad e Infancia, emprendió múltiples acciones tendientes a involucrar al sector salud en la prevención y la erradicación del trabajo infantil.

Una línea estratégica en esta dirección consistió en la intención de implicar a los equipos de salud en la detección de casos de trabajo infantil, a partir de problemas de salud que manifiesten niños, niñas y adolescentes asociados posiblemente al trabajo.

En el marco de este objetivo, la coordinación con la Sociedad Argentina de Pediatría (SAP) para su incorporación efectiva en las COPRETI constituyó un hito de suma importancia para la CONAETI. En diciembre de 2009, se celebró un convenio marco entre el MTEySS, la CONAETI y la SAP, con el objeto de trabajar en forma conjunta en pos de la erradicación del trabajo infantil.

Dicho convenio define que, en virtud del octavo objetivo del Plan, la SAP se compromete a designar a un representante ante la CONAETI, a los fines de participar en el marco de la subcomisión de Salud y Calidad de Vida, acorde al objetivo mencionado del Plan Nacional.

A su vez, los acuerdos firmados en el convenio de referencia señalan responsabilidades recíprocas para las siguientes cuestiones: i) intercambiar información en función de estudios relacionados sobre el trabajo infantil; ii) promover campañas de difusión de esa problemática; iii) colaborar en la definición de áreas de incumbencia para la intervención mediante proyectos relacionados con la temática; iv) coadyuvar a la articulación de los programas existentes relacionados con el trabajo infantil; v) promover la vinculación y participación de las filiales de la Sociedad Argentina de Pediatría en las COPRETI.⁷²

71. Explora es una propuesta virtual de actualización disciplinar basada en material multimedial digital e impreso, que tiene como destinatarios a equipos docentes de escuelas del nivel secundario. Esta propuesta se inscribe en el marco de las políticas nacionales para la formación y el desarrollo profesional docente que impulsa el Ministerio de Educación de la Nación, atendiendo a la obligación del Estado de impartir formación docente continua, gratuita y de calidad. Esto se materializa en diversas propuestas de desarrollo profesional gestadas desde el área o en la elaboración conjunta con las jurisdicciones provinciales. El dispositivo se implementa de manera articulada entre el Ministerio de Educación de la Nación y los equipos técnicos jurisdiccionales. En el caso del Ministerio Nacional, esta propuesta involucra al portal educativo del Estado argentino Educar, la Dirección de Nivel Secundario y la Coordinación de Capacitación de la Dirección Nacional de Gestión Educativa. Programa Virtual de Formación Docente Continua "Explora", Las ciencias en el mundo contemporáneo [en línea]. Disponible en: http://www.me.gov.ar/curriform/edmedia_cap_explora.html [consulta: 3 de diciembre de 2014].

72. Convenio Marco para la Erradicación del Trabajo Infantil. MTEySS, CONAETI y Sociedad Argentina de Pediatría.

En esta misma línea, en oportunidad del XIII Encuentro Nacional de COPRETI, realizado los días 27 y 28 de junio de 2011, se concretó la firma de un convenio entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud, para detectar a niños, niñas y adolescentes que consultan a las instancias del sistema de salud. En esta dirección, se lograron acuerdos destinados a la identificación de la presencia de lesiones producidas por el trabajo y su notificación a los diferentes referentes de los ámbitos sanitario y laboral y a los sistemas de protección de la niñez.

Asimismo, las partes se comprometieron a llevar adelante acciones de sensibilización, comunicación y capacitación conjunta con relación a los impactos del trabajo en la salud psicofísica de niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo.

La subcomisión de Salud y Trabajo Infantil elaboró –con el apoyo de las agencias PNUD, Unicef y OIT– un manual teórico-operativo denominado *El trabajo infantil y su impacto sobre la salud*, con el propósito fundamental de contribuir a dotar de herramientas e involucrar “a los agentes de los equipos de salud e integrantes de las COPRETI en acciones de promoción, prevención, detección, atención, registro, notificación y contribución a la erradicación de los casos de niños, niñas y adolescentes (NNA) en situación de trabajo que demanden acciones desde el campo de la salud en conjunto con otros sectores” (MTEySS, CONAETI, 2014).

Desde el año 2009, se han realizado actividades de formación y entrenamiento a equipos de salud de todo el país, línea de trabajo que se proyecta continuar y profundizar en el futuro.

Asimismo, se “está elaborando un circuito de información con bocas de ingreso de información por casos de trabajo infantil en los efectores de salud y viabilizados por el sistema de vigilancia epidemiológica. Estos datos son insumos para el diseño y la evaluación de política pública en prevención y erradicación de la problemática tanto desde las autoridades sanitarias como laborales” (MTEySS, CONAETI, 2014).

Para estos fines, se estableció un mecanismo de denuncia obligatoria de las situaciones de trabajo infantil detectadas. Esto se realizó en cumplimiento de la Ley N° 26.390 de establecimiento de la edad mínima de admisión al empleo a los 16 años, del artículo 148 bis del Código Penal que prevé sancionar con prisión efectiva a quien aprovechar económicamente la actividad laboral de un niño, una niña y un adolescente por debajo de esa edad y de la normativa de la autoridad sanitaria.

También se aclara que la notificación será independiente de la atención para lograr el restablecimiento de la situación de salud objetivo de la demanda.

En cuanto a la promoción de la inclusión de la temática en el ámbito académico y universitario, la CONAETI ha trabajado para incorporar la temática del trabajo infantil en el currículo del pre- y posgrado de las carreras de Pediatría y Enfermería de la Universidad de Buenos Aires.

Objetivo 9: Propiciar y participar en la elaboración y la adecuación de normas para la prevención y la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente.⁷³

En un contexto marcado por cambios significativos de las normativas destinadas a la prohibición del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente, iniciados a partir del año 2003,⁷⁴ la CONAETI intervino activamente en la promoción, el diseño y la implementación y la difusión del nuevo cuerpo legislativo.

Esta situación fue valorada por un entrevistado:

“La Argentina tiene normativas muy avanzadas. [...] Todas estas normas han sido convergentes, y la CONAETI ha tenido un rol de incidencia muy activo”.⁷⁵

A continuación se sintetizan los hitos clave en la materia referida y los respectivos aportes efectuados por la CONAETI:

- La **Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes**, sancionada en septiembre de 2005 y orientada al reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y al involucramiento de una diversidad de políticas públicas y de organismos estatales en la materia. En este último aspecto, la CONAETI colaboró en la elaboración del artículo 25 de la mencionada ley, que compromete a los actores estatales y sociales a la coordinación de sus esfuerzos para un abordaje integral de la temática.
- La **Ley N° 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente**, sancionada y promulgada en junio de 2008, eleva la edad mínima de admisión al empleo a los 16 años y cumple, de esta manera, lo previsto por el Convenio núm. 138 de la OIT. La CONAETI incorporó aportes al diseño definitivo de la norma, elaboró una propuesta para su reglamentación y promovió acciones para su difusión en todo el territorio nacional.
- La **Ley N° 26.727 de Régimen de Trabajo Agrario**, sancionada y promulgada en diciembre del 2011, cuenta con un título específico sobre la prohibición del trabajo infantil y la protección de trabajo adolescente (Título IX). La CONAETI tuvo especial injerencia en la elaboración de este apartado, formulando recomendaciones específicas orientadas a preservar los enfoques sobre protección integral (Ley N° 26.061) y prohibición del trabajo infantil (Ley N° 26.390).
- La **Ley N° 26.847 de Incorporación del artículo 148 bis en el Código Penal**, promulgada en abril de 2013, dispone la figura de delito penal para quien “aprovechare económicamente el trabajo de un niño o niña en violación de las normas nacionales que prohíben el trabajo

73. En el Anexo VIII se ofrece un panorama más detallado de las normas sancionadas en esta perspectiva durante el período analizado.

74. En el apartado introductorio se hace referencia a este cambio en el contexto normativo sobre trabajo infantil y adolescente ocurrido en el período 2003-2014.

75. Extracto de una entrevista realizada a un informante clave.

infantil, siempre que el hecho no importare un delito más grave”. La CONAETI participó en la elaboración de las propuestas orientadas a la redacción de un proyecto de ley penal, por invitación de las comisiones de Trabajo, Legislación Penal y de Familia de la Cámara de Diputados de la Nación. En las palabras de un entrevistado del sector estatal:

“El 148 bis fue una acción directa de la CONAETI. Incluso fuimos al Senado el día que se lo discutía entre los senadores. Fueron el ministro [Carlos A.] Tomada, la presidenta de la CONAETI y toda la comisión de la CONAETI. Nos citaron como ‘acá no puede faltar nadie’. Y ahí estuvimos”.⁷⁶

- La **Ley N° 26.844 de Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares**, sancionada en marzo de 2013, estipula en el artículo 9.º de su Título II (“De la Prohibición del Trabajo Infantil y de la Protección del Trabajo Adolescente”) que “queda prohibida la contratación de personas menores de dieciséis (16) años” y a la vez establece condiciones para la protección del trabajo de personas menores de 18 años. La CONAETI intervino en la redacción de los apartados relativos a la prohibición del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente (Título II) y en su posterior reglamentación.

Objetivo 10: Promover la participación de los distintos actores sociales en la prevención y la erradicación de las denominadas “peores formas de trabajo infantil”.

Este objetivo se relaciona con el compromiso que asumió la Argentina al ratificar el Convenio de la OIT núm. 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación. Ese convenio fue adoptado por la Argentina en 1999 y entró en vigor el 19 de noviembre de 2000 por la Ley N° 25.255. De acuerdo con la Constitución Nacional, tiene jerarquía superior a las leyes.

El Convenio establece en su artículo 1.º que “todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia”. En su artículo 3.º identifica a las peores formas en los siguientes términos: “a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes; y d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños”. Esta última categoría, siguiendo lo detallado por el artículo 4.º, debe ser determinada por

76. Extracto de una entrevista realizada a un integrante del sector estatal.

la autoridad competente, con previa consulta a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y tomando en consideración las normas internacionales en la materia. El artículo 5.º define que los países que ratifiquen el Convenio deberán, “previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores [...] establecer o designar mecanismos apropiados para vigilar la aplicación de las disposiciones por las que se dé efecto al presente Convenio”. El artículo 7.º prevé medidas de aplicación efectiva, incluyendo sanciones penales o de otra índole.

La CONAETI colaboró en la confección del listado de los trabajos peligrosos prohibidos para los niños y las niñas menores de 18 años (conocido como listado TIP) acorde a lo estipulado por el citado artículo 4.º del Convenio núm. 82. La elaboración fue llevada adelante de manera conjunta por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, la Dirección de Relaciones Internacionales del MTEySS y la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia. La aprobación del proyecto reglamentario del artículo 4.º del Convenio núm. 182 (Expediente N° 1096023/04) todavía está pendiente.

Aun así, cabe señalar que, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley N° 11.317 de Trabajo de las Mujeres y los Niños, cuyos artículos 10 y 11 no fueron derogados por la Ley N° 20.744 de Régimen de Contrato de Trabajo, se estableció que las siguientes tareas son insalubres y, por lo tanto, están prohibidas: “a) La destilación de alcohol y la fabricación o mezcla de licores; b) La fabricación de albayalde, minio y cualesquiera otras materias colorantes tóxicas, así como la manipulación de pinturas, esmaltes o barnices que contengan sales de plomo o arsénico; c) La fabricación, manipulación o elaboración de explosivos, materias inflamables o cáusticas, o el trabajo en locales o sitios en que se fabriquen, elaboren o manipulen o estén depositados explosivos, materias inflamables o cáusticas en cantidades que signifiquen peligro de accidentes”; d) La talla o pulimento de vidrio, el pulimento de metales “con esmeril y el trabajo en cualquier local o sitio en que ocurra habitualmente desprendimiento de polvo o de vapores irritantes o tóxicos” (artículo 10); y en particular se prohíbe la ocupación de mujeres y menores de 18 años: “a) En carga o descarga de navíos; b) En canteras o trabajos subterráneos; c) En la carga o descarga por medio de grúas o cabrias; d) Como maquinista o foguista; e) En el engrasado y limpieza de máquinas en movimiento; f) En el manejo de correas; g) En sierras circulares y otros mecanismos peligrosos; h) En la fundición de metales y en la fusión y en el soplo bucal de vidrios; i) En el transporte de materias incandescentes; j) En el expendido de bebidas alcohólicas destiladas o fermentadas y en cualquier local o dependencia en que se expendan” (artículo 11).

Por otra parte, la CONAETI, a lo largo del período abarcado por este estudio, ha llevado adelante acciones de relevamiento y de difusión con respecto a la temática del trabajo infantil peligroso, que se sintetizan a continuación.

En oportunidad del IV Encuentro Nacional de las COPRETI, se distribuyó un cuestionario con el objetivo de relevar la existencia de intervenciones dirigidas a abordar las peores formas de trabajo infantil en las provincias con finalidad diagnóstica.

En ocasión del VI Encuentro Nacional de las COPRETI, se trabajó con una descripción pormenorizada de esas modalidades y los niveles de intervención específicos ante esta problemática. Las comisiones provinciales, en mesas regionales, analizaron la información recolectada por los cuestionarios arriba mencionados. Asimismo, se delimitaron modalidades prioritarias para abordar en cada una de las regiones y se propusieron algunas acciones específicas para su resolución.

Durante 2008 se sistematizó la información recibida de las COPRETI sobre las problemáticas de explotación sexual infantil y el trabajo agrario, que se identificaron como modalidades que se debían abordar en forma prioritaria.

La CONAETI participó de las jornadas preparatorias para el III Congreso Mundial contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, que se llevó a cabo en noviembre de 2008, en Río de Janeiro.

En oportunidad del IX Encuentro Nacional de Comisiones Provinciales, se realizó el panel “Diez años del Convenio 182, Peores formas de trabajo Infantil. Trata y tráfico de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación laboral y sexual”. Se trató de una actividad conjunta entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto; Justicia y Derechos Humanos; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Interior; de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y de la CONAETI.

A partir de 2011, se comenzó a trabajar en un Código de Conducta Nacional para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Viajes y Turismo. En este contexto, se realizó en la localidad de El Calafate, provincia de Santa Cruz, un encuentro organizado por la Secretaría de Turismo de esa ciudad y el programa Turismo Responsable e Infancia del Ministerio de Turismo de la Nación. En esa oportunidad, la Intendencia y un instituto de formación laboral de la localidad adhirieron al Código citado. La CONAETI participó en acciones de capacitación en la materia que tuvieron lugar luego de la firma. Esta línea de trabajo sigue en vigencia y se proyecta su ampliación y profundización.

Actividades de la CONAETI en el ámbito regional e internacional

Además de las actividades llevadas adelante en cumplimiento de los objetivos y de las líneas de acción de sus dos Planes Nacionales, la CONAETI ha desarrollado una intensa labor en el ámbito regional e internacional. En este marco fue posible presentar y debatir varias de las estrategias desplegadas por la CONAETI que han servido de inspiración a otros países de la región.⁷⁷

77. En el Anexo VII se detallan algunas de estas actividades.

El proceso de federalización de las políticas nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil

Antecedentes institucionales y etapas del proceso de federalización

El proceso de federalización que impulsó la creación de las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) se gestó casi en simultáneo con el momento de la constitución de la CONAETI. Ese proceso se vitalizó y vigorizó durante el período que abarca este estudio. En la actualidad, existen COPRETI en 23 de las 24 provincias del país⁷⁸ y se proyecta fomentar la creación de mesas locales en el nivel municipal.⁷⁹

A los fines de analizar la evolución del proceso de federalización, pueden establecerse cuatro etapas. Estas no guardan necesariamente un orden cronológico, si bien respetan criterios secuenciales definidos por las fuentes relevadas.

Etapla fundacional (2002-2006)

En los fundamentos del Decreto N° 719, de constitución de la CONAETI, se encuentran las primeras referencias a la necesidad de enfocar las políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil de manera que trasciendan a las esferas del Gobierno Nacional y a los ámbitos de diálogo social cupulares. En esta dirección, el decreto ordena integrar la labor conjunta de todos los actores sociales y gubernamentales en el plano federal. Además, tomando en cuenta que se trata de un problema social definido en términos de “alta complejidad”, la norma de referencia señala que este solo puede ser encarado mediante la articulación de las políticas “a nivel internacional, regional, provincial, municipal y barrial”.⁸⁰

78. En la provincia del Chubut no se ha constituido ninguna COPRETI. Según lo explicado por una funcionaria de la CONAETI nacional, “se realizaron numerosas gestiones desde la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, instando al gobierno local a la conformación de la COPRETI. Las autoridades provinciales optaron por abordar otra metodología de abordaje de la temática y, por ende, no crearon la comisión”.

79. En el Anexo IX se presenta un cuadro que detalla el total de COPRETIS con datos sobre fecha de creación, dependencia funcional y normativa de creación.

80. Los entrecorridos del párrafo son extractos del Decreto N° 719/00.

Si bien esta es la única referencia que el citado decreto contiene respecto a la incorporación de actores territoriales en el marco de las políticas en la materia, también se debe reconocer la incidencia que ha tenido en posteriores normativas de conformación de las COPRETI.

En el año 2002, el Ministerio de Trabajo de la Nación, la CONAETI y el Consejo Federal del Trabajo suscribieron el Convenio Marco N° 187/02, que fue considerado por las autoridades de la CONAETI como “el verdadero disparador del proceso de federalización”.⁸¹

Las partes firmantes de ese acuerdo señalaron que “deberá promoverse la realización de diagnósticos situacionales a niveles regionales y jurisdiccionales, el fortalecimiento de inspecciones de trabajo y la creación de nuevas formas de detección de trabajo infantil, la capacitación de agentes educativos, sanitarios, culturales y de los medios de comunicación, sensibilización de la sociedad y la participación tripartita y [...] adoptar mecanismos de coordinación que optimicen los recursos humanos y materiales” (Teixidó, 2008).

A partir de la suscripción del Convenio Marco, se inició una etapa de intensa actividad promovida desde la CONAETI para estimular la creación de comisiones en las diferentes jurisdicciones provinciales del país. Este proceso, según los testimonios recogidos, resultó ser una experiencia muy alentadora:

“Este proceso nunca tuvo obstáculos, fue siempre muy fluido. Empieza en el 2002, se firma un convenio con el Consejo Federal del Trabajo, que es el gran disparador y, a partir de eso empezamos a visitar las provincias y a convocarlas, a replicar la estructura de la CONAETI en las provincias. Siempre hubo una actitud muy proactiva en relación con esto. No tuvimos rechazo ni reparo, salvo en algunos distritos, pocos, reticentes”.⁸²

Según los datos de un estudio anterior (Teixidó, 2008), encomendado por la OIT en el marco del Programa Conjunto de Apoyo al Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil⁸³, a partir de 2002 se registraron los primeros decretos y/o resoluciones provinciales de creación de comisiones territoriales. La gran mayoría de estas asumió idénticas funciones a las asignadas a la CONAETI mediante su decreto fundacional. En efecto, hacia el año 2006 se verificó la constitución por la vía normativa de veinte comisiones provinciales, con funciones de coordinar, evaluar y dar seguimiento a las acciones y políticas dirigidas a prevenir y erradicar el trabajo infantil en sus respectivos territorios.

Etapas de planificación (2005-2007)

A partir de 2005, se inauguró una etapa de mayor participación de las provincias en la planificación de las acciones para la prevención y la erradicación del trabajo infantil, ya sea a través de sus áreas de Trabajo o desde las propias COPRETI, en el caso de las jurisdicciones que habían formalizado su constitución. Este proceso culminó en la elaboración y la validación de los dos Planes Nacionales (2006-2010 y 2011-2015) descriptos anteriormente. En otras palabras, además del propósito explícito de convertir a los Planes

81. Extracto de una entrevista realizada a una integrante del sector estatal.

82. Extracto de una entrevista realizada a una integrante del sector estatal.

83. En el Anexo VI se presenta un resumen de este Programa.

Nacionales en una referencia nacional y federal en la materia, el propio proceso de su elaboración implicó incorporar la mecánica de la construcción de consensos en los niveles nacional y territorial. De esto dan cuenta diversos documentos y testimonios que refieren a mecanismos de información y consulta a los representantes de las diferentes provincias, realizados en el marco de los Encuentros Nacionales.⁸⁴

Además, cabe señalar que el proceso de federalización ocupó un lugar relevante en el proceso de planificación, en la medida en que constituyó uno de los objetivos específicos de los dos Planes Nacionales, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

CUADRO I
OBJETIVO 3 DE LOS PLANES NACIONALES

PLAN NACIONAL (2006-2010)	PLAN NACIONAL (2011-2015)
Objetivo 3. Promover la creación de Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y fortalecer la institucionalización de las existentes. <i>Líneas de acción:</i> • Instalar un mecanismo de intercambios presenciales entre la CONAETI y las COPRETI tanto en el ámbito nacional como regional. • Fortalecer la intervención de las COPRETI en todas las acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil que se desarrollen en las provincias. • Organizar un espacio virtual de comunicación, que permita aportes entre las COPRETI y de estas con la CONAETI. • Brindar asistencia técnica continua a las COPRETI a través de la CONAETI para la prevención y la erradicación del trabajo infantil.	Objetivo 3. Funcionamiento continuo de las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI). <i>Líneas de acción:</i> • Promover la integración intersectorial de las COPRETI. • Promover la intervención permanente de las COPRETI en todas las acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente que se desarrollen en las provincias. • Organizar un espacio virtual de comunicación, que permita aportes entre las COPRETI y de estas con la CONAETI. • Brindar asistencia técnica continua a las COPRETI a través de la CONAETI para la prevención y la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente. • Fortalecer el rol de las COPRETI como referentes provinciales en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente. • Promover y/o fortalecer la articulación de las COPRETI con los municipios para la formación y/o integración de ámbitos locales para la prevención y la erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente.

84. Como se mencionó en el apartado "El funcionamiento de la CONAETI", los Encuentros Nacionales son un mecanismo de articulación entre la CONAETI (ámbito de convocatoria y coordinación) y las COPRETI, con una regularidad semestral.

A la hora de analizar y comparar las líneas de trabajo de los dos Planes, puede observarse en qué medida estas se reformularon de acuerdo con los avances alcanzados por la labor de la CONAETI o del progreso obtenido en el plano legislativo. Mientras en el primer Plan se planificaban acciones para promover la creación de comisiones provinciales, en el segundo este propósito se reelaboró, porque a la fecha de su lanzamiento ya se habían constituido comisiones de esta índole en casi todo el territorio del país.

Lo mismo ocurrió con respecto al propósito de instalar mecanismos presenciales de intercambio entre la CONAETI y las COPRETI, especificado en el primer Plan Nacional. Entre 2005-2014, se realizaron veinte Encuentros Nacionales de COPRETI, con una periodicidad semestral. Adicionalmente, se llevaron adelante Encuentros Regionales, aunque con una modalidad más esporádica y con un régimen de convocatoria menos pautado.⁸⁵

A la luz de estos logros, en el segundo Plan Nacional se formuló la meta de “promover la intervención permanente de las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) en todas las acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente que se desarrollen en las provincias”. En este contexto, el segundo Plan Nacional también incorporó acciones destinadas a la “protección del trabajo adolescente”, lo que se encontraba en sintonía con la actualización normativa en la materia.⁸⁶

En cuanto a la línea de trabajo que prevé la instalación de un espacio o foro virtual de comunicación entre las COPRETI y entre estas y la CONAETI, el presente estudio no encontró resultados que dieran cuenta del cumplimiento de ese propósito. Sin embargo, según la información más reciente aportada por integrantes de la CONAETI, se estarían logrando avances en esta dirección a partir de los esfuerzos orientados a la creación de una Red Federal, iniciados durante el año 2014.

Tal como se puede observar en el Cuadro I, otro rasgo distintivo entre los dos Planes Nacionales está dado por el objetivo de “promover y/o fortalecer la articulación de las COPRETI con los municipios para la formación y/o integración de ámbitos locales para la prevención y la erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente”, línea de trabajo cuyos alcances se analizarán más adelante.

Etapas de fortalecimiento institucional (2007-2014)

La tercera etapa, centrada en la consolidación institucional de las COPRETI, requirió a los equipos técnicos de la CONAETI un esfuerzo de construcción paulatina, en un escenario complejo que le exigió poner en juego competencias para el diálogo con una gran diversidad de actores políticos y sectoriales. Cabe señalar que las acciones de asistencia técnica y de fortalecimiento institucional

85. Los Encuentros Regionales son instancias de intercambio entre las COPRETI de una misma zona geográfica, y su realización data del año 2008. En una sección posterior se ofrecen mayores detalles de su localización y dinámica de desarrollo.

86. Véase el marco normativo que figura en el Anexo VIII.

llevadas adelante en este contexto se focalizaron especialmente en el propósito de promover un enfoque pertinente sobre la temática que evitara la tendencia al voluntarismo asistencialista.

Lo expresado por el Ministro de Trabajo en ocasión de una entrevista realizada en el marco del presente estudio da cuenta de la complejidad aludida:

“La etapa de promoción de la presencia institucional de un órgano para trabajar en cada una de las jurisdicciones –entonces se llamaron Comisiones Provinciales para la Erradicación de Trabajo Infantil, las COPRETI– fue una construcción que no se hizo de un día para otro, porque la idea era que fueran federales, construidas en y por las provincias. La COPRETI es el logro de un proceso de presencia, de reuniones, de convocatorias, de convencer a los gobernadores que era bueno tener la COPRETI. Nos costó más convencer a algunos que a otros... También había avanzado mucho la *urbanización* del trabajo infantil, también era un problema para las provincias. La federalización implicó también la formación y capacitación de especialistas, de técnicos, que abandonaran cierta cosa voluntarista, asistencialista y compasiva que siempre corrés el riesgo, sobre todo en órganos tripartitos. No es una tarea fácil, es una tarea permanente, porque cambian los equipos provinciales y hay que volver otra vez a trabajar sobre cierta rigurosidad de encuadre. Luego otra etapa, fue ya con esta masa crítica más extendida en todo el país y con una activa participación de actores en esa etapa”.⁸⁷

Los requerimientos de formación y asistencia técnica de las COPRETI se tornaron más acuciantes una vez aprobado el primer Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, dado que las comisiones provinciales eran visualizadas como los *brazos ejecutores* de sus metas y líneas de trabajo en todo el territorio del país:

“El otro eje fue el fortalecimiento de las COPRETI, que son, de alguna manera, junto a nosotros, el brazo ejecutor del Plan Nacional, con lo cual para nosotros era muy importante institucionalizar y fortalecer a las COPRETI, lo que nos llevó muchísimos años de trabajo”.⁸⁸

La creación y el posterior desarrollo de las COPRETI remiten –en la visión de los funcionarios nacionales entrevistados– a un proceso dificultoso, con desgranamientos, inestabilidad de los equipos provinciales y de mucho requerimiento de asistencia técnica a los equipos de la CONAETI. En esta labor fue decisivo el apoyo de la cooperación técnica internacional, fundamentalmente de la Oficina de País de la OIT para la Argentina y de la asistencia financiera en el marco del Programa Conjunto OIT/PNUD/MTEySS.

“Nosotros acordamos y consensuamos, y fue todo un ejercicio de diálogo para acordar un programa de fortalecimiento institucional. Uno de los puntos fue, si tengo que marcar así como grandes ítems, obviamente terminar de crear COPRETI y fortalecerlas, o sea, no solamente decir ‘está fundada la COPRETI en la provincia’, sino qué pasaba con esa COPRETI en su evolución posterior. Ahí fue muy importante, fue clave, la presencia en el territorio del equipo técnico de la CONAETI”.⁸⁹

87. Extracto de una entrevista realizada al Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Carlos A. Tomada.

88. Extracto de una entrevista realizada a una integrante del sector estatal.

89. Extracto de una entrevista realizada a un integrante de un organismo internacional.

Uno de los obstáculos detectados por los entrevistados, y señalado como problemático para alcanzar la meta de la consolidación institucional de las COPRETI, fue la falta de recursos humanos, técnicos y presupuestarios en el nivel local. En este contexto, la intensa labor de capacitación, sensibilización y provisión de insumos técnicos por parte de la CONAETI fue evaluada positivamente por varios entrevistados. No obstante, reconocieron muchos desafíos pendientes, por ejemplo, la necesidad de dotar a las políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil de la cualidad de políticas de Estado en el nivel provincial:

“Desde los años 2006, 2007, nosotros nos dedicamos a *full* a esto, a fortalecer a las COPRETI. Programas de formación, de asistencia técnica de todo tipo y color, viajando, llevando materiales; mucho, mucho apoyo, y siempre la debilidad estaba en lo mismo, ¿no? ‘nos falta el respaldo político’, o sea, debilidad institucional de la COPRETI y falta de recursos. Y eso en algunas ha variado para bien y en la gran mayoría sigue como un tema pendiente. Hoy vemos a las COPRETI –y los encuentros de COPRETI lo muestran– absolutamente fortalecidas en el tema, con conocimientos, con herramientas para el abordaje de la temática. Hay un abismo entre las COPRETI cuando se crearon y hoy, por supuesto que sí, no hay ninguna duda. Están capacitadas, están mucho más fortalecidas. Pero falta un pasito más en la institucionalidad, que es darles dotación de recursos y un rol político más importante para que puedan cumplir todos estos roles que hoy el contexto normativo pone a cargo de ellas”.⁹⁰

La diversidad de actividades de fortalecimiento y asistencia a las COPRETI fue en su mayoría promovida en el marco de los Encuentros Nacionales, eventos de articulación entre la CONAETI y las COPRETI. Esos Encuentros, que son concebidos como espacios de información y consulta a los representantes de la totalidad de las provincias del país, se realizan, como ya se señaló, con una regularidad semestral desde 2005.

Las convocatorias a los Encuentros fueron llevadas adelante por la CONAETI, a través de invitaciones cursadas por su presidenta a los representantes de todas las provincias, incluso a aquellas que –no habiendo conformado comisiones provinciales– delegan su representación en funcionarios de las áreas de Trabajo de las respectivas jurisdicciones.

No obstante, el acelerado proceso de creación de las COPRETI –que hacia fines del año 2007 había resultado en la constitución de dieciocho comisiones provinciales–⁹¹ tuvo como consecuencia que ya en aquel momento la presencia de estas en los Encuentros Nacionales predominara sobre la de las delegaciones laborales.

La OIT, mediante la Oficina de País para la Argentina, participó de manera continua en los Encuentros. Además, prestó asistencia con recursos propios y a través del Programa IPEC para la realización de las primeras reuniones nacionales, cuya implementación requirió una considerable asignación de recursos, en particular con respecto a los gastos de movilidad de las delegaciones provinciales.

90. Extracto de una entrevista realizada a una integrante del sector estatal.

91. Según datos del estudio diagnóstico mencionado (Teixidó, 2008), hacia fines del año 2007 se verificaron veinte provincias con decreto o resolución de creación de COPRETI y dieciocho jurisdicciones con COPRETI efectivamente constituidas.

Cabe agregar que en la mayoría de los Encuentros Nacionales participó –especialmente en la sesión de apertura– el Ministro de Trabajo de la Nación. Esa presencia permitió jerarquizar los Encuentros y evidenciar la prioridad que la temática del trabajo infantil y de las políticas para su prevención y erradicación ocupa en la agenda política del Gobierno Nacional.

En cuanto a la mecánica de los Encuentros Nacionales, conviene destacar el esfuerzo realizado para lograr una agenda consensuada entre la CONAETI y las COPRETI en las fecha previas a cada evento. Los Encuentros tienen habitualmente una duración de dos jornadas de trabajo, que suelen incluir talleres –organizados por regiones– sobre tópicos específicos cuyas conclusiones se vuelcan al plenario. La agenda de trabajo, desplegada mediante actividades de diversos formatos (visita de expertos; presentación de políticas por parte de funcionarios de las carteras nacionales; talleres regionales o grupos de trabajo; actividades orientadas según la matriz FODA; entre otras), está estructurada en torno a los ejes que focalizan las políticas en la temática y que orientan los objetivos de los Planes Nacionales.

En todos los Encuentros se estableció como prioridad la consolidación y el fortalecimiento institucional de las COPRETI. En esta dirección, los registros de los Encuentros denominan de modo diverso a una variedad de actividades. Dada su relevancia e impacto, a continuación se resaltan algunas de estas:

- a) Involucramiento de las COPRETI en el diseño de los Planes Nacionales, a través de mecanismos de información y consulta (III Encuentro, junio de 2006; XII Encuentro, diciembre de 2010).
- b) Intervenciones a cargo de la subcomisión de fortalecimiento de las COPRETI, orientadas a favorecer la articulación entre las COPRETI provinciales y a estimular la creación de nuevas comisiones en las jurisdicciones que tienen pendiente su constitución (V Encuentro, mayo-junio de 2007).
- c) Presentación del estudio *Evaluación de la situación institucional y social de las COPRETI* (Teixidó, 2008), elaborado en el marco del Programa Conjunto de Apoyo al Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil⁹² (VII Encuentro, junio de 2008).
- d) Aplicación de la matriz FODA acerca del estado de avance de las COPRETI (VIII Encuentro, diciembre de 2008).
- e) Actividades de difusión y capacitación en el marco de iniciativas que consoliden la acción de las COPRETI en el territorio. En la mayoría de los Encuentros Nacionales, se proveyeron insumos para su realización.
- f) Realización del Taller de Planificación Institucional para fortalecer la programación de las COPRETI, realizado en el marco del Programa Conjunto OIT/PNUD/MTEySS (IX Encuentro, mayo de 2009).

Además de estas acciones, en cumplimiento del objetivo 3 de los dos Planes Nacionales, en los Encuentros se llevaron adelante otras actividades consideradas prioritarias, entre las que sobresalen las siguientes:

92. MTEySS, OIT, PNUD (2008).

CUADRO II

OTRAS ACTIVIDADES EN EL MARCO DEL OBJETIVO 3

PLAN NACIONAL (2006-2010)	PLAN NACIONAL (2011-2015)
Se definieron pautas comunes para la elaboración del Mapa Nacional del Trabajo Infantil Agrícola, sobre cuyas bases las COPRETI promovieron la elaboración de mapas regionales sobre la temática.	IV Encuentro, noviembre de 2006.
Se establecieron pautas para la articulación de acciones con áreas educativas y de empleo para la promoción de la escolaridad infantil (becas escolares, otras).	V Encuentro, mayo-junio de 2007. VIII Encuentro, diciembre de 2008. XIV Encuentro, diciembre de 2011.
Se presentó el sistema integral de información en el marco del Programa Conjunto OIT/PNUD/MTEySS, con los objetivos de darlo a conocer y de fomentar la colaboración de las COPRETI en su desarrollo.	VI Encuentro, noviembre de 2007.
Se informaron y debatieron los resultados de los talleres realizados con anterioridad al VI Encuentro (que contaron con la asistencia de la OIT). Estos estuvieron centrados en el abordaje de la cuestión de las peores formas de trabajo infantil.	VI Encuentro, noviembre de 2007.
Se presentaron y debatieron informes sobre la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil, sus antecedentes, mecanismos de funcionamiento y actividades prioritarias. La importancia asignada a la temática derivó de la situación creada a partir de la asunción de la representación empresarial en la CONAETI por parte de la Red, según lo detallado en una sección anterior del presente trabajo.	VI Encuentro, noviembre de 2007. VII Encuentro, junio de 2008. VIII Encuentro, diciembre de 2008.
Se promocionó la articulación entre las COPRETI y las áreas de salud nacionales y provinciales.	VIII Encuentro, diciembre de 2008. X Encuentro, noviembre de 2009. XIII Encuentro, junio de 2011.

Continúa en página 61.

PLAN NACIONAL (2006-2010)	PLAN NACIONAL (2011-2015)
Se informó sobre el nuevo marco normativo (inspección laboral; edad mínima; protección integral; prohibición y penalización del trabajo infantil; ley de trata; trabajo rural; trabajo en casas particulares) y se elaboraron protocolos acorde a este.	VIII Encuentro, diciembre de 2008. XV Encuentro, agosto de 2012. XVI Encuentro, noviembre de 2012. XVII Encuentro, mayo de 2013. XVIII Encuentro, noviembre de 2013. XIX Encuentro, junio de 2014.
Se abordó la temática de la descentralización en el nivel local/municipal, lineamiento impulsado por la CONAETI a partir del año 2012. Se analizó la evolución de la puesta en marcha de las primeras mesas municipales en varios distritos y la agenda de trabajo para consolidar estos espacios y promover la conformación de nuevos ámbitos de nivel local.	XVIII Encuentro, noviembre de 2013. XIX Encuentro, junio de 2014. XX Encuentro, diciembre de 2014.
Se expuso y analizó una diversidad de enfoques y propuestas vinculadas a la problemática del cuidado y los desafíos que esta formula a las políticas públicas. El encuentro contó con la participación de funcionarios de diversas carteras nacionales, expertos y de distintas representaciones de nivel federal, tanto por parte de integrantes de las COPRETI como de funcionarios de carteras laborales de las distintas provincias.	XX Encuentro, diciembre de 2014.

Otra instancia promovida desde la CONAETI, que emerge desde la propia dinámica de funcionamiento de las COPRETI, fue la realización de Encuentros Regionales a partir de 2008.

Desde 2005, fecha de la realización de los primeros Encuentros Nacionales, las COPRETI se organizaron por regiones, según la demarcación de cinco zonas geográficas de agrupamiento para las comisiones provinciales: 1) Región Centro (Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Pampa y Ciudad Autónoma de Buenos Aires); 2) Región NOA (Jujuy, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero y Salta); 3) Región NEA (Formosa, Misiones, Chaco y Corrientes); 4) Región Cuyo (San Juan, San Luis, La Rioja y Mendoza); 5) Región Sur (Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego).

A partir de la documentación disponible sobre los Encuentros Regionales, se ha podido detectar que en el período 2008-2014 se realizaron aproximadamente veinte eventos de esta índole. En

algunos casos, se promovieron encuentros interregionales en atención a la necesidad de abordar problemáticas comunes a varias zonas. En este contexto se destaca, por ejemplo, el tratamiento de la problemática del trabajo infantil migrante y estacional en el sector agrícola. Este tema fue objeto central de un Encuentro Interregional de las COPRETI de las zonas de Cuyo y NOA, realizado en el marco del X Encuentro Nacional, que tuvo lugar en Buenos Aires en el mes de noviembre de 2009.⁹³

Etapas de descentralización a nivel municipal (2012-2014)

A partir del año 2012, se dio comienzo a una segunda etapa de descentralización de las políticas públicas en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil, que avanzó hacia el nivel municipal. A tal fin, la CONAETI puso en marcha el Proyecto local de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente y promoción del diálogo social, entendiendo que “la condición necesaria para la implementación/ejecución eficiente y concreta de políticas en materia de abordaje del trabajo infantil, dada la conformación geopolítica de nuestro país, debe realizarse en articulación con los distintos actores sociales en los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal”.⁹⁴

El proyecto local está centrado en torno a tres ejes prioritarios:

1. Instalación de una mesa local conformada por actores comprometidos con la temática y que representen a los cuatro sectores convocados (Estado, empresas, sindicatos y diversas ONG).
2. Elaboración de un estudio diagnóstico sobre la situación del trabajo infantil y adolescente en el municipio.
3. Definición –sobre la base de los diagnósticos señalados– de líneas prioritarias de intervención, articuladas entre la mesa local y los actores del nivel nacional y provincial. Se destacan especialmente acciones vinculadas con la creación de espacios de atención y cuidado para los/las niños/as y espacios recreativos para preadolescentes, con un enfoque que integre la situación de sus padres, consolidando las trayectorias laborales de los adultos.

El plan de actividades que resulta de estas gestiones coloca el nivel de implementación de las políticas en el municipio, que cuenta con el apoyo de una mesa nacional ampliada, constituida por una diversidad de ámbitos institucionales. Entre otros, se destacaron diversos espacios dependientes del MTEySS (Secretarías de Empleo, Trabajo y Seguridad Social; RENATEA) y representantes de otras carteras estatales (Ministerio de Educación, SENNAF, Ministerio del Interior, Secretaría de Medio Ambiente, Ministerio de Salud). La mesa nacional se completa con la participación de la OIT y el Unicef, quedando su coordinación a cargo de la CONAETI.⁹⁵

93. En una sección posterior se volverá sobre los Encuentros Regionales, desde la visión de los representantes de las COPRETI entrevistados para el presente trabajo.

94. Extracto de una entrevista realizada a un integrante del sector estatal.

95. A la fecha de realización del presente estudio, se encontraban en fase de implementación diversos proyectos locales de prevención y erradicación del trabajo infantil en los siguientes municipios: Machagai (Chaco), Tupungato (Mendoza), Bahía Blanca y General Pueyrredón (Buenos Aires), Paraná y Concordia (Entre Ríos) y Cerrillos y Embarcación (Salta).

En la visión de un integrante del sector estatal, se trata de un proceso complejo, con dificultades y desafíos por superar:

“Este proceso costó muchísimo, porque acá también hubo que constituir marcos de confianza con los municipios que a veces no tienen la misma ideología política que el gobierno provincial. Este proceso está en su etapa inicial, hoy tenemos conformadas alrededor de ocho mesas locales. Tenemos un objetivo para el año que viene, mucho más ambicioso, que es tener dos por provincia; o sea que hay un objetivo alto para lograr para el año próximo [...]. Al proceso lo evalué como sumamente positivo, porque sé que es la ‘pata’ que faltaba para llegar a los niños y las niñas que trabajan, tenemos clarísimo que este es el camino. La experiencia es de diálogo social en todos los niveles, acá tenés todos los actores tripartitos y/o cuatripartitos nacionales, más los actores tripartitos y/o cuatripartitos provinciales, más los municipales. La única evaluación crítica que tengo es el manejo de los tiempos del armado de la mesa, a veces no es el que nosotros quisiéramos, pero cuando uno trabaja con actores sociales, estas cuestiones pasan. Hay que respetar los procesos y los tiempos del otro, aunque para nosotros no sean siempre los ideales. Estamos muy contentos, muy satisfechos porque es la última etapa, es la etapa que nos faltaba”.

Integración, dinámica y agenda de las COPRETI

Modalidad de constitución e integración de las COPRETI

Un rasgo compartido por la totalidad de las COPRETI constituidas, ya constatado en el estudio diagnóstico citado anteriormente (Teixidó, 2008) y corroborado por el presente, consiste en que las comisiones provinciales se han conformado a partir de disposiciones normativas, trátase de un decreto, una resolución u otro tipo de regulación del distrito provincial. Estas, en su mayoría, se inspiraron en el Decreto N° 719/00, de creación de la CONAETI.

En cuanto a la dependencia funcional de las COPRETI, en términos generales se observó un *seguimiento consensuado* respecto de su ubicación jerárquica en el orden institucional. En efecto, las comisiones provinciales relevadas en el trabajo de campo del presente estudio funcionan en el ámbito laboral. Este hallazgo se encuentra en armonía con lo señalado por otras fuentes de las que se cuenta con información documentada (Teixidó, 2008).

En lo que hace a la configuración de las COPRETI relevadas en el marco del presente estudio, esta se caracteriza por una fuerte impronta estatal. Predomina la proactividad del área de Trabajo, que funciona como un ámbito convocante y coordinador, a través de las COPRETI. También se destaca la participación de diversas áreas de gobierno que articulan sus acciones con diferentes grados de compromiso y continuidad.

La mitad de las ocho COPRETI analizadas no había logrado conformar la integración de los sectores sindical y/o empresario, reconociendo este aspecto como un desafío por atender. En el caso de la provincia de Buenos Aires, se alcanzó la integración de los actores sindicales, especificados anteriormente, y de otros de la sociedad civil y del ámbito académico, aunque quedó pendiente la

participación del sector empresarial. En este marco conviene señalar que las provincias de Chaco, Santa Fe y Salta asumieron un enfoque cuatripartito, al completar las integraciones sectoriales y extender la participación a representantes de organizaciones sociales.

Otro patrón común entre las COPRETI, constatado por el presente estudio y reflejado por otro (Teixidó, 2008), descansa en una deficitaria representación y participación del empresariado, sobre todo en un nivel agregado más allá de las firmas, que involucre la representación de las cámaras o federaciones.

“Con los empresarios se puede firmar convenios, recaudar fondos para determinadas acciones en particular, concientización en escuelas, sensibilización, pero cuesta mucho convocar a las cámaras. Nos estamos reuniendo, pero es difícil; no tuvimos hasta ahora una buena experiencia”.⁹⁶

En cuanto al sector sindical, se detectó una divergencia entre lo acaecido hacia el año 2007 y los resultados del relevamiento actual. El estudio diagnóstico de la OIT (Teixidó, 2008) dio cuenta de una importante presencia de representaciones sindicales en el universo de las COPRETI constituidas, panorama que contrasta con los hallazgos del presente estudio. Varios de los entrevistados se refirieron a la retirada del sindicato de trabajadores rurales (UATRE) e identificaron el conflicto de las patronales agropecuarias con el Gobierno Nacional como un factor clave de la ausencia de ese actor sindical.⁹⁷

“UATRE para mí es una gran ausencia, lo sufrimos porque tenemos un problema con la dirigencia por el conflicto político. Ellos habían participado mucho y hace un año dejaron de participar”.⁹⁸

En el siguiente cuadro se sintetiza la información disponible sobre la conformación institucional y la integración de las ocho comisiones provinciales que fueron analizadas en profundidad.

96. Extracto de una entrevista realizada a una coordinadora de COPRETI.

97. Este conflicto, que comenzó en el segundo trimestre de 2008, estuvo signado por las continuas protestas y movilizaciones de los productores agropecuarios y de sus entidades representativas, que se oponían a la decisión del Gobierno Nacional de aumentar los impuestos a las exportaciones de soja, trigo y maíz. Unos meses más tarde, la medida quedó sin efecto en ocasión de su tratamiento parlamentario en el Senado por el voto negativo del entonces Vicepresidente de la Nación.

98. Extracto de una entrevista realizada a una coordinadora de COPRETI.

CUADRO III. COPRETI RELEVADAS: CONFORMACIÓN INSTITUCIONAL E INTEGRACIÓN

COPRETI	Dependencia funcional	Fecha y normativa de constitución	Integración del sector estatal	Integración sectorial: sindicatos	Integración sectorial: empresarios	Integración de sociedad civil, otros actores
Buenos Aires	Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.	Decreto N° 2833/05. Fecha: 21/06/2005. Ley Provincial N° 13.803/08.	Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires; Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires; Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires; Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires; Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Provincia de Buenos Aires; Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires; Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires; Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires; Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires; Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires; Secretaría de Deporte de la Provincia de Buenos Aires; Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires; Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires; Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires; Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires; Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires; Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires.	UATRE, CTA.	FEBA, FEBAPRI.	Universidad Jauretche; Cooperativa Guadalquivir.

Continúa en página 66.

COPRETI	Dependencia funcional	Fecha y normativa de constitución	Integración del sector estatal	Integración sectorial: sindicatos	Integración sectorial: empresarios	Integración de sociedad civil, otros actores
Chaco	2004: Ministerio de Economía, Industria y Empleo. 2011: Subsecretaría de Trabajo.	Decreto N° 1367/04. Fecha: 11/08/2004. Ley N° 26.872/11 de Creación del Consejo Provincial de Prevención y Erradicación del TI. Fecha: 04/11/2011.	Trabajo, Desarrollo Social, Educación, Salud, Poder Judicial.	Sindical: las 62 Organizaciones y la CGT.	Cámara de Comercio; Cámara de la Construcción; Sindical: las 62 Organizaciones y la CGT; Empresaria: Cámara de Comercio; Cámara de la Construcción; supermercadistas, otras firmas.	Juntos por la Verde; Conciencia; iglesias; Centro Mujer; Juntos por un Cambio.
Entre Ríos	Ministerio de Trabajo de la Provincia de Entre Ríos. Secretaría de Trabajo y Seguridad Social.	Decreto N° 1694/03. Fecha: 16/05/2003.	Ministerio de Trabajo, Área de Niñez y Familia, Cultura.	Gestionando su participación.	Gestionando participación a través de contacto con cámaras.	
Jujuy	Secretaría de Trabajo y Relaciones Laborales.	Decreto N° 6746/03. Fecha: 18/03/2003.	Trabajo, Subsecretaría de Niñez y Familia, Educación.	UATRE participó hasta 2013.		Articulación para iniciativas puntuales.
Mendoza	Dirección de Empleo de la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social.	Decreto N° 1739/03. Fecha: 15/10/2003.	Municipios: Oficinas de Empleo, Dirección de Educación. Ministerio de Desarrollo: DINAf, Ministerio de Agroindustria, RENATEA, GECAL, Dirección General de Escuelas.	Familia Zuccardi, Unión Vitivinícola Argentina (250 bodegas), Bodegas Clement, Bodega O. Fournier, Bodega Crotta, Bodegas Chandon, Pulenta Estate.	UOM-Mendoza, Sindicato de Frutas Frescas y Hortalizas, Sindicato de Contratistas, SOEVA Maipú, Luján, Tunuyán, Sindicato de Agroalimentación, CGT Mendoza, CGT del Este, CGT de Valle de Uco.	Fundación Vínculos Estratégicos; Fundación Cumbres; Fundación Cuyum; Epaim; Asociación Laberinto Sur; Fundación Espacio Popular El Adobe; Fundación Eluygm; Fundación MAS; Fundación Jóvenes por Junín; Asociación de Ayuda a la Niñez Tribilín; Mujeres Asociadas Sancarlínas; Fundación Amauta; Fundación Coloba.

COPRETI	Dependencia funcional	Fecha y normativa de constitución	Integración del sector estatal	Integración sectorial: sindicatos	Integración sectorial: empresarios	Integración de sociedad civil, otros actores
Río Negro	Secretaría de Trabajo.	Decreto N° 1227/03. Fecha: 30/09/2003.	Ministerio de Producción, Salud, Educación, DD.HH., Desarrollo Social	Actualmente sin representación.	Actualmente sin representación.	Actualmente sin representación.
Salta	Ministerio de Trabajo de Salta. Secretaría de Trabajo.	Decreto N° 679/04. Fecha: 17/03/2004.	Ministerio de Trabajo, de Desarrollo Humano, Policía provincial.	Sindical: 62 Organizaciones.	Empresarios: red de empresas; Cámara del Tabaco.	Porvenir, Conciencia.
Santa Fe	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.	Decreto N° 231/04 Fecha: 05/03/2004. Recreación: Decreto N° 510/08. Fecha: 03/03/2008.	Trabajo; Producción, Educación, Salud.	ATILRA (lácteos); municipales; FIESTRAM, SITRAM, sindicato del cuero; UATRE.	Asociación de Productores Hortícolas; red de empresas MOVESE; Asociación Empresaria de Rosario; Federación Agraria, Cámara Algodonera.	Consulado de Bolivia; Caritas; campus universitario Coronda.

Organización y funcionamiento de las COPRETI

Las conclusiones a las que arribó el estudio citado anteriormente (Teixidó, 2008) dieron cuenta de diferentes grados de organización y funcionamiento entre las dieciocho COPRETI efectivamente constituidas en el momento de la elaboración del trabajo de referencia.⁹⁹ Esta situación se verificó luego del relevamiento documental y del trabajo de campo realizados en el marco del presente estudio. En esta dirección, se constató que la heterogeneidad en las condiciones de fortaleza o debilidad institucional de las COPRETI no parece estar relacionada con su pertenencia regional:

“El análisis de la información recogida sobre la existencia y el funcionamiento de las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil permite afirmar que la pertenencia regional no parece ser un atributo significativo en relación con las condiciones de fortaleza o debilidad institucional y/o social de las comisiones. Se pudo apreciar que en cada región existen comisiones que funcionan bien, otras que manifiestan diferentes dificultades para avanzar en su institucionalización, unas pocas que aún no han comenzado a funcionar, otras que no se han reunido durante 2007” (Teixidó, 2008).

99. De las dieciocho COPRETI constituidas a la fecha de realización del estudio de la OIT, once contaban con reglamento de funcionamiento y registro de actas de sesiones, nueve elaboraban planes con metas y resultados y doce presentaban regularidad en la frecuencia de sus reuniones (Teixidó, 2008).

Si bien las personas entrevistadas en el marco del presente trabajo aludieron al esfuerzo realizado por la CONAETI para fortalecer a las COPRETI, estas últimas siguen demostrando diferentes grados de desarrollo. En algunos distritos, las comisiones territoriales exhiben una dinámica de funcionamiento y mecanismos de convocatoria regulados, una planificación de sus agendas que contiene metas y resultados esperados y una distribución de responsabilidades funcionales para llevar adelante su labor. En otros, en cambio, su funcionamiento todavía es más errático y no está sometido a una dinámica regulada en los distintos aspectos de sus actividades.

Las siguientes expresiones de las personas entrevistadas ilustran la divergencia apuntada:

“Este año no nos juntamos, es un desgaste, hay cierta desidia en los actores en el abordaje de la problemática. Si nosotros no generamos, no hay compromiso”.¹⁰⁰

“Nos reunimos en plenarios, como pasa en la CONAETI, cada mes y medio, aproximadamente. Tenemos una planificación y una agenda, y aunque los actores no participan en su elaboración, al menos la ratifican en las sesiones”.¹⁰¹

“Se convoca a los actores una vez al mes, lo hace el Ministro. Todos los años por reglamento se renuevan los mandatos de las personas que van a participar, se manda nota formal preguntando quiénes son los representantes formales, titular y suplente. El cargo tiene que ser de director hacia arriba, se pretende que tengan poder de decisión”.¹⁰²

En cuanto a las capacidades operativas y organizacionales de las comisiones provinciales, los datos relevados en el presente trabajo demuestran una leve mejora respecto del panorama vigente hacia fines del año 2007 (Teixidó, 2008). En efecto, el trabajo citado constató que la mayoría de las COPRETI analizadas por este no disponía de un espacio físico adecuado, recursos informáticos, movilidad ni presupuesto específico. En cuanto a los recursos humanos, si bien se detectaron déficits de profesionalidad, en once de las dieciocho COPRETI se contaba con personal asignado a las funciones concretas de las comisiones provinciales.

Al respecto, el estudio de Teixidó recomendó lo siguiente:

“Analizar posibles alternativas organizacionales y/o jurisdiccionales que permitan asignar recursos presupuestarios, informáticos, oficina y mobiliario y personal calificado para desempeñar funciones en las comisiones. Esto generaría condiciones para avanzar en la planificación y la programación anual de la comisión, la creación de redes institucionales para la generación y circulación de información sobre la problemática y la articulación de acciones con otras agencias y actores” (Teixidó, 2008).

Los hallazgos del presente trabajo sugieren que, con excepción de una sola COPRETI –cuya responsable describió una situación crítica en cuanto a las capacidades operativas y organizacionales–,

100. Extracto de una entrevista realizada a una coordinadora de COPRETI.

101. Extracto de una entrevista realizada a un coordinador de COPRETI.

102. Extracto de una entrevista realizada a una coordinadora de COPRETI.

las comisiones analizadas cuentan con la disponibilidad de recursos humanos asignados, espacio físico propio y algún tipo de equipamiento informático. Sin embargo, el relevamiento demostró que de las ocho comisiones provinciales examinadas, seis carecen de un presupuesto específico para el cumplimiento de sus funciones.

En cuanto a la existencia de posibles déficits adicionales, la mayoría de los entrevistados destaca la carencia de dispositivos de acceso a información sobre la magnitud y las modalidades del trabajo infantil en los niveles provincial y regional. Esta dificultad se ve atenuada en aquellas jurisdicciones que manifiestan articularse con el Observatorio de Trabajo Infantil o que reciben apoyo directo de la cooperación técnica internacional, por ejemplo, de la OIT y/o el Unicef.

La agenda de las COPRETI

A partir de 2007, luego de haber finalizado en común acuerdo entre la CONAETI y las COPRETI el diseño de los objetivos y las líneas de trabajo del primer Plan Nacional (2006-2010), se inició una intensa etapa de trabajo en los niveles territoriales. Estas acciones fueron promovidas y apoyadas por los equipos de la CONAETI y de otras áreas del Ministerio de Trabajo de la Nación, tales como el Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA), la Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (COODITIA) y el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA).¹⁰³ Esta labor se desarrolló en un contexto marcado por la presencia de una serie de nuevas normativas orientadas a la prevención y la erradicación del trabajo infantil, escenario que impactó directa e indirectamente en el desempeño de las COPRETI, tanto en sus planes de actividades como en sus misiones y funciones.¹⁰⁴

Según lo relevado en las entrevistas a ocho coordinadores de comisiones provinciales, los ejes de la agenda de las COPRETI se centraron principalmente en torno a dos temáticas: acciones de difusión y vigilancia de la normativa de prohibición y penalización del trabajo infantil y de regulación del trabajo adolescente; y la promoción de Centros de Cuidado Infantil, desde una perspectiva de un abordaje integral.

Actividades de difusión y vigilancia normativa

La tipificación del trabajo infantil como un delito penal¹⁰⁵ impactó de manera especial en las nuevas responsabilidades y funciones que asumieron las COPRETI, en articulación con las áreas de Trabajo provinciales. Para fortalecer a las comisiones territoriales en esta dirección, se llevó a cabo una

103. En un apartado específico se ofrece una reseña de estos organismos.

104. La referencia alude prioritariamente a las leyes y normas laborales en sentido estricto, tales como las Leyes N° 26.390, N° 26.940, N° 26.727, N° 26.847, N° 26.844 y su decreto reglamentario. Para mayor detalle sobre las normas aludidas, véase el Anexo VIII.

105. Ley N° 26.847 de Incorporación del artículo 148 bis en el Código Penal.

diversidad de jornadas de asistencia técnica por parte del Ministerio de Trabajo de la Nación, con la participación de funcionarios de las áreas de Niñez y Adolescencia y, eventualmente, de integrantes del Poder Judicial.

Una herramienta fundamental para que las COPRETI se involucraran en esta labor fue el Protocolo de Intervención para Situaciones de Trabajo Infantil y Adolescente. Los equipos técnicos de la CONAETI lo presentaron en el marco de los Encuentros Nacionales; fue sometido a diversos debates y, posteriormente, consensuado con las COPRETI. Esta herramienta fue diseñada con miras a otorgar un papel central a las COPRETI en los procesos de intervención en sus distritos y, a la vez, para dotarlas de un dispositivo que integre en un registro nacional los datos sobre situaciones de trabajo infantil en los niveles provinciales y locales.

En el XVII Encuentro Nacional de COPRETI, llevado a cabo entre el 23 y el 24 de mayo de 2013, el Protocolo fue aprobado por los representantes de las comisiones provinciales.

El circuito establece tanto los principios básicos que deben respetarse en toda intervención como, también, sus incumbencias de aplicación. Por ejemplo, en casos detectados de trabajo infantil o adolescente que no cumplan con la normativa vigente, por vía de la denuncia o de la inspección por el Ministerio de Trabajo de la Nación, a través de la CONAETI, de otras instancias con funciones inspectivas y/o por las áreas laborales provinciales y las COPRETI.

Esta situación ubicó a las COPRETI en un escenario de articulación con múltiples interlocutores, tal como lo ilustran los siguientes testimonios:

“La nueva normativa nos pone en contacto con la justicia, incluso el fiscal ahora participa de la COPRETI. Trabajamos directamente con él, para que las denuncias que hagamos tengan cauce, que no sea un trámite burocrático, que tenga una dinámica efectiva”.¹⁰⁶

“La parte inspectiva y las obligaciones derivadas las gestionamos desde el área laboral, no desde COPRETI. La parte inspectiva le informa a la COPRETI lo que encontró, qué situaciones de trabajo infantil. Entonces, allí intervenimos nosotros como COPRETI. Tenemos varios protocolos de intervención, uno con la Fiscalía de la Procuración provincial y otro con Derechos Humanos. Con la primera, para denunciar el delito, con Derechos Humanos, para un abordaje integral”.¹⁰⁷

A su vez, los entrevistados pusieron de relieve las dificultades para la correcta aplicación de la normativa que define al trabajo infantil como delito:

“Es difícil tratar con el delito. Hay que trabajar con los jueces, convencerlos de que el inspector es un funcionario público, que da fe. Hay muchas presiones y amenazas del poder económico, no es chiste [...]. Sobre la normativa de edad mínima, tenemos un proyecto con escuelas rurales con RENATEA,

106. Extracto de una entrevista realizada a una coordinadora de COPRETI.

107. Extracto de una entrevista realizada a un coordinador de COPRETI.

trabajamos muy bien con ellos. Lo que hacemos es trabajar con los pibes, contarles que ellos pueden trabajar desde los 16 años, si lo necesitan, que existen las herramientas que protegen su trabajo”.¹⁰⁸

Tal como lo señaló un entrevistado, las tareas encaradas por las COPRETI en esta dirección también requieren llevar adelante campañas de difusión acerca del nuevo encuadre normativo, de sus alcances y de los desafíos para ponerlo en práctica:

“Trabajamos sobre las leyes que protegen a los niños del trabajo infantil con muchas campañas de difusión, empezando por la convención de derechos hasta las peores formas, como figura en el convenio de la OIT. Trabajamos las leyes de promoción y prevención y también las de penalización. Hacemos referencia a ellas, las explicamos, las debatimos. Queremos que se entienda que hay una edad mínima de admisión al empleo, que de los 16 años para abajo es ilegal, con dos excepciones: el trabajo infantil artístico y el de empresas de familia, pero les explicamos muy bien cuáles son sus condiciones”.

Actividades realizadas en perspectiva de promover la instalación de Centros de Cuidado Infantil

Antes de detallar las actividades desarrolladas por las COPRETI en torno a la promoción de Centros de Cuidado Infantil, a continuación se presenta un breve resumen de sus fundamentos normativos.

Con la sanción de la Ley N° 26.727 (diciembre de 2011), que regula el nuevo Régimen de Trabajo Agrario, se estableció la obligación para empleadores de explotaciones rurales de “habilitar espacios de cuidado y contención adecuados a fin de atender a los niños y niñas a cargo del trabajador, durante todo el tiempo que dure la jornada laboral y poner al frente de los mismos a personal calificado y/o con experiencia en el cuidado de la infancia”. La Ley fue reglamentada por el Decreto N° 301 del año 2013, que en su artículo 15 define que el Ministerio de Trabajo de la Nación podrá suscribir convenios con gobiernos provinciales, municipales y con organizaciones sociales. El objetivo es cooperar en la instalación de espacios de cuidado y contención “que resulten necesarios para garantizar la efectiva prohibición del trabajo infantil, en tanto estos centros resulten públicos, gratuitos y abiertos a la comunidad, y para asistir financieramente a pequeños productores que desarrollen tareas contempladas por la Ley N° 26.727, para la contratación del transporte de los niños y las niñas desde y hacia los Espacios de Cuidado y Contención, como así también los demás gastos de cuidado, de materiales didácticos y de alimentación”.

Las iniciativas dirigidas a la constitución de Centros de Cuidado Infantil se inscriben en un enfoque de abordaje integral de las políticas públicas promovidas por la CONAETI y las COPRETI. Su objetivo es combinarlas y complementarlas con acciones de inspección y detección del trabajo infantil, en un contexto que requiere la intervención de muchas instituciones y organizaciones estatales y sectoriales.

108. Extracto de una entrevista realizada a una coordinadora de COPRETI.

Lo manifestado por dos coordinadoras de COPRETI durante entrevistas llevadas adelante en el marco del presente estudio da cuenta de esta intención y de su complejidad:

“Los grandes ejes que planteo son, por una parte, la inspección, que es la detección del trabajo infantil. Por otra parte, y dentro del mismo rango de prioridades, debería estar el desarrollo posterior acerca de qué hacemos con el abordaje integral de la familia de ese niño para que no vuelva a una situación de trabajo. Ese es el eje que yo planteo y que trato de que se instale. Si lo encontramos al niño en el trabajo, después, ¿qué hacemos? A veces encontramos situaciones de total desamparo, el empleador se escapó, la familia no sabe qué hacer. Hay una etapa de transición en la que tenemos que tener soluciones integrales. Los centros de contención no son toda la respuesta, pero son espacios clave. Lo demás es intervención de [los Ministerios de] Educación, Desarrollo Social, Justicia. Son muchos actores que tienen que estar articulados”.¹⁰⁹

“Nos planteamos un abordaje integral para los casos de detección. Hay población infantil que sacamos del trabajo y que quiere regresar, por lo que tenemos que trabajar de modo continuo y articulado. En el sector tabacalero, lo hacemos con empresarios, productores, sindicatos, ONG, organismos públicos. Previo a la cosecha, hacemos actividades de capacitación y sensibilización en las escuelas, involucramos a agentes de salud y educación, trabajamos fuertemente con los productores sobre sus obligaciones, la edad de admisión al trabajo, facilitamos lo relativo a la documentación. Identificamos tareas y responsabilidades de los actores sociales y de los funcionarios públicos ante la violación de los derechos del niño [...], con Turismo en el código de ética sobre viajes y turismo, con el Consejo participativo indígena. Es un permanente trabajo de abordaje integral para detectar, para intervenir”.¹¹⁰

El impulso de la normativa arriba citada y la fuerte labor promocional llevada a cabo por el MTEySS y la CONAETI, en cooperación con otras áreas del Estado nacional, impactaron en la movilización de actores estatales y sociales en torno a la creación de centros de cuidado y contención infantil en varias regiones del país.

Estos centros asumen modalidades diversas en cuanto a sus modelos de gestión e integración de actores que intervienen en su financiamiento y desarrollo.

Las primeras iniciativas en esta dirección, relevadas en el marco del presente estudio, surgen de la necesidad de afrontar la problemática del sector rural en temporadas de cosecha. Esta presenta dificultades para la escolaridad infantil por razones de receso escolar, migraciones interprovinciales, entre otras.

El primer Jardín de Cosecha se creó en 2009 en la provincia de Salta, sobre la base de un acuerdo entre el MTEySS, la CONAETI, el Ministerio de Desarrollo Social y un grupo de empresas que integran la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil, la Cámara del Tabaco de Salta, Adecco y Sesa Select.¹¹¹

109. Extracto de una entrevista realizada a una coordinadora de COPRETI.

110. Extracto de una entrevista realizada a una coordinadora de COPRETI.

111. Véase al respecto el Anexo IV, en el cual se presenta una descripción sobre la naturaleza y la dinámica de la mencionada Red.

Su objetivo era procurar la atención integral de niños y niñas durante el período de cosecha del tabaco. En años sucesivos, la experiencia se extendió a otras provincias (Tucumán, Mendoza, Jujuy, Santa Fe, Entre Ríos, entre otras), abarcando una diversidad de actividades agrícolas y ofreciendo atención y cuidado a los hijos de trabajadores y trabajadoras en tiempo de cosecha.

Los centros que se desarrollaron en el marco del Programa Buena Cosecha en la provincia de Mendoza se orientaron por objetivos similares a los arriba mencionados. Estos centros surgieron como consecuencia de una iniciativa llevada a cabo entre la Secretaría de Empleo del MTEySS, el gobierno provincial y algunos gobiernos locales. En el marco del mencionado programa, se promovió, entre otras actividades, la construcción y/o el mejoramiento de instalaciones públicas para adecuarlas al funcionamiento de centros socioeducativos para los hijos de trabajadores rurales durante los meses de cosecha. También se impulsó la creación de albergues destinados a familias de trabajadores migrantes y se facilitó el transporte de niñas y niños entre sus hogares y dichos centros.

Lo expresado por la coordinadora de la COPRETI de Mendoza ilustra el proceso de creación y desarrollo del Programa Buena Cosecha:

“En el 2009 trabajamos con el área de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación en un proyecto sobre centros orientados a la prevención del trabajo infantil en zonas rurales. Nosotros pusimos los cargos docentes, a través de la Dirección General de Escuelas, que también nos dio los insumos para el comedor. Los centros se instalan en centros preexistentes de sindicatos o asociaciones civiles. Les hacemos arreglos estructurales, ampliamos la cobertura, el servicio, con docentes a régimen diferente con un compromiso especial. Buena Cosecha es una idea muy simple, la mayoría de los niños no duerme allí, van todo el día o medio día [...]. En 2010 firmamos un protocolo para 20 centros de zonas rurales, de alto flujo de migrantes y estamos a la firma para completar 135 centros en toda la provincia”.¹¹²

Una tercera modalidad es la que se impulsó en la provincia de Santa Fe hacia el año 2011, con la instalación de los denominados Centros de Cuidado Infantil (CCI), espacios que también incluían la atención de la problemática del trabajo infantil urbano, particularmente en basurales y hornos de ladrillo. En este marco, se promovió la creación de centros multidisciplinarios en diversos municipios de la provincia, mediante el programa provincial “El trabajo no es cosa de chicos”.

Iniciativas similares se llevaron adelante a través del programa Porvenir en la región del NOA, desde una cooperación multiactoral que incluyó la participación de cámaras locales del tabaco, cooperativas de tabacaleros provinciales, diversas empresas del sector, seccionales del sindicato UATRE y la ONG Conciencia. El programa contó con la asistencia técnica de la OIT, la CONAETI y las COPRETI de las jurisdicciones respectivas.¹¹³

112. Extracto de una entrevista realizada a una coordinadora de COPRETI.

113. El programa se extendió a la provincia de Misiones hacia el año 2011. En el NEA también se registran experiencias afines en el programa Gurisitos. En la provincia de San Juan se promovieron centros de cuidado en el marco del programa Crecer Jugando.

Una persona entrevistada con responsabilidades en la temática desde el área laboral de una provincia de la región NOA describió así el funcionamiento del programa:

“La Fundación Conciencia, con Porvenir, y la Cámara del Tabaco crearon lugares de cuidado de hijos de personas que trabajan en la cosecha del tabaco. Empezaron siendo una especie de guarderías y hoy son ámbitos multidisciplinarios donde hay actividades educativas y recreativas. No reemplazan a la escuela, son lugares de cuidado, fuera del horario escolar, para los niños de las personas que van a trabajar y que no están en la educación formal, pero a cargo de personas especializadas. Los financian las cámaras del tabaco, la provincia y la nación y otros actores locales”.¹¹⁴

El tema de los centros de cuidado ocupa un lugar central en la agenda de las COPRETI. A propósito, los entrevistados plantearon la necesidad de que la promoción de estos espacios se coloque en el centro de una política pública de alcance nacional, acompañando de esta manera las intervenciones de inspección laboral.

“El centro de cuidado debe ser una estrategia paralela a la inspección, a la sanción, a la penalización [del trabajo infantil]. Nuestra meta es tener espacios tripartitos en toda la provincia para que vengan los chicos. Hoy tenemos varios, pero no alcanzan. No solo es un problema laboral, se trata de la protección de la primera infancia. La Asignación Universal por Hijo es una manera eficaz, pero no alcanza. Esto tiene que ser también una política de Estado [...], la realización de convenios con comunas, y con municipios y con otros actores sociales para la instalación de espacios de cuidado durante la cosecha”.¹¹⁵

Al definir los requisitos que deben reunir los Centros de Cuidado Infantil, una entrevistada señaló las diferencias de estos espacios con los tradicionales centros de atención familiar preexistentes en la provincia:

“El Centro de Cuidado Infantil es clave. Tiene otra lógica que los centros de atención familiar que fueron creados para situaciones distintas. [Para acceder a ellos], se pedía certificado de trabajo del padre. Pero la mayor parte de nuestros sectores son informales. Además, tenían horarios de 8:00 a 13:00, y en los centros necesitamos atención todo el día, en la cosecha no podés cortar al mediodía [...]. Lo nuestro es más ágil, estamos pensando en situaciones concretas de trabajo”.¹¹⁶

114. Extracto de una entrevista realizada a un coordinador de COPRETI.

115. Extracto de una entrevista realizada a un coordinador de COPRETI.

116. Extracto de una entrevista realizada a una coordinadora de COPRETI.

Principales organismos del MTEySS de articulación con la CONAETI y las COPRETI

Tal como pudo apreciarse en secciones anteriores del presente documento, en el período abarcado el MTEySS creó institutos de suma importancia para el diseño y la implementación de políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil y de la protección del trabajo adolescente. Dichas políticas ocuparon funciones relevantes en la labor de la CONAETI y de las COPRETI. A continuación, se presenta una breve descripción de tres de estos organismos, que asumen responsabilidades diferenciales y específicas.

El Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA)

El Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente se creó en 2004, en el marco de distintos acuerdos celebrados entre el MTEySS y las agencias internacionales del Sistema de Naciones Unidas (PNUD-Unicef-OIT). El Observatorio depende funcionalmente de la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL).

Su antecedente fue un acuerdo alcanzado entre el MTEySS y el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil IPEC/OIT, iniciado en 2003, por el cual el OTIA se constituyó en uno de los componentes del Programa Encuesta y Observatorio de Trabajo Infantil.

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

El OTIA integra la subcomisión técnica de trabajo que corresponde al objetivo 2 del Plan Nacional, con el fin de aportar datos sustantivos para la realización de sus respectivas líneas de trabajo. En esta dirección, diseña instrumentos de recolección de información para la elaboración de diagnósticos,

lleva adelante investigaciones y acciones de capacitación y asistencia técnica a diversos actores vinculados con la problemática del trabajo infantil, en particular a las COPRETI.

También responde a demandas específicas de las COPRETI, así como a las de las Mesas Municipales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil,¹¹⁷ brindando asistencia técnica para llevar adelante las denominadas “metodologías de evaluación rápida”.

Esas evaluaciones descansan principalmente en una metodología cualitativa, basada en observaciones y entrevistas a actores clave, a las que, con frecuencia, se integran datos cuantitativos. Esa metodología es especialmente apropiada para realizar investigaciones en áreas geográficas pequeñas y bien definidas como son, por ejemplo, las comunidades rurales o los vecindarios urbanos locales. Buscan ofrecer sustento para la formulación de estrategias orientadas a la acción y a la ejecución de políticas de intervención o impulsar investigaciones adicionales sobre el mismo problema en otros lugares. A la vez, pueden constituir insumos importantes para la realización de campañas eficaces de sensibilización e información sobre la problemática del trabajo infantil.

El acompañamiento a las estrategias de intervención de alcance local que se proponen tanto las COPRETI como la CONAETI combina abordajes que incluyen la participación de los actores locales para el diseño y la puesta en marcha de diagnósticos centrados en las demandas y las particularidades de cada territorio. Los diagnósticos locales permiten detectar modalidades ocultas y/o naturalizadas, con frecuencia asociadas a las peores formas de trabajo infantil, además de aportar información sobre las cadenas productivas y los eslabones específicos en los cuales se incorporan los niños y las niñas en actividades económicas. Asimismo, promueven la articulación entre los actores del territorio y los distintos niveles de gobierno.

Si se analizan las funciones del OTIA, queda en evidencia su afinidad con los cometidos de la CONAETI y las COPRETI. Estas funciones son las siguientes:

- Producir, analizar y difundir información cuantitativa y cualitativa sobre la magnitud y las características del trabajo infantil y adolescente, como insumo para la formulación y la evaluación de políticas públicas.
- Releva y sistematiza la normativa, la política y las acciones, y los estudios e investigaciones sobre el trabajo infantil y adolescente, tanto en instituciones públicas (universidades, centros de investigación y áreas de estudios del gobierno) como en instituciones del sector privado.
- Difundir la información y los estudios producidos por el Observatorio a través de un sitio en Internet.
- Articular e intercambiar información con distintas áreas de gobierno y con instituciones que realizan investigaciones, relevamientos, proyectos u otras acciones referentes a la temática del trabajo infantil y adolescente.
- Brindar información, asistencia técnica y capacitación a las distintas áreas del MTEySS y a otras áreas de la Administración Pública y de las diferentes jurisdicciones del país.

117. En el apartado sobre el proceso de federalización del presente estudio, se aportan detalles sobre la institución de las citadas Mesas Municipales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.

- Promover la creación de espacios en las COPRETI con el objeto de generar, estimular y fortalecer los procesos de producción, difusión y reflexión de información sobre la problemática del trabajo infantil y adolescente en cada territorio provincial, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos, en la esfera doméstica, societal e institucional.
- Contribuir a las acciones de sensibilización y concientización social desarrolladas sobre la problemática del trabajo infantil y adolescente.
- Coordinar acciones en la CONAETI.

Además de sus funciones específicas en el interior del MTEySS, el Observatorio es un órgano de consulta permanente por parte de otras áreas de gobierno, instituciones académicas y actores de la sociedad civil.¹¹⁸

La Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (COODITIA)

La creación de la Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (COODITIA) tiene su origen en la Resolución MTEySS N° 1191/08. En su configuración actual, fue formalizada en 2011 en la estructura orgánica del MTEySS por la Resolución N° 260, bajo la órbita de la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social de la Secretaría de Trabajo de la Nación.

Su función prioritaria es la inspección del trabajo infantil y adolescente. En esta perspectiva, uno de sus principales objetivos es el fortalecimiento de los Sistemas de Inspección del Trabajo en la materia de referencia, a través de la promoción de la figura del inspector de trabajo como actor clave en la promoción y la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia. En términos técnicos, la COODITIA asiste a la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y la Seguridad Social de la Secretaría de Trabajo en lo relativo a los aspectos normativos y operativos de la inspección del trabajo infantil y adolescente.

Las funciones de la COODITIA se centran en el impulso a la implementación de inspecciones periódicas en ámbitos urbanos y rurales, basadas en la información suministrada por las áreas locales, con el objetivo de detectar el trabajo infantil y el trabajo adolescente irregular. En cumplimiento de esas funciones, capacita a los inspectores en materia de fiscalización y control y promueve la creación de unidades especiales de inspección en las administraciones laborales en las distintas jurisdicciones del país, brindando asesoramiento y asistencia técnica a dichos servicios en materia de normativas específicas y de aspectos operativos. Estas acciones incluyen el apoyo en el diseño de contenidos para materiales de difusión y capacitación; la asistencia en la formulación de propuestas para dispositivos legales que permitan ampliar la actuación de la inspección en el marco de actividades económicas y estrategias de supervivencia que involucren niños, niñas y adolescentes; el análisis y la sistematización

118. El OTIA cuenta con una página web (www.trabajo.gob.ar/otia), donde se puede acceder a la información de sus secciones principales: Enlaces, Institucional, Normativa, Estadísticas, Centro de documentación y Políticas, programas y acciones.

de la información suministrada por las áreas de Trabajo provinciales referidas a sus respectivos servicios de inspección; y la ejecución de las acciones que resultan de los compromisos que el MTEySS acuerda con organismos e instituciones municipales, provinciales, nacionales e internacionales en materia de inspección del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente.

En la República Argentina, las acciones de inspección del trabajo –y, por lo tanto, del trabajo infantil y adolescente– están a cargo de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pero el MTEySS también fiscaliza a estas poblaciones a través de su cuerpo inspectivo y en el marco del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT).

Entre los objetivos de la COODITIA, se incluyen el acompañamiento en terreno de la tarea de fiscalización del trabajo infantil de las delegaciones territoriales del MTEySS y la orientación de los eventuales procedimientos que podrían involucrar acciones ante el Poder Judicial. Tal como se señalara anteriormente, a estos fines se elaboró un Protocolo de Intervención para Situaciones de Trabajo Infantil y Adolescente que otorga una relevancia a las intervenciones de las COPRETI en esa dirección.

Las acciones de la COODITIA se basan en las leyes específicas sobre trabajo infantil y adolescente, cuyos detalles pueden apreciarse en el Anexo VIII del presente informe.

En este contexto, cabe subrayar que la incorporación del artículo 148 bis al Código Penal –que prevé sancionar con prisión a empleadores y empleadoras de niños y niñas– implicó un cambio importante en la labor de la COODITIA, en cuyo marco se requirió el diseño y la aplicación de nuevos instrumentos actuariales e instructivos.

De acuerdo con ellos, frente a la detección de trabajo infantil se labra un Acta de Infracción por Trabajo Infantil Prohibido (Resolución SSFTySS N° 195/13) y se radica una denuncia penal. Asimismo, se da intervención a las administraciones laborales de las jurisdicciones, las que continúan con el procedimiento hasta la imposición de la multa, como también a las COPRETI y a las áreas de protección de los derechos de la infancia –en el plano municipal–, para que contribuyan a la restitución de los derechos vulnerados a los niños y las niñas detectados trabajando.

La descentralización del mencionado procedimiento implicó el compromiso de los actores territoriales. En ese sentido, la coordinadora de la COODITIA sostiene que “una actividad clave es el fortalecimiento de las COPRETI, a los fines de la articulación de la ayuda social para la restitución de los derechos conculcados a los niños y las niñas que la inspección encontró laborando”.

En conjunto con la Dirección General de Informática del MTEySS, la COODITIA ha diseñado un aplicativo informático, que reúne la información resultante de las fiscalizaciones hechas por las 39 delegaciones del MTEySS del país. Los objetivos del aplicativo son monitorear los procedimientos inspectivos y las sanciones a los empleadores impuestas por las administraciones laborales provinciales; dar a conocer las acciones implementadas por las áreas competentes para la restitución de derechos a niños, niñas y adolescentes; y retroalimentar la inspección del trabajo.

Asimismo, la COODITIA tiene a su cargo el Registro Nacional de Denuncias Penales por Trabajo Infantil, en el que se asientan las denuncias penales que por el delito de trabajo infantil interponen tanto las delegaciones territoriales del MTEySS en el interior del país como la propia Coordinación en jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La COODITIA acompaña en terreno los operativos de fiscalización que se llevan a cabo en el marco del Programa Nacional de Regulación del Trabajo que se realizan en localidades rurales y urbanas, a fin de localizar a niños, niñas y adolescentes trabajando en actividades diversas. En ocasiones, estas inspecciones son acompañadas por integrantes de las COPRETI y de otros funcionarios nacionales y/o provinciales. En esta línea, las acciones señaladas también se coordinan con el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA), que posee el poder de policía en el ámbito agrario para fiscalizar el trabajo no registrado.

El Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA)

Conformación institucional

La estructura organizativa del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios fue aprobada el 23 de enero de 2012 por la Resolución MTEySS N° 101/2012. El RENATEA reemplaza y absorbe las funciones y las atribuciones que anteriormente cumplía el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE), un organismo de derecho privado, integrado por el gremio Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE) y las entidades patronales del sector, sin la intervención del Estado. Este organismo manejaba un fondo conformado a partir de una contribución obligatoria de los empleadores sobre la base del 1,5% de las remuneraciones.

El RENATEA es una entidad autárquica que funciona en la jurisdicción del MTEySS, producto de la Ley N° 26.727 que aprueba el Régimen de Trabajo Agrario. Como tal, es el organismo estatal de registro, fiscalización y seguridad social para los trabajadores agrarios del país. En él deben inscribirse todos los empleadores y los trabajadores de ese sector, con excepción de aquellos que celebraron convenios específicos por sector de actividad (caña de azúcar, pera y manzana, vid para vitivinicultura, citrus).

Con su creación, el Estado recuperó la facultad de fiscalización en el sector agrario y colocó a los trabajadores rurales como sujetos de derecho.

El antecedente legislativo es la Ley Nacional N° 22.248, promulgada en 1981, que instituyó el Régimen Nacional del Trabajo Agrario e implicó la modificación de la Ley de Contrato de Trabajo, excluyendo de su ámbito de aplicación a los trabajadores rurales.

En diciembre de 2011, se sancionó la Ley N° 26.727 de Régimen de Trabajo Agrario, que establece el nuevo Estatuto del Peón Rural, volviendo a reconocer al trabajador rural como sujeto de derecho.

El Registro pretende reflejar en su estructura la representación de los distintos sectores sociales, productivos y gubernamentales que integran y/o se relacionan con la actividad agraria, en cualquiera de sus especializaciones, en todo el territorio nacional.

El RENATEA cuenta con una Sede Central, Oficinas Regionales y Delegaciones Provinciales, que, a su vez, tienen a su cargo Unidades Territoriales y Unidades de Gestión Local.

Objetivos

El objetivo del RENATEA es la jerarquización de los trabajadores agrarios mediante una mejora progresiva y sostenible de las relaciones laborales del sector. La herramienta para alcanzarlo es la fiscalización del cumplimiento por parte de los trabajadores y los empleadores de la ley vigente, que tiende a evitar el desarrollo del trabajo agrario no registrado.

La inspección y el trabajo infantil y adolescente

El registro de los trabajadores rurales incluye la inspección laboral. Para eso, el RENATEA tiene poder de policía¹¹⁹ en el ámbito agrario con el fin de fiscalizar el trabajo no registrado. Cuenta con inspectores propios, quienes, en caso de identificar a niños, niñas o adolescentes que se encuentran trabajando, dan lugar a la intervención de los organismos pertinentes y acompañan el proceso. Los operativos de fiscalización se coordinan con distintos organismos, como la AFIP, las COPRETI, el SENASA y la Dirección Nacional de Migraciones.¹²⁰ Cuando resulta necesario, también reciben el apoyo de la Gendarmería Nacional Argentina o de las fuerzas de seguridad correspondientes, en tanto las denuncias se radican en los juzgados provinciales o en ámbitos policiales. También las COPRETI intervienen aquí como organismos competentes en la materia.

El proceso se inicia con la denuncia, que los ciudadanos pueden realizar a los teléfonos gratuitos con que el RENATEA cuenta en todo el país, o a través de lo actuado por los inspectores, en lo posible con participación de las COPRETI:

“Las denuncias suelen ser de las familias de los trabajadores, que dicen ‘a mi hijo se lo llevaron al campo en tal lado’. A medida que el RENATEA empezó a visibilizarse, cada vez recibimos más denuncias. Nuestro inspector deja a alguien en el campo y se traslada, puede ser 200 km, para ir

119. Régimen de Trabajo Agrario, Nuevo Estatuto del Peón Rural, Ley N° 26.727. Entre las funciones del RENATEA, se incluye “Controlar el cumplimiento por parte de los trabajadores y empleadores de las obligaciones que les impone la presente ley. El RENATEA podrá además desarrollar otras funciones de policía de trabajo que le sean delegadas por los organismos nacionales o provinciales competentes”.

120. A través de la suscripción de un convenio con la Dirección Nacional de Migraciones, los inspectores trabajan en conjunto en operativos donde se presume la presencia de mano de obra extranjera indocumentada.

a radicar la denuncia. Cuando se llega a una fiscalización en un campo y se encuentran a chicos menores de edad o adolescentes (trabajando) sin permiso, lo que se hace es radicar la denuncia, si se puede con la COPRETI. Hubo casos en que no pudimos articular bien y se hace la denuncia de todos modos, para que pueda quedar asentado. Tratamos de que los inspectores se hagan cargo, no de la situación posterior, pero sí para que llegue a los organismos que se ocupan del tema de trabajo infantil”.¹²¹

Articulaciones

El RENATEA participa en la CONAETI, en actividades del ámbito nacional y en las mesas locales, a través de las propias delegaciones, con formas diversas de articulación en cada provincia.

La CONAETI convoca al RENATEA a formar parte de las mesas locales en el mismo plano de las gerencias y las delegaciones territoriales del MTEySS.

“RENATEA tiene que estar sí o sí, es un requisito, esto ha fortalecido mucho a la CONAETI y ha fortalecido a las COPRETI”.¹²²

El RENATEA creó el programa Cuidar con el objetivo de que los trabajadores dispongan de espacios de atención a sus hijos en los períodos de cosecha. Este programa se gestiona en articulación con gobiernos provinciales, municipales, asociaciones sindicales de trabajadores de cada sector o rama de actividad y/o instituciones públicas o privadas sin fines de lucro. Estos centros funcionan durante la jornada laboral de sus padres.

El RENATEA trabaja de manera articulada con la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) en la detección, la prevención y la difusión de situaciones que preconfiguran o están vinculadas con la trata laboral, la reducción a servidumbre y/o el trabajo infantil.

Asimismo, son importantes las articulaciones del RENATEA con el área rural del Ministerio de Educación de la Nación y del Programa Nacional de Desarrollo Infantil del mismo Ministerio, que también se hacen extensivas a proyectos académicos con diversas universidades del país.

Otras acciones del RENATEA

El sector del trabajo agrario ha sido históricamente postergado e invisibilizado. La ausencia de una tradición de campesinado en la Argentina contribuyó a la generación de condiciones de naturalización de las diversas formas de trabajos en el sector, aún vigentes, en particular a la utilización de la mano

121. Extracto de una entrevista realizada a una funcionaria del RENATEA.

122. Extracto de una entrevista realizada a una directiva de la CONAETI.

de obra familiar, que tiende a involucrar a niños y niñas. A esta práctica se suma el trabajo migrante, que también suele extenderse a todo el grupo familiar, en especial entre los migrantes de origen andino.

El RENATEA colabora en la erradicación del trabajo infantil a través de acciones de concientización en la temática. Los integrantes de este organismo y sus inspectores reciben capacitaciones sobre trabajo infantil:

“La formación de los inspectores la hacemos con la OIT, con el Unicef, con Silvia Kutscher de inspección del trabajo, que fue una de las primeras que vino a contarnos cómo era el tema de la inspección del trabajo infantil. También hacemos capacitación interna de los integrantes del RENATEA en torno a esta problemática; hay desconocimiento, no todos manejan la cuestión legal en trabajo infantil. Las situaciones provinciales son distintas, la visibilidad es distinta”.¹²³

En 2013 el RENATEA incorporó materiales de difusión destinados a niños y niñas y también a adultos, a fin de sensibilizar y concientizar sobre los derechos de los trabajadores rurales. Estas actividades se realizan, entre otros ámbitos, dentro del programa El RENATEA en tu Escuela, en cuyo marco se capacita a los docentes, además de procurar asociar el trabajo con la comunidad de la que forman parte los propios niños y niñas.

En junio de 2014 se creó la Coordinación de Políticas de Inclusión del RENATEA, que forma parte de la Gerencia de Políticas Públicas Territoriales, para realizar el seguimiento de los casos de trata y trabajo infantil en el sector agrario detectados por sus inspectores.

123. Extracto de una entrevista realizada a una funcionaria del RENATEA.

Reflexiones finales

Durante sus primeros años de existencia, la CONAETI parece haber funcionado con diferentes grados de intensidad y regularidad. Esto podría relacionarse, en gran parte, con las condiciones de inestabilidad de la Argentina en aquel período. A partir del año 2003, momento en el cual se inició una etapa de particular continuidad en las políticas públicas, la CONAETI emprendió un proceso de crecimiento y fortalecimiento continuo. La relevancia que el MTEySS les otorgó a las políticas destinadas al combate del trabajo infantil influyó de manera decisiva en este desarrollo.

En el período 2003-2014, la CONAETI logró instalarse y sostenerse como un espacio significativo del diálogo social en torno a la problemática del trabajo infantil. Este afianzamiento le permitió efectuar importantes aportes a la conceptualización de la temática, a su difusión e inclusión en las agendas de diversas instancias de la sociedad y al diseño e impulso de políticas específicas dirigidas a la prevención y la erradicación del trabajo infantil y a la protección del trabajo adolescente.

Uno de los ejes centrales del proceso de fortalecimiento y consolidación de la CONAETI descansó en la elaboración de dos Planes Nacionales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, que se constituyeron en eficaces herramientas para guiar su actuación en los niveles nacional y territorial. Otra impronta de suma importancia consistió en la descentralización de las políticas de la CONAETI, en primer lugar, en el nivel provincial y, después, en el de los municipios. Este panorama se complementó con acciones realizadas en el contexto regional e internacional.

El análisis de la actuación de los distintos sectores representados en la CONAETI evidenció que gran parte de los *actores estatales*, sector que conforma la mayoría de los integrantes plenos de la comisión, ha participado activamente en distintos momentos y planos de las actividades encaradas por ella. Si bien esta participación ha posibilitado el diseño y la implantación de políticas públicas de manera articulada, también se señaló que, en algunos casos, se desarrolló de manera discontinua. Asimismo, se observó que algunos representantes de ese sector demostrarían cierto déficit de poder de decisión, factor que podría debilitar su participación efectiva.

Esta última apreciación se hizo extensiva al *sector sindical*, que, según gran parte de los entrevistados, exhibiría un endeble involucramiento de sus dirigentes de cúpula. No obstante, los hallazgos del presente estudio también insinúan que las dos centrales representadas en la CONAETI tuvieron una participación constante y muy valorada en la labor de la comisión. Un aspecto para considerar en este

contexto remitió a cierto carácter autónomo de la actuación sindical, centrada en las acciones de sus propias organizaciones. Su debate y análisis podrían colaborar para una mayor coordinación de estas actividades con las que se desarrollan en el marco de la CONAETI.

El *sector empresarial*, cuya representación le fue asignada por la normativa fundacional de la CONAETI a la Unión Industrial Argentina (UIA) tuvo durante un lapso de tiempo una participación discontinua y de limitado compromiso con los asuntos abordados por la comisión. La interrupción de la participación de la UIA puede incluso interpretarse como una instancia que puso en suspenso la configuración tripartita de la CONAETI. Ante este escenario, la constitución y el desempeño de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil cobraron especial importancia, en particular a partir de 2007, año en que la Red comenzó a ocupar el lugar que había dejado vacante la UIA. Con todo, la configuración de la representación del sector empresarial en la CONAETI todavía parece ser un tema por debatir. Una línea posible en esta dirección podría descansar en la extensión de la participación empresarial a dos representaciones, de manera análoga a la del sector sindical. Esta ampliación podría involucrar a una mayor cantidad y variedad de sectores de actividad en la lucha contra el trabajo infantil.

En cuanto a la participación de la *sociedad civil*, se constató que su única representación prevista por la normativa de funcionamiento, la de la Conferencia Episcopal Argentina, se apartó de la CONAETI. El análisis de la participación de ese sector y la eventual inclusión de nuevos actores pertenecientes a él también son cuestiones que podrían ser revisadas a futuro.

En el marco del presente estudio, se hizo referencia a los distintos factores que intervienen en la problemática del trabajo infantil. También se señaló que, en el período abarcado, se experimentó un proceso de *laboralización* de esta temática, que empieza a penetrar los distintos institutos y políticas sociolaborales. En esta perspectiva, la asignación del Ministerio de Trabajo como sede de la CONAETI, ubicación institucional prevista desde la constitución de la comisión, arrojó resultados positivos en los niveles nacional y territorial. También cabe señalar que, en el período contemplado, las acciones de la CONAETI y de las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil fueron acompañadas y reforzadas por una serie de institutos que se crearon en el interior del MTEySS. Algunos de estos fueron el Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA), la Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (COORDITIA) y el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA).

En su función de presidir la CONAETI, el Ministerio del Trabajo de la Nación tiene la responsabilidad de promover y conducir todo lo relativo a su funcionamiento. Los relevamientos realizados en el marco del presente estudio permiten concluir que, entre 2003 y 2014, la comisión se ha caracterizado por un trabajo constante y comprometido en torno a la prevención y la erradicación del trabajo infantil. En los aspectos que hacen al funcionamiento de la comisión, es posible resaltar el incremento en la regularidad y la continuidad de sus reuniones plenarias y el trabajo llevado adelante por parte de sus comisiones técnicas.

La agenda de trabajo de la CONAETI está desplegada en los dos Planes Nacionales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente. El proceso de su elaboración constituyó un ejercicio de suma importancia de diálogo entre las partes con

responsabilidad y compromiso en la problemática. Si bien su diseño inicial estuvo a cargo de diferentes organismos y sectores que conforman la CONAETI, los Planes fueron debatidos y validados por los representantes de las distintas provincias, acorde a la estructura federal de la Argentina y las responsabilidades y facultades de las jurisdicciones en su puesta en práctica.

La puesta en marcha del primer Plan Nacional contó con una importante asistencia técnica y financiera por parte del Programa Conjunto de Apoyo al Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.

La labor de la CONAETI, en función de los diez objetivos trazados por sus dos Planes Nacionales, ha obtenido grandes avances en varias de sus líneas de acción.

En otro orden, fue posible observar que la CONAETI desarrolló intensas actividades en el ámbito internacional. En este marco, la Argentina fue designada organizadora de la IV Conferencia Mundial contra el Trabajo Infantil-2017 por parte de los representantes de gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores participantes de la III Conferencia Global sobre Trabajo Infantil, realizada en Brasilia en 2013.

El proceso de federalización de las políticas de la CONAETI, mediante el cual se impulsó la creación de las COPRETI, se gestó casi en simultáneo con el momento de constitución de la CONAETI, pero en el período abarcado por el presente estudio se habría vitalizado y vigorizado. En la actualidad, existen COPRETI en veintitrés provincias del país y se proyecta reforzar el fomento de la creación de mesas locales en el nivel municipal.

Los antecedentes normativos que fundamentaron la creación de las COPRETI, el Decreto N° 719/00 y el Convenio N° 187/02 del Consejo Federal del Trabajo, solo establecieron referencias promocionales sin definir pautas específicas que regulen su constitución.

A la etapa fundacional del proceso de federalización sucedió otra, centrada en la planificación. En ese marco, se elaboraron y se sometieron al debate nacional, sectorial y territorial los Planes Nacionales de la CONAETI, proceso en el cual se incorporó y validó la participación de las provincias, a través de las COPRETI o de las áreas de Trabajo locales.

En la dinámica del proceso de federalización, se observó una débil producción normativa destinada a promover y consolidar la creación de comisiones provinciales. Es decir que desde el ámbito nacional o desde las propias comisiones territoriales, no se definieron pautas que regulen el proceso de federalización, la creación de comisiones territoriales, aspectos de su integración y dinámica de funcionamiento.

Además, la realización de veinte Encuentros Nacionales en el período 2005-2014 puso de relieve una intensa y sistemática actividad de convocatoria llevada adelante por la CONAETI. Esto generó una notable regularidad en la realización de los mencionados encuentros y una amplitud en la configuración de sus agendas.

No obstante, lo manifestado por los entrevistados también evidenció la necesidad de trabajar en dirección a un mayor protagonismo de las comisiones provinciales. Esta apreciación se vinculó, entre otras cuestiones, a una menor centralización de las decisiones en la CONAETI, al fortalecimiento de las redes de comunicación que integran horizontalmente a las comisiones nacional y provinciales, y a una intervención más pronunciada de las COPRETI en la definición de sus agendas y en los espacios de participación.

Con todo, los responsables de las COPRETI entrevistados reconocieron y valoraron la importante labor de asistencia técnica prestada por los equipos de la CONAETI, con el apoyo de la cooperación técnica internacional, fundamentalmente de la OIT.

Uno de los obstáculos detectados por los entrevistados para alcanzar la meta de la consolidación institucional de las COPRETI fue la falta de recursos humanos, técnicos y presupuestarios en el nivel local, debilidad que ya fue señalada en el marco de un estudio anterior (Teixidó, 2008). En este contexto, las acciones de capacitación y sensibilización así como la provisión de insumos técnicos por parte de la CONAETI constituyeron factores evaluados muy positivamente por varios entrevistados. Sin embargo, señalaron la existencia de desafíos pendientes, entre los cuales se subrayó la necesidad de dotar a las políticas de combate al trabajo infantil de la cualidad de políticas de Estado en el nivel provincial.

Hacia el año 2012, el equipo técnico de la CONAETI, asistido por la Oficina de País de la OIT para la Argentina, comenzó a impulsar la profundización de la federalización de sus políticas, a través de su descentralización en el nivel municipal. Esto no implicó abandonar el proceso de consolidación de las COPRETI, sino, por el contrario, acompañarlo y fortalecerlo a través de la creación de una red de mesas municipales o locales. A la fecha de la realización del presente estudio, se habían constituido ocho mesas municipales. Según lo expresado por miembros de la CONAETI, para fines de 2015 se prevé impulsar la constitución de dos mesas de esa índole en cada una de las provincias del país.

Esa política de descentralización en el nivel local goza del consenso unánime de expertos y funcionarios nacionales y provinciales. Los avances que se alcancen en esta línea podrían constituir factores que coadyuven a desconcentrar la dinámica del proceso de federalización, afianzando la consolidación institucional y los niveles de protagonismo de los actores territoriales en las jurisdicciones provincial y municipal.

Con respecto a las modalidades de integración de las COPRETI, relevadas en el marco del presente trabajo, estas asumieron una fuerte impronta estatal, con la presencia continua y hegemónica de las áreas de Trabajo. Estas funcionaron como ámbitos convocantes y coordinadores, más allá de la participación de una diversidad de otras áreas de gobierno, con diferentes grados de compromiso y continuidad.

En cuanto al desempeño del sector sindical en el nivel local, se verificó un debilitamiento en sus niveles de participación, cuestión que fue reconocida por los entrevistados como un desafío por sortear. Fue parcialmente atribuida a la menor participación que exhibió la organización que nuclea a los trabajadores rurales (UATRE) a partir de un conflicto político con las patronales agropecuarias.

Respecto al sector empresarial, se pudo observar que si bien su integración formal en las COPRETI es deficitaria, existe un acompañamiento en muchas de las iniciativas de las comisiones provinciales por parte de cámaras regionales de actividad (tabacaleras, vitivinícolas, entre otras). También a través de redes de firmas que aportan recursos para campañas de difusión o en el sostenimiento de Centros de Cuidado Infantil.

A partir del análisis de la dinámica de funcionamiento de las COPRETI, se constató que todavía sigue vigente una distinción, ya observada anteriormente por el estudio diagnóstico de la OIT, entre los distritos. Mientras algunos demuestran una dinámica de funcionamiento y mecanismos de convocatoria regulados, una distribución de responsabilidades funcionales y una planificación de acciones centrada en la medición de metas y resultados, otros, en cambio, tienen un funcionamiento todavía errático, no sometido a una dinámica regulada en sus convocatorias y en el desarrollo de sus sesiones.

En cuanto a déficits adicionales, la mayoría de los entrevistados destacó la carencia de dispositivos de acceso a información sobre la magnitud y las modalidades del trabajo infantil en el distrito provincial y regional. Esta dificultad se ve atenuada en aquellas jurisdicciones que manifiestan haberse articulado con el Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA) o que recibieron un apoyo directo de la cooperación técnica internacional proporcionado por la OIT y/o la agencia local del Unicef.

Las agendas de las COPRETI reflejaron la evolución de las políticas nacionales implementadas durante el período bajo estudio en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil. Un aspecto relevante para destacar en este contexto fue la progresiva *laboralización* de la temática, a partir de la intensa presencia en el territorio de los equipos de la CONAETI y de otras áreas del Ministerio de Trabajo de la Nación.¹²⁴ Este esfuerzo se sumó a la importante producción normativa orientada a la prevención y la erradicación del trabajo infantil.

En efecto, durante el período observado, el Congreso de la Nación sancionó una serie de leyes que impactaron directa e indirectamente en la vida de las COPRETI, en sus planes de actividades y en sus misiones y funciones.

En consonancia con este escenario, a la fecha de elaboración del presente trabajo, las agendas de actividad de las COPRETI se centraron, por una parte, en las tareas de difusión y vigilancia normativa, asociadas al conjunto de leyes referido. Por otra parte, en la promoción de centros de cuidado y contención infantil, ya no concebidos en términos de las tradicionales *guarderías*, sino como espacios multidisciplinarios, complementarios a la inspección de trabajo, y capaces de garantizar ámbitos de atención y cuidado para niños, niñas y adolescentes en situación o riesgo de trabajo.

124. Se hace referencia a tres ámbitos que funcionan en la órbita del MTEySS: COODITIA, OTIA y RENATEA.

Referencias bibliográficas

18.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (2008) [en línea]. Disponible en: <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/WCMS_092026/lang--es/index.htm> [consulta: 3 de diciembre de 2014].

Aggio, C. y Teixidó, L. (2010). *Diagnóstico Institucional de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil de Argentina. Informe Ejecutivo*.

Cappelletti, B. y Marx, J. (2013). *Diálogo Social Institucionalizado en la Formación Profesional. Argentina 2003-2013. Los Consejos Sectoriales Tripartitos de Formación Continua y Certificación de Competencias*. Buenos Aires, OIT, MTEySS.

Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) [en línea]. Disponible en: <<http://www.trabajo.gov.ar/conaeti>> [consulta: 3 de diciembre de 2014].

Etchemendy, S. (2011). *El Diálogo Social y las Relaciones Laborales en Argentina 2003-2010. Estado, Sindicatos y Empresarios en Perspectiva Comparada*. Buenos Aires, OIT.

Gacetillas y noticias del MTEySS (17 de diciembre de 2015) [en línea]. Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/ampliado.asp?id_nvd=2235> [consulta: 5 de febrero de 2015].

Hecker, P. (2015). "Argentina arrasa a nivel mundial en el negocio de exportación de futbolistas". Cronista.com [en línea]. Disponible en: <<http://www.cronista.com/deportes/Argentina-arrasa-a-nivel-mundial-en-el-negocio-de-exportacion-de-futbolistas-20150128-0022.html>> [consulta: 15 de febrero de 2015].

Memorando de Entendimiento y Cooperación entre el MTEySS, OIT, PNUD y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2007)

MTEySS, CONAETI (s/f). Reglamento de Funcionamiento Interno de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

MTEySS, CONAETI (2014). *Informe de la Subcomisión de Salud*.

MTEySS, CONAETI, OIT (2006). Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.

----- (2011) Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente.

MTEySS, CONAETI y Red de Empresas contra el Trabajo Infantil (s/f). Quiénes somos y qué hacemos. Primer fascículo del kit de comunicación de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil.

MTEySS, CONAETI, Unicef (s/f). *Despertando conciencia junto a la sociedad civil para la prevención y erradicación del trabajo infantil*. Buenos Aires.

MTEySS, SSPTyEL, OTIA, CONAETI (2012). *Situación del trabajo infantil en el total urbano nacional. Informe de resultados del Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes* [en línea]. Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/DocumentosSUBWEB/area1/documentos/Situacion_trabajo_infantil_urbano_nacional_MANNyA_2012.pdf> [consulta: 15 de febrero de 2015].

OIT, Oficina en la Argentina (2006). *Trabajo Infantil en Argentina*. Disponible en: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/music/wcms_235134.pdf>.

OTIA, COPRETI Jujuy, OIT, Unicef (2011). *Trabajo infantil en basurales de Jujuy*.

Palomino, H. y Dalle, P. (2012). "El impacto de los cambios ocupacionales en la estructura social de la Argentina: 2003-2011". *Revista de Trabajo*, N° 10, pp. 205-223.

Ponce, G. (2007). "El trabajo infantil y la construcción de la agenda pública", en *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública*. Buenos Aires, Oficina de OIT en la Argentina y MTEySS.

Programa Virtual de Formación Docente Continua "Explora", Las ciencias en el mundo contemporáneo [en línea]. Disponible en: <http://www.me.gov.ar/curriform/edmedia_cap_explora.html> [consulta: 3 de diciembre de 2014].

Proyecto Construir Futuro con Trabajo Decente [en línea]. Disponible en: <<http://www.trabajo.gov.ar/capacitacion/domestico/proyecto.asp>> [consulta: 3 de diciembre de 2014].

Teixidó, L. (2008). *Evaluación de la situación institucional y social de las COPRETI. Programa Conjunto de Apoyo al Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Informe final*. Buenos Aires, mimeo.

Anexos

Anexo I. Nómina de personas entrevistadas

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación

Carlos A. Tomada. Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

María del Pilar Rey Méndez. Presidenta de la CONAETI. MTEySS.

Claudio Virgili. Gabinete de Asesores del Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. MTEySS.

Silvia Kutscher. Coordinación de Prevención y Protección del Trabajo Infantil y Adolescente. MTEySS.

Silvia Miorin. Equipo técnico de la CONAETI. MTEySS.

Ramiro Fernández. Equipo técnico del OTIA. MTEySS.

RENATEA

Vivian Espejo. Coordinadora de Políticas de Inclusión del RENATEA.

Oficina de País de la OIT para la Argentina

Gustavo Ponce. OIT.

Otros organismos del sector estatal

Claudia Pittari. Dirección Nacional de Población. Ministerio del Interior.

Virginia Orazi. Área de Salud Infantil de la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia. Ministerio de Salud de la Nación.

Integrantes del sector sindical

Stella Maris Maldonado. CTA.

Susana Santomingo. CGT.

Integrantes del sector empresarial

Esther Parietti. Directora de Responsabilidad Social Corporativa Adecco.

Julio Nusdeo. Presidente de la Selectora Géminis, empresa de personal temporario.

Coordinadores de las COPRETI

María Cecilia Nogueira. Coordinadora de la COPRETI de Buenos Aires.

Juan Cruz Giménez. Coordinador de la COPRETI de Santa Fe. Director Provincial para el Trabajo Decente.

Mónica Muñoz. Coordinadora de la COPRETI de Entre Ríos.

Dora Balada. Coordinadora de la COPRETI de Mendoza.

Nélida Maldonado. Coordinadora de la COPRETI de Chaco.

Mabel Vargas. Coordinadora de la COPRETI de Jujuy.

Ana Paula Alonso. Coordinadora de la COPRETI de Río Negro.

Ramiro Chávez. Coordinador de la COPRETI de Salta.

Anexo II. Guías de entrevista

Guía de entrevista a integrantes de la CONAETI

1. Situación del trabajo infantil y respuesta desde las políticas públicas y el diálogo social

- ¿Cuál es su percepción sobre el estado actual de la problemática del trabajo infantil en la Argentina?
- ¿Cuáles son, en su visión, los principales problemas que persisten y cuáles son sus razones? (*pobreza, trabajo rural, naturalización/justificación del trabajo infantil, carencia de infraestructura educativa, de salud, otros*).
- ¿Cuál es su visión sobre las respuestas que dio el Estado nacional a la temática del trabajo infantil desde el año 2003 hasta la fecha? ¿Puede señalar cambios respecto a etapas anteriores? ¿Cuáles?
- ¿Cuál es su opinión sobre la dinámica del diálogo social en esta temática a partir del año 2003? ¿Se registraron cambios respecto a etapas anteriores? ¿Cuáles?

2. Estructura y dinámica de funcionamiento de la CONAETI

- ¿Cómo evalúa la gestión de la CONAETI desde su creación y, en particular, a partir del año 2003?
- En los últimos años, ¿la integración de la CONAETI se mantuvo estable o se retiraron y/o integraron actores? Si se produjeron cambios, ¿podría especificar cuáles?
- ¿Considera que hay actores (sectoriales, gubernamentales, etc.) que no integran la CONAETI y cuya participación sería relevante? ¿Cuáles? ¿Se han hecho gestiones para integrarlos? ¿Con qué resultados?
- ¿Cómo evalúa la participación de los actores sectoriales (sindicales, empresariales) en la dinámica de la CONAETI? (*Preguntar por la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil, el proceso de su constitución, sus modalidades de participación en la CONAETI*).
- ¿Se pueden observar comportamientos diferenciales entre ambos sectores? ¿Y de otros actores que integran la CONAETI (Iglesia, ONG, OIT, etc.)?
- ¿Cuál es su opinión respecto a que el MTEySS esté a cargo de convocar y coordinar las actividades de la CONAETI y a la vez constituirse como su sede? ¿Cómo evalúa su gestión en esta dirección?
- ¿Cómo evalúa la participación de las otras instancias estatales en la CONAETI (Educación, Salud, Desarrollo Social, otros)?

- La actual configuración institucional de la CONAETI (coordinación que depende de la Unidad Ministro) y su ubicación en la estructura del MTEySS, ¿le parecen adecuadas para su funcionamiento y continuidad más allá de la presente gestión?
- ¿Cuáles son las modalidades organizativas de funcionamiento de la CONAETI? (*Indagar sobre comisiones de trabajo, reuniones plenarias, otras instancias de trabajo de nivel nacional*). ¿Cuál es su opinión respecto a su dinámica de funcionamiento y gestión de resultados?
- ¿Cuál es el grado de participación de los actores sociales en los diversos procesos de toma de decisiones, de la planificación de la agenda de trabajo y de la gestión y el monitoreo de las actividades de la CONAETI?
- ¿Cómo y en qué medida se articulan las actividades de la CONAETI con las siguientes unidades dependientes del MTEySS?
 - Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente.
 - Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA).
 - Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA).
 - Otros.

3. Agenda de trabajo

- ¿Cómo se llevó adelante la gestión de los Planes Nacionales (2006-2010 y 2011-2015)? (*Indagar sobre quiénes participaron en su elaboración; cuánta injerencia tuvo el nivel federal en su elaboración; cumplimiento, etc.*). ¿Cuál es su incidencia efectiva en la definición de la agenda de actividades de la CONAETI? ¿Cuáles son los mecanismos de monitoreo y evaluación de resultados?
- De la siguiente nómina de normativas asociadas a la temática del trabajo infantil, ¿podría indicar cuáles tuvieron involucramiento de la CONAETI y, en caso afirmativo, qué actividades se realizaron y con qué resultados?
 - Ley Nacional Nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
 - Ley Nacional Nº 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente.
 - Código Penal, artículo 148 bis, Penalización de la utilización de mano de obra infantil.
 - Otras normas nacionales que regulan edad mínima, trabajo rural, trabajo en casas particulares.
- Además de las acciones de promoción normativa mencionadas, ¿cuáles fueron otros ejes temáticos que conformaron la agenda de la CONAETI y cuáles fueron las actividades más importantes? (*Agotar la indagación de la nómina siguiente y eventuales temas adicionales*).
 - Inspección del trabajo nacional y provincial.
 - Trabajo rural.
 - Centros de Cuidado Infantil.
 - Capacitación en el nivel territorial.
 - Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente.
 - Acciones de difusión, campañas nacionales y regionales, sensibilización.
 - Otros.

- ¿La CONAETI interviene en otras políticas sociolaborales gestionadas desde el MTEySS, además de las mencionadas? ¿En cuáles? (*Indagar por incidencia en negociación colectiva; programas de empleo y capacitación laboral; formación sindical, otros*).
- ¿La CONAETI se vincula con otros ámbitos de diálogo social que funcionan en la órbita del MTEySS, tales como el Consejo del Salario, los Consejos de Formación Profesional, la CTIO, otros? ¿En cuáles y con qué resultados?
- La CONAETI cuenta con un sitio en la página web del MTEySS. ¿La información que ofrece es suficiente, adecuada y actualizada? ¿Qué debería agregarse o modificarse?
- ¿En qué ámbitos internacionales y regionales (OIT, Mercosur, OEA, Unicef, otros) participa la CONAETI? ¿Mantiene relaciones bi- o multilaterales con otros países? ¿Con cuáles? ¿Con qué resultados?

4. El proceso de federalización

- ¿Cómo evalúa el proceso de federalización de la CONAETI?
- ¿Cómo fue su dinámica? ¿Cómo se llevaron adelante las convocatorias? ¿Qué tipo de asistencia técnica se prestó para la conformación de las COPRETI?
- ¿Cuáles son los principales factores que facilitaron o dificultaron la constitución de las COPRETI? ¿Se observaron diferencias en las respuestas de las diversas provincias? Si es así, ¿a qué las atribuye?
- ¿Cómo se estructura la relación entre la CONAETI y las COPRETI? Además de los Encuentros Nacionales, ¿existe un intercambio en red a nivel federal?
- ¿Cuáles son las acciones encaradas por la CONAETI a nivel federal? (*Indagar sobre capacitación, asistencia técnica, difusión y sensibilización, otras*).
- ¿Cuál es el vínculo que tiene la CONAETI y/o las COPRETI con los ámbitos del MTEySS en el territorio (gerencias y delegaciones) y con el Consejo Federal del Trabajo? ¿Cómo evalúa esos vínculos?
- ¿Cómo fue el proceso de constitución de mesas municipales? ¿Cómo evalúa su desarrollo en las provincias en que se han constituido estas instancias?

5. Recursos

- ¿Cuál es el presupuesto anual de la CONAETI? ¿De dónde provienen los recursos (del Estado nacional; de organismos internacionales, de aportes privados; cuáles)?

- ¿Con qué recursos humanos cuenta la CONAETI? ¿Cuáles son sus perfiles y especialidades? ¿El personal es el adecuado y suficiente? *Si la respuesta es negativa: ¿cuántas personas y con qué perfiles sería necesario incorporar?*
- ¿El espacio físico y los recursos informáticos de la CONAETI son adecuados y suficientes para su funcionamiento?

6. Recomendaciones

- ¿Cuáles serían sus recomendaciones para el fortalecimiento institucional de la CONAETI en sus diversas dimensiones?

Guía de entrevista a integrantes de las COPRETI

Provincia:

Nombre y apellido de la persona entrevistada, sector al que pertenece y cargo institucional:

Fecha de la entrevista:

1. Situación del trabajo infantil y respuesta desde las políticas públicas y el diálogo social

- ¿Cuál es su percepción sobre el estado actual de la problemática del trabajo infantil en su provincia? ¿Y en el país?
- ¿Cuáles son, en su visión, los principales problemas que persisten? (*trabajo rural, naturalización/justificación del trabajo infantil, carencia de infraestructura de educación y de salud, otros*).
- ¿Cuál es su visión sobre las respuestas que dio el Estado –en los niveles nacional y provincial– a la problemática del trabajo infantil desde el año 2003? ¿Puede señalar cambios respecto a etapas anteriores? ¿Cuáles?

2. Proceso de constitución

- ¿Cuándo se constituyó la COPRETI y de qué área gubernamental depende? ¿Se mantuvo continuidad en este aspecto desde la fecha de su constitución? ¿Su constitución fue de hecho o por vía normativa? (*En este último caso, especificar tipo de norma*).
- ¿Cómo fue la dinámica de la constitución? ¿Cómo se llevaron adelante las convocatorias? ¿Quién convocó?
- ¿Existían anteriormente instancias gubernamentales de políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil en la provincia? ¿Cuáles? ¿Qué ocurrió con ellas después de la constitución de la COPRETI?

- ¿Qué tipo de asistencia técnica recibió por parte de la CONAETI?
- ¿Cómo se estructura la relación entre la COPRETI de su provincia, la CONAETI y las COPRETI de otras provincias?

3. Estructura y dinámica de funcionamiento de la COPRETI

- ¿Qué actores integran la COPRETI y cómo evalúa su participación?
 - Actores gubernamentales (*qué ministerios/áreas participan; Salud, Educación, etc.*).
 - Actores sindicales.
 - Actores empresariales.
 - Actores de la sociedad civil.
- ¿Cuál es el vínculo de la COPRETI con organismos de cooperación técnica internacional que integran la CONAETI? (OIT, Unicef, PNUD).
- ¿Cuál es el vínculo de la COPRETI con la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil?
- Desde su creación, ¿la integración de la COPRETI se mantuvo estable o se retiraron y/o integraron actores? ¿Cuáles? ¿Los cambios fueron de hecho o por vía normativa?
- ¿Hay actores que no integran la COPRETI y cuya participación sería relevante? ¿Cuáles? ¿Se han hecho gestiones para integrarlos? ¿Con qué resultados?
- ¿Cómo es la estructura de funcionamiento de la COPRETI? ¿Cuáles son sus instancias de trabajo (comisiones, plenarios, etc.)? ¿Cómo evalúa su funcionamiento?
- ¿Cuál es el grado de participación de los actores sociales en los diversos procesos de toma de decisiones, de la planificación de la agenda de trabajo y de la gestión y el monitoreo de las actividades de la COPRETI?
- En el área de su provincia, ¿funcionan mesas municipales? (*En caso afirmativo, indagar sobre proceso de constitución, participación de la COPRETI en él, vínculo con la mesa municipal*).

4. Agenda de trabajo

- Para definir su agenda de trabajo, ¿la COPRETI desarrolla planes de actividades y monitorea y evalúa su cumplimiento? ¿Cuál fue su participación en los Planes Nacionales 2006-2010 y 2011-2015? ¿Y cuál es su opinión sobre la referida planificación nacional?
- ¿Cuáles fueron los principales ejes temáticos que guiaron las actividades de la COPRETI y cuáles fueron las actividades más importantes? (*Preguntar, entre otras, por actividades de la Red de Empresas, inspección del trabajo nacional y provincial, constitución de Centros de Cuidado Infantil, capacitaciones en el territorio, etc.*).

- ¿Qué actividades se desarrollaron desde la COPRETI orientadas a difundir y vigilar el cumplimiento de las normas de erradicación del trabajo infantil? Indagar, entre otras:
 - Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, promulgada en 2005,¹²⁵ que derogó la Ley N° 10.903 de Patronato de Menores. *(Preguntar específicamente, porque no todas las provincias adaptaron su legislación a esta ley).*
 - Ley Nacional N° 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, promulgada en 2008.
 - Artículo 148 bis, Penalización de la utilización de mano de obra infantil.
 - Otras leyes nacionales que regulan edad mínima, trabajo agrario, trabajo en casas particulares.
- ¿En el plano provincial se promovieron normativas específicas sobre la temática? ¿Cuáles? ¿Bajo qué modalidad?
- ¿Cuál es la vinculación de las actividades de la COPRETI con los siguientes ámbitos/iniciativas?
 - El Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA, MTEySS).
 - El Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (MANNyA).
- ¿La COPRETI interviene en problemáticas asociadas al trabajo infantil que son específicas del territorio? ¿Es consultada por los gobiernos locales en esas problemáticas?
- ¿Existe algún tipo de articulación entre la COPRETI y las políticas y/o los programas sociolaborales gestionados por el MTEySS o por el área de Trabajo provincial? *(Indagar sobre la relación con actividades de inspección laboral en el territorio, la creación de Centros de Cuidado Infantil, el vínculo con la Gerencia de Empleo y Capacitación laboral [GECAL], con el Consejo Federal del Trabajo).*
- ¿Cuáles fueron las principales acciones de difusión y sensibilización que llevó adelante la COPRETI? ¿Cuáles fueron sus características y cómo evalúa sus resultados?
- ¿La COPRETI cuenta con una página web? *Si la respuesta es afirmativa:* ¿la información que ofrece es suficiente, adecuada y actualizada? ¿Qué debería agregarse o modificarse?

5. Recursos

- ¿Cuál es el presupuesto anual de la COPRETI? ¿De dónde provienen los recursos? *(Indagar si provienen del Estado nacional y provincia, de organismos internacionales, de aportes privados, otros).*
- ¿Con qué recursos humanos cuenta la COPRETI? ¿Cuáles son sus perfiles y especialidades? ¿El personal se dedica de manera exclusiva a las actividades de la COPRETI o cumple también otras tareas? ¿El personal es adecuado y suficiente? *Si la respuesta es negativa:* ¿cuántas personas y con qué perfiles sería necesario incorporar?

125. No todas las provincias adaptaron su legislación a esta ley.

- ¿El espacio físico y los recursos informáticos de la COPRETI son adecuados y suficientes para su funcionamiento?
- ¿La COPRETI accede a información de áreas gubernamentales como datos estadísticos, legislación, acciones y programas vinculados a la problemática del trabajo infantil? ¿De qué áreas recibe información?

6. Recomendaciones

- ¿Cuáles son sus recomendaciones principales para el fortalecimiento de la COPRETI en el nivel local? ¿Y de la CONAETI en el nivel nacional?

Anexo III. Reglamento de Funcionamiento Interno de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil

Artículo 1. De sus integrantes:

De conformidad a la normativa vigente, integran la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil:

El Presidente de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

1 Representante titular del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

1 Representante titular del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

1 Representante titular del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

1 Representante titular del Ministerio del Interior.

1 Representante titular del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

1 Representante titular del Ministerio de Salud y Ambiente.

1 Representante titular del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

1 Representante titular del Ministerio de Economía y Producción.

1 Representante titular del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

1 Representante titular elegido entre los Presidentes de las Comisiones Provinciales y/o Jurisdiccionales.

1 Representante titular de la Confederación General del Trabajo - CGT.

1 Representante titular de la Central de Trabajadores de la Argentina - CTA

1 Representante titular de la Unión Industrial Argentina - UIA.

1 Representante titular de la Conferencia Episcopal Argentina.

Artículo 2. Asistencia:

Los representantes deberán asistir a todas las sesiones convocadas por la Presidencia.

Artículo 3. Representantes alternos:

Los representantes alternos pueden asistir a las reuniones con voz pero sin voto, salvo cuando reemplacen al titular.

Artículo 4. Sesiones ordinarias y extraordinarias:

La Comisión para la Erradicación del Trabajo Infantil funcionará quincenalmente en sesiones ordinarias. También podrá sesionar extraordinariamente cuando lo solicite la Presidencia o alguno de sus miembros, por motivos esenciales y de importancia que ameriten tal necesidad.

Artículo 5. Sesiones extraordinarias:

La solicitud de sesión extraordinaria deberá efectuarse por escrito, consignando el motivo de la propuesta y su fundamentación, la cual será elevada a consideración de la Presidencia.

Artículo 6. Quórum:

El quórum para sesionar se obtendrá con la presencia de la mitad más uno de los miembros que la integran. Luego de media hora de la convocatoria efectuada, si hay acuerdo de todos los presentes, se podrá sesionar con los miembros presentes.

Artículo 7. Ausencias injustificadas:

Ante tres (3) ausencias injustificadas a las sesiones ordinarias o extraordinarias de la Comisión por semestre, se solicitará, a través de la Presidencia, la ratificación o rectificación de la designación respectiva al Organismo representado pertinente.

Artículo 8. Ausencia eventual del Presidente:

En caso de ausencia eventual del Presidente de la Comisión, deberá designar su reemplazante para la reunión de Comisión a la que se vea imposibilitado de asistir.

Artículo 9. Voto:

Las decisiones de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil se adoptarán por el voto de la mayoría simple de los miembros presentes con derecho a voto. El voto del Presidente, en caso de empate, se computará doble. Las decisiones vinculadas al Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de Trabajo Infantil, incorporación de nuevos miembros y demás cuestiones de índole sustantivo se adoptarán con el voto de los dos tercios (2/3) de los miembros presentes con derecho a voto.

Artículo 10. Carácter de las decisiones:

Las resoluciones de la Comisión adoptadas en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores serán definitivas y vinculantes aun para los representantes que no hubieran concurrido a ellas, los que no podrán formular reclamación alguna fundada en su ausencia.

Anexo IV. La Red de Empresas contra el Trabajo Infantil

Antecedentes

La Red de Empresas contra el Trabajo Infantil (en adelante “Red”) tiene sus orígenes en un conjunto de actividades llevadas adelante por el Estado, en la figura del MTEySS, y organismos de cooperación técnica internacional.

Por parte de las agencias internacionales cabe señalar que entre “los años 2003 y 2005 la Oficina de la OIT en la Argentina, PNUD, CEPAL, Unicef tomaron una serie de iniciativas para convocar a empresas y organizaciones empresariales para tratar la problemática del TI. Estas iniciativas contribuyeron a instalar en la agenda pública, por un lado a la responsabilidad social empresarial como área de trabajo para la prevención y erradicación del trabajo infantil y, por el otro, la conveniencia de entablar alianzas público privadas para que las intervenciones fueran más efectivas” (Aggio y Teixidó, 2010:11).

Entre los antecedentes en esta materia, el Convenio Marco N° 59/07, mediante el cual se constituirá más adelante formalmente la Red, destaca el lanzamiento del Pacto Global en la República Argentina, con la participación de más de doscientas empresas y en presencia del Ministerio de Trabajo. Esta iniciativa fue introducida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la OIT y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y promovida por el Secretario General de las Naciones Unidas (ONU). Su finalidad se centró en que las empresas respeten en el interior de sus organizaciones y las de su esfera de influencia un conjunto de diez valores básicos universales, entre los que se encuentra la de la eliminación del trabajo forzoso y la de la abolición de cualquier forma de trabajo infantil.

En el año 2004, 41 empresas líderes, a las que luego se sumaron otras 16, firmaron la “Declaración de Empresas Argentinas contra el Trabajo Infantil”. Así, se comprometieron a no contratar a niños y a velar para que sus proveedores, clientes, distribuidores y subcontratistas no tengan vínculos laborales con personas por debajo de la edad mínima de admisión al empleo.¹²⁶

En junio de 2006, se realizó una reunión con el sector empresarial convocada por el MTEySS y apoyada por la OIT, con el objetivo de debatir en el marco de la responsabilidad social empresarial el rol que le compete a ese sector en la prevención y la erradicación del trabajo infantil. Luego de ese primer encuentro, se desarrollaron una serie de reuniones y debates sobre objetivos y posibles ejes de acción a llevarse a cabo de manera articulada entre el Estado y el sector empresarial. Este proceso culminó en la solicitud de sector empresarial de crear un espacio de articulación interinstitucional de tratamiento de la problemática de referencia.¹²⁷

126. Véase OIT, Oficina en la Argentina (2006).

127. Véase MTEySS, CONAETI y Red de Empresas contra el Trabajo Infantil (s/f).

En julio de 2007, mediante el Convenio N° 59/07, suscripto por “los presidentes y directores de 58 empresas y cámaras empresarias” (Aggio y Teixidó, 2010: 11), el MTEySS y la CONAETI, se creó formalmente la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil.

A partir del citado convenio, las empresas se comprometieron “a coordinar y/o desarrollar acciones tendientes a contribuir con la prevención y erradicación del trabajo infantil” (artículo 1.º), reforzar “su compromiso de no incorporar trabajadores por debajo de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo según lo establecido por la normativa vigente” (artículo 2.º) y promover la extensión de este compromiso “a todas aquellas personas y empresas relacionadas con su cadena de valor” (artículo 3.º).

Funcionamiento

El Convenio N° 59/07 también detalla aspectos del funcionamiento de la Red. En esta dirección, las partes acuerdan que será presidida por la CONAETI, que “brindará asesoramiento técnico para el diseño y/o aprobación de programas y acciones vinculadas a la temática” (artículo 4.º).

Asimismo, la normativa prevé la constitución de un Comité Ejecutivo, integrado por ocho empresas y “presidido por la presidenta de la CONAETI, que tendrá por función coordinar la ejecución y monitorear los programas, planes y/o proyectos seleccionados para desarrollarse institucionalmente en el ámbito de ese Comité” (artículo 5.º).

La OIT y el Unicef, a su vez, participarían en el marco del convenio en calidad de asesores.

Sobre la base de lo estipulado por el convenio de referencia, la Red diseñó un reglamento de funcionamiento. Según este, la estructura organizativa se compone por un Comité Directivo, con una integración acorde a lo anunciado en el convenio, y las siguientes Subcomisiones de Trabajo: Consolidación; Intervención Comunitaria; y Formación y Comunicación.¹²⁸

En cuanto al proceso de toma de decisiones, las resoluciones del Comité Directivo se adoptan por mayoría simple. El reglamento de la Red reserva a la presidenta de la CONATI la facultad de desempate, en caso de que las circunstancias lo requieran.

Actividades

Conforme a lo establecido por el Convenio N° 59/07, la Red debe orientarse en los Planes Nacionales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, elaborados de manera consensuada por los integrantes de la CONAETI y de las provincias,¹²⁹ para diseñar e implementar su agenda de

128. Véase MTEySS, CONAETI y Red de Empresas contra el Trabajo Infantil (s/f). Dossier Normativo, cuarto fascículo.

129. En el Anexo VII se describen los Planes Nacionales de referencia.

actividades. A la hora de resumir las actividades,¹³⁰ cabe destacar las que se detallan a continuación, las cuales se encuentran en consonancia con algunos de los diez objetivos establecidos por los Planes Nacionales arriba mencionados.

• Realización de acciones de sensibilización, difusión y capacitación

En esta línea se realizaron actividades de difusión y capacitación dirigidas tanto a empresas y sus cadenas de valor como a un público más amplio, incluyendo a los medios de comunicación. Cabe señalar que estas actividades tienen, entre otros, el objetivo de consolidar y fortalecer la Red, a partir de la incorporación de nuevos sectores de actividad y nuevas empresas. Para estos fines, la Red desarrolló herramientas de comunicación, entre ellas, un boletín informativo y un kit con material informativo de difusión para las empresas. Además, realizó capacitaciones vinculadas con temáticas específicas de la agenda de trabajo de la Red. A su vez, se organizó el Proyecto de maratones “Por la niñez sin trabajo infantil”. Esta actividad tiene por objetivo sensibilizar y concientizar sobre la problemática del trabajo infantil y difundir ese espacio de articulación público privado que constituye la Red. Lo recaudado en estas actividades fue donado a proyectos de prevención y erradicación del trabajo infantil.

La mayoría de los entrevistados reconoce y evalúa en términos positivos la actuación de la Red. A modo de ejemplo, vale reproducir lo expresado por uno de ellos:

“Bueno, han hecho muchísimo. En la Red hay campañas internas y externas, o sea, campañas de difusión al interior, para el público, o sea que se difunde por sus medios para que conozcan sus empleados y sus proveedores la problemática, y campañas externas. Este año se hizo por tercera vez la Carrera por una Niñez sin Trabajo Infantil, que es un evento de conmemoración que se hace el 12 de junio, que es el Día Mundial contra el Trabajo Infantil, para difundir la temática, y que vengan empresas y proveedores y también sensibilizarlos en esto. ¿Y qué más se hizo? Hay un *newsletter* en la Red, donde está toda la información de lo que se hace y se difunde en todas las empresas”.¹³¹

• Participación en proyectos e iniciativas de Intervención Comunitaria

Entre los programas de esa índole que contaron con una activa participación de la Red, el de los Jardines de Cosecha, implementado en varias provincias de la Argentina, es el que ha tenido mayor continuidad e importancia. Ese programa, de carácter público-privado, tiene por objetivo brindar espacios de atención, recreación y aprendizaje a niños y niñas cuyos padres y madres trabajan en actividades rurales.

Lo manifestado por un entrevistado permite apreciar con más detalle las actividades realizadas en el marco de esta línea de acción:

“El primer programa que se hizo en la Red fue el de Jardines de Cosecha, que es un programa que contempla la atención de niños y niñas que acompañan a los padres a la cosecha, porque los padres

130. Véase MTEySS, CONAETI y Red de Empresas contra el Trabajo Infantil (s/f).

131. Extracto de una entrevista realizada a un informante clave.

no tienen dónde dejarlos. Entonces, en el área tabacalera se crea este programa, Jardines, que se crea con la Red, con un par de empresas. Y empezó a funcionar en Salta, después en Jujuy, después estuvo en Tucumán, ahora hay en Misiones y se va replicando. Este programa tiene financiamiento de las empresas, de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, y bueno, apoyo o asistencia técnica de la CONAETI. [La CONAETI] capacita a los docentes y a las madres cuidadoras de estos programas, y a los padres, bueno, no hay que hablar solamente de las madres”.¹³²

Más allá de lo resumido por la memoria de la Red, según la información ofrecida por los entrevistados, esa organización habría llevado a cabo otras actividades. Entre ellas, la elaboración de un estudio de sistematización de las experiencias de intervención y acciones llevadas adelante por la Red, que será publicada por el MTEySS. También la creación de una cláusula para la prevención y la erradicación del trabajo infantil para suscribir por las empresas y sus proveedores.

“La comisión de Intervención este año¹³³ [...] hizo un estudio que es una sistematización de las acciones de intervención que hace la Red. Porque no solamente está Jardines de Cosecha, hay otros programas que tienen empresas de la Red. Entonces, sistematizando estas acciones, se hizo un manual que es una especie de porfolio de cómo se puede intervenir como empresa [en la temática del trabajo infantil]. Porque hay empresas que por ahí quieren intervenir y no saben cómo”.

“Se empezó a trabajar en el análisis de la documentación que las empresas realizan, que las empresas les hacen firmar a los proveedores, o sea, a mirar un poco en la cadena de valor qué herramientas tienen cuando contratan a un proveedor, para ver que no tengan mano de obra infantil. Entonces, se hizo una cláusula para la prevención y la erradicación del trabajo infantil para proveedores, como una herramienta para proponerles que las empresas todas la pongan en sus contratos y la empiecen a utilizar con los proveedores. Se la envió a toda la Red”.¹³⁴

132. Extracto de una entrevista realizada a un informante clave.

133. Se hace referencia al año 2014.

134. Extracto de una entrevista realizada a un informante clave.

Anexo V. Objetivos y líneas de acción de los Planes Nacionales 2006-2010 para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y 2011-2015 para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente

2006-2010	2011-2015
Objetivo general Prevenir y erradicar el trabajo infantil, en todas sus formas, a través del desarrollo de acciones que favorezcan la participación de los diferentes actores sociales en todo el país.	Objetivo general Prevenir y erradicar el trabajo infantil en todas sus formas y proteger el trabajo adolescente, a través del desarrollo de acciones que favorezcan la participación de los distintos actores sociales en todo el país.
Objetivos específicos 1. Garantizar la permanente difusión, sensibilización, información y formación en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil. <i>Líneas de acción:</i> • Promover campañas de difusión y sensibilización sobre prevención y erradicación del trabajo infantil. • Promover la difusión de normas de protección laboral del trabajo infantil. • Formar e informar sobre trabajo infantil a los actores sociales vinculados a la problemática. • Divulgar buenas prácticas sobre prevención y erradicación del trabajo infantil a escala internacional, nacional, provincial y municipal. • Difundir estudios sobre la problemática del trabajo infantil.	Objetivos específicos 1. Garantizar la permanente difusión, sensibilización, información y formación en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente. <i>Líneas de acción:</i> • Promover campañas de difusión y sensibilización sobre prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente. Promover la difusión de normas de protección laboral del trabajo adolescente. • Formar e informar sobre trabajo infantil y adolescente a los actores sociales vinculados a la problemática. • Divulgar buenas prácticas sobre prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente a escala internacional, nacional, provincial y municipal. • Difundir estudios sobre la problemática del trabajo infantil y adolescente.

Continúa en página 107.

2006-2010	2011-2015
Objetivos específicos 2. Promover, sostener y afianzar un sistema integral de información permanente sobre trabajo infantil. <i>Líneas de acción:</i> • Desarrollar un sistema de recolección de información y de intercambio de datos estadísticos sobre trabajo infantil. • Fomentar y desarrollar estudios cuantitativos y cualitativos sobre la problemática del trabajo infantil en la República Argentina. • Impulsar la incorporación de la temática del trabajo infantil en las encuestas vinculadas a temas sociales. • Fomentar la estandarización de la información estadística sobre trabajo infantil en los instrumentos de medición de los organismos gubernamentales. • Sistematizar buenas prácticas sobre prevención y erradicación del trabajo infantil a escala internacional, nacional, provincial y municipal.	Objetivos específicos 2. Promover, sostener y afianzar un sistema integral de información permanente sobre trabajo infantil y adolescente. <i>Líneas de acción:</i> • Fortalecer el sistema de recolección de información y de intercambio de datos estadísticos sobre trabajo infantil y adolescente. • Fomentar y desarrollar estudios cuantitativos y cualitativos sobre la problemática del trabajo infantil y adolescente en la República Argentina. • Impulsar la incorporación de la temática del trabajo infantil y adolescente en las encuestas vinculadas a temas sociales. • Fomentar la estandarización de la información estadística sobre trabajo infantil y adolescente en los instrumentos de medición de los organismos gubernamentales. • Sistematizar buenas prácticas sobre prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente a escala internacional, nacional, provincial y municipal.
3. Promover la creación de Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y fortalecer la institucionalización de las existentes. <i>Líneas de acción:</i> • Instalar un mecanismo de intercambios presenciales entre la CONAETI y las COPRETI tanto en el ámbito nacional como regional. • Fortalecer la intervención de las COPRETI en todas las acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil que se desarrollen en las provincias. • Organizar un espacio virtual de comunicación, que permita aportes entre las COPRETI y de estas con la CONAETI.	3. Fortalecer el rol institucional y el funcionamiento continuo de las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI). <i>Líneas de acción:</i> • Promover la integración intersectorial de las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI). • Promover la intervención permanente de las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) en todas las acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente que se desarrollen en las provincias.

2006-2010	2011-2015
Objetivos específicos • Brindar asistencia técnica continua a las COPRETI a través de la CONAETI para la prevención y la erradicación del trabajo infantil.	Objetivos específicos • Organizar un espacio virtual de comunicación, que permita aportes entre las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) y de estas con la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI). • Brindar asistencia técnica continua a las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) a través de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) para la prevención y la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente. • Fortalecer el rol de las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) como referentes provinciales en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente. • Promover y/o fortalecer la articulación de las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) con los municipios para la formación y/o integración de ámbitos locales para la prevención y la erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente.
4. Fortalecer integralmente al grupo familiar de las niñas y los niños en situación o en riesgo de trabajo. <i>Líneas de acción:</i> • Promover oportunidades de trabajo para los adultos de las familias con niños y niñas en situación o en riesgo de trabajo. • Propiciar la capacitación en oficios que generen oportunidades laborales a los miembros de la familia mayores de 16 años.	4. Fortalecer integralmente al grupo familiar de las niñas y los niños que trabajan y de los que están en situación y/o en riesgo de trabajo. <i>Líneas de acción:</i> • Promover oportunidades de trabajo para los adultos de las familias con niños y niñas en situación o en riesgo de trabajo. • Fomentar la creación de espacios de atención, cuidado y recreación para las niñas, niños y adolescentes durante toda la jornada laboral de los adultos responsables.

2006-2010	2011-2015
Objetivos específicos • Impulsar el desarrollo de proyectos educativos para los adultos responsables de las familias con niños y niñas en situación o en riesgo de trabajo. • Propiciar la incorporación de las niñas y los niños en actividades culturales, recreativas y deportivas. • Procurar que todos los programas sociales destinados a las familias sean transversalizados por la temática de género y trabajo infantil.	Objetivos específicos • Impulsar el desarrollo de proyectos educativos para los adultos responsables de las familias con niños y niñas en situación o en riesgo de trabajo. • Propiciar la incorporación de las niñas, los niños y los adolescentes en actividades culturales, recreativas y deportivas. • Procurar que todos los programas sociales destinados a las familias sean transversalizados por la temática de género, de erradicación del trabajo infantil y de protección del trabajo adolescente.
5. Readecuar y fortalecer los Sistemas de Inspección del Trabajo en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil. <i>Líneas de acción:</i> • Propiciar que la prevención y la erradicación del trabajo infantil configuren un objetivo prioritario y permanente del área de inspección de trabajo de cada jurisdicción. • Incentivar la creación de unidades especiales de fiscalización del trabajo infantil instando en el inspector la actitud proactiva y la acción preventiva como promotoras de transformación social. • Impulsar dispositivos legales que permitan ampliar la actuación del inspector en materia de trabajo infantil a todas las actividades económicas y estrategias de supervivencia que involucren niños, niñas y adolescentes, en el marco de la creación de sistemas de inspección y monitoreo del trabajo infantil en cada jurisdicción. • Promover la vinculación permanente del Área de Inspección de Trabajo de cada jurisdicción con la CONAETI y las COPRETI.	5. Fortalecer los Sistemas de Inspección del Trabajo en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente y promover la figura del inspector del trabajo como actor clave para la protección de la infancia y la adolescencia. <i>Líneas de acción:</i> • Propiciar que la prevención y la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente configuren un objetivo prioritario y permanente del área de inspección en cada jurisdicción. • Incentivar la creación de unidades especiales de fiscalización del trabajo infantil y adolescente instando al inspector a una actitud proactiva y a la acción preventiva como promotoras de transformación social. • Impulsar el cumplimiento de los dispositivos legales que determinan la acción del inspector en materia de trabajo infantil a todas las actividades económicas y de supervivencia que involucren a niños, niñas y adolescentes, en el marco de la creación de sistemas de inspección y monitoreo de trabajo infantil en cada jurisdicción.

2006-2010	2011-2015
Objetivos específicos • Brindar capacitación permanente a los inspectores de trabajo en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil. • Impulsar que las áreas de inspección de trabajo infantil cuenten con recursos humanos, económicos y financieros adecuados.	Objetivos específicos • Promover la vinculación permanente del área de inspección del trabajo de cada jurisdicción con la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) y las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI). • Brindar capacitación permanente a los inspectores de trabajo en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente. • Impulsar que las áreas de inspección de trabajo infantil y protección del trabajo adolescente cuenten con recursos humanos, económicos y financieros adecuados.
6. Implementar otros mecanismos de prevención y detección de trabajo infantil a partir de actores sociales involucrados en la problemática. <i>Líneas de acción:</i> • Identificar actores claves de detección del trabajo infantil. • Promover la articulación de los actores sociales vinculados a la prevención y la erradicación del trabajo infantil de cada jurisdicción con la CONAETI y las COPRETI. • Generar un padrón de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales vinculadas a la prevención y la erradicación del trabajo infantil. • Favorecer el fortalecimiento y/o creación de redes de apoyo a las acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil en cada jurisdicción donde se intervenga. • Formar e informar a agentes multiplicadores que acompañen a las familias con niños y niñas en situación o en riesgo de trabajo.	6. Implementar, además de la inspección del trabajo, otros mecanismos de prevención y detección de trabajo infantil y protección del trabajo adolescente a partir de actores sociales involucrados en la problemática. <i>Líneas de acción:</i> • Identificar y promover la articulación de los actores sociales vinculados a la detección, prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente de cada jurisdicción con la CONAETI y las COPRETI. • Fortalecer, formar e informar en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente a los actores claves identificados. • Favorecer el fortalecimiento y/o creación de redes de apoyo a las acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente en cada jurisdicción donde se intervenga. • Propiciar la creación de un registro de empresas que garanticen la no utilización de mano de obra infantil en toda su cadena de valor.

2006-2010	2011-2015
Objetivos específicos 7. Impulsar, en el marco de la prevención y la erradicación del trabajo infantil, una educación que garantice la inclusión, reinserción y/o permanencia de todas las niñas y los niños en el sistema educativo formal, en el período que por ley se considera obligatorio. <i>Líneas de acción:</i> • Fomentar la incorporación de la temática del trabajo infantil como una vulneración de derechos de niñas y niños en el currículo escolar. • Impulsar la inclusión de un componente de prevención y erradicación del trabajo infantil en el currículo de formación y capacitación docente. • Favorecer el desarrollo de estrategias de inclusión, reinserción y/o permanencia de los niños y las niñas que se encuentran en situación o en riesgo de trabajo en el sistema educativo formal. • Realizar estudios sobre problemas educativos que coadyuven a que las niñas y los niños dejen el sistema educativo formal y se incorporen a situaciones de trabajo infantil.	Objetivos específicos 7. Impulsar, en el marco de la prevención y la erradicación del trabajo infantil, una educación que garantice la inclusión y/o permanencia de todos los niños, las niñas y los adolescentes en el sistema educativo formal, en el período que por ley se considera obligatorio. <i>Líneas de acción:</i> • Afianzar la incorporación en el currículo escolar de la temática del trabajo infantil como una vulneración de derechos de niñas y niños. • Afianzar la inclusión de un componente de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente en las acciones de formación y capacitación docente. • Favorecer el desarrollo de estrategias de inclusión y permanencia en el sistema educativo formal de las niñas y los niños que se encuentren trabajando, en situación o en riesgo de trabajo y de los adolescentes que se encuentren trabajando, junto con el fomento del trabajo decente de los adultos.
8. Promover, en el marco de la prevención y la erradicación del trabajo infantil, la atención de la salud psicofísica de las niñas y los niños en situación de trabajo. <i>Líneas de acción:</i> • Propiciar un componente de prevención y erradicación del trabajo infantil en la formación de agentes de atención de salud y de seguridad e higiene.	8. Promover, en el marco de la prevención y la erradicación del trabajo infantil, la atención de la salud integral (física-psíquica-social) y de las consecuencias del trabajo en el crecimiento y desarrollo de niños y niñas que trabajan, en riesgo y en situación de trabajo y de los adolescentes que se encuentra trabajando. <i>Líneas de acción:</i> • Sensibilizar y capacitar a los equipos de salud en el abordaje de la problemática del trabajo infantil y adolescente.

2006-2010	2011-2015
Objetivos específicos	Objetivos específicos
• Realizar estudios sobre los riesgos a los que están expuestos las niñas y los niños que trabajan en las distintas modalidades de trabajo infantil. • Difundir las normas de seguridad e higiene en el trabajo infantil.	• Propiciar la integración del sector salud (asociaciones de profesionales, sociedades científicas, sectores formadores de RR.HH., otros) a las COPRETI. • Articular y coordinar intersectorialmente acciones conjuntas en prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente en los distintos niveles: local, provincial, regional, nacional e internacional. • Propiciar en las consultas por control de salud del niño, y demás acciones realizadas por el equipo de salud, la prevención del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente a través de la concientización a la familia de los impactos del trabajo en el desarrollo integral del niño, la niña y del adolescente. • Capacitar e informar al sector salud para detectar lesiones, consecuencias y alteraciones en la salud que producen las diferentes modalidades de trabajo en los niños, las niñas y los adolescentes. • Implementar en el sector salud los mecanismos para registrar y notificar situaciones de trabajo infantil con el objetivo de su erradicación y de trabajo adolescente para su protección. • Realizar estudios sobre las modalidades del trabajo infantil en el marco de su prevención y erradicación, y de trabajo adolescente, para identificar riesgos, lesiones y secuelas ocasionadas en niñas, niños y adolescentes. • Difundir las normas de salud y seguridad en el trabajo adolescente.

Continúa en página 113.

2006-2010	2011-2015
Objetivos específicos 9. Propiciar la adecuación y armonización normativa nacional y provincial, vinculada a la problemática del trabajo infantil, para construir un marco jurídico acorde con la Convención sobre los Derechos del Niño y los tratados internacionales en la materia. <i>Líneas de acción:</i> • Impulsar el relevamiento y análisis comparativo de la normativa nacional y provincial con relación a la normativa internacional referida al trabajo infantil, ratificada por nuestro país. • Impulsar la elaboración de proyectos legislativos que modifiquen las normas nacionales que no se encuentran en armonía con las normas internacionales, a los efectos de lograr una legislación acorde a los requerimientos de estas últimas. • Propiciar la incorporación del artículo 6 sobre Trabajo Infantil y de Menores de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, en los convenios colectivos de trabajo y regímenes especiales. • Incentivar la inclusión de cláusulas específicas contra el trabajo infantil en los convenios colectivos de trabajo y regímenes especiales.	Objetivos específicos 9. Propiciar y participar en la elaboración y adecuación de normas para la prevención y la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente. <i>Líneas de acción:</i> • Generar y propiciar la realización de estudios de derecho comparado de normas internacionales, regionales, nacionales y provinciales, vinculadas a la problemática del trabajo infantil y adolescente. • Impulsar la elaboración de proyectos legislativos que contribuyan a la prevención y la erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente en la Argentina y en la región. • Incentivar la inclusión de cláusulas específicas contra el trabajo infantil y protección del trabajo adolescente en los convenios colectivos de trabajo y regímenes especiales. • Propiciar la institucionalización de mecanismos de enlace que favorezcan la participación de la CONAETI y las COPRETI en los ámbitos legislativos.
10. Promover la participación de los distintos actores sociales en la prevención y la erradicación de las denominadas “peores formas de trabajo infantil”. <i>Líneas de acción:</i> • Difundir las llamadas “peores formas de trabajo infantil”. • Identificar, formar e informar a todos los actores sociales que coadyuven con la prevención y la erradicación de las peores formas de trabajo infantil. • Promover la actualización permanente de la lista de trabajo infantil peligroso.	10. Promover la participación de los distintos actores sociales en la prevención y la erradicación de las denominadas “peores formas de trabajo infantil”. <i>Líneas de acción:</i> • Difundir las llamadas “peores formas de trabajo infantil y adolescente” y su prohibición. • Identificar, formar e informar a todos los actores sociales que coadyuven con la prevención y la erradicación de las peores formas de trabajo infantil y adolescente. • Promover el dictado y la actualización permanente de la lista de trabajo infantil y adolescente peligroso.

Anexo VI. Resumen del Programa Conjunto de Apoyo al Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil

El Programa Conjunto tuvo por objetivos el fomento y la promoción de actividades que faciliten la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de la CONAETI y el fortalecimiento de los sistemas de información sobre el trabajo infantil. Su origen se encuentra en un Memorando de Entendimiento y Cooperación entre el MTEySS, la OIT, el PNUD y el Unicef, celebrado en abril de 2007 y renovado en mayo de 2008, con el propósito de extender su tiempo de ejecución al período 2008-2009.

En su primera fase, que abarca el año 2007, el Programa centró sus intenciones en la promoción de la comunicación y difusión de los sistemas integrales de información sobre trabajo infantil y en la elaboración de un diagnóstico institucional de las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo infantil (COPRETI) y de otras instituciones provinciales para enfrentar la problemática del trabajo infantil.¹³⁵

En este contexto, el documento del Programa Conjunto también indica que desde el Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA)¹³⁶ se había planteado, junto con la CONAETI, la necesidad de afianzar un sistema de información integral que sume a las provincias del país. En virtud de esto, durante 2007 se había elaborado una propuesta conjunta para la creación de una red de Observatorios Provinciales que recopilasen y/o produjeran información precisa sobre la realidad local del trabajo infantil y adolescente.

Para el período 2008-2009, los resultados esperados por el Programa preveían las siguientes cuestiones: 1) la implementación y puesta en marcha de estrategias de difusión a nivel local, regional, provincial y nacional sobre la problemática y las modalidades del trabajo infantil que fomenten la articulación de las COPRETI con actores sociales para la formulación de propuestas de líneas de acción específicas; 2) la articulación de un sistema integral de información permanente sobre el trabajo infantil, articulado entre las COPRETI y el Observatorio de Trabajo Infantil; 3) el diseño y la puesta en prueba de un programa de fortalecimiento de proyectos locales de acción directa para la prevención y la erradicación del trabajo infantil; 4) el desarrollo y la implementación de una estrategia de capacitación para la formación en la temática de trabajo infantil y salud a agentes de salud comunitaria.

Estos resultados esperados del Programa Conjunto se enmarcaban en distintos objetivos del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2006-2010.

El *resultado uno* del Programa guardó relación con los objetivos 1 y 3 del Plan Nacional. En el marco de este resultado, el Programa proyectaba la realización de diferentes jornadas, talleres

135. Este diagnóstico institucional fue llevado adelante entre 2007 y 2008, bajo la coordinación de Lucrecia Teixidó. Véase Teixidó (2008).

136. En un apartado específico se describen el funcionamiento y las funciones del OTIA.

y seminarios tendientes a la presentación, discusión y difusión de resultados académicos sobre la temática del trabajo infantil. Su objetivo era estimular la integración del conocimiento académico y práctico, este último adquirido en el terreno, e incorporarlos en la elaboración de nuevas líneas de acción.

En esta dirección, la identificación de líneas de investigaciones locales y regionales sobre la temática del trabajo infantil y sus implicancias en la educación y el desarrollo de niños, niñas y adolescentes, así como el estudio de los condicionantes económicos, culturales y políticos de esa problemática, constituían un propósito de relevancia. En términos concretos, se proyectaba la realización de seminarios en cada región del país, destinados a integrantes de las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y a actores sociales claves para la intervención en la temática, quienes se presentarían y debatirían las investigaciones realizadas por instituciones académicas y educativas del ámbito local.

Asimismo, en el marco de las líneas de acción previstas en el resultado uno, se previó la incorporación de actividades de formación dirigidas a los integrantes de las COPRETI, en consideración a las necesidades expresadas por esas instancias.¹³⁷

El *resultado dos* del Programa se vinculó con el objetivo 3 del Plan Nacional. A partir de él, se propuso promover la implementación paulatina de Observatorios Provinciales sobre Trabajo Infantil y Adolescente (OPTIA) en todas las regiones del país. Para eso, se difundiría la propuesta de creación de esas instancias; se identificarían las condiciones para su implementación; se brindaría asistencia técnica a los OPTIA, a llevarse adelante por el OTIA y a demanda de las COPRETI; se realizarían seminarios/talleres de capacitación en las provincias que lo requirieran; y se elaborarían los materiales metodológicos correspondientes.

En relación con la finalización del desarrollo de la página web del OTIA,¹³⁸ se preveía avanzar en el relevamiento pormenorizado de las realidades provinciales y locales, a fin de incluir información de ese nivel al OTIA; analizar y difundir los resultados de la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA), a través del sitio del OTIA y en los respectivos Encuentros Nacionales de las COPRETI; y continuar con las actividades de mantenimiento y actualización permanente de la página. También se consideraba apoyar la propuesta para incorporar en la encuesta a hogares un módulo específico que relevase información sobre las principales dimensiones y características del trabajo infantil, tomando como insumo principal la experiencia que había aportado la EANNA.

137. En este contexto, se hace referencia como eje de orientación a los resultados obtenidos por el estudio *Evaluación de la situación institucional y social de las COPRETI*, citado anteriormente.

138. El proyecto del Programa Conjunto indica que este consistió sintéticamente en lo siguiente: recopilación y sistematización de normativas jurídicas internacionales y nacionales referidas al trabajo infantil; recopilación, sistematización y organización de documentos, estudios e investigaciones sobre la temática referidos al ámbito nacional; recopilación y presentación de datos estadísticos sobre la base de distintas fuentes, básicamente la EANNA y también la Encuesta de Desarrollo Social, la Encuesta de Condiciones de Vida y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH); y relevamiento y sistematización de las políticas y los programas que atienden la problemática del trabajo infantil en el ámbito nacional.

El *resultado tres* del Programa Conjunto se correspondía con el objetivo 6 del Plan Nacional. Su objetivo fue identificar y fortalecer proyectos locales de acción directa para la prevención y la erradicación del trabajo infantil, que llevarían adelante instituciones gubernamentales o no gubernamentales y/o en articulación entre ambas (escuelas, centros de salud, sindicatos, ONG, iglesias, etc.). La intención era asistirlos con un programa de apoyo técnico y financiero, sobre la base de información brindada por las COPRETI.

A estos fines, se preveía la identificación y el relevamiento de los posibles proyectos en cada una de las regiones de la Argentina, con la participación de referentes locales designados por las COPRETI; la construcción de parámetros y criterios de selección para los proyectos y su posterior selección para ser financiados. En este esquema, se proyectaba la realización de acciones de seguimiento y monitoreo con el apoyo del equipo técnico de la CONAETI y, en lo posible, de las COPRETI.

El *resultado cuatro* se encontraba en consonancia con los objetivos 6 y 8 del Plan Nacional. Su objetivo se centró en la contribución a la formación en la temática del trabajo infantil y salud para agentes de salud comunitaria en la detección de trabajo infantil, a través de la identificación de los impactos que la realización de tareas laborales tiene sobre niños y niñas.

Simultáneamente al armado y la progresiva implementación del programa de capacitación, se preveía el diseño de una propuesta de modelo de circuito de notificación obligatoria a la autoridad sanitaria, con intervención de las COPRETI, para las enfermedades y accidentes ocasionados o vinculados al trabajo o a la situación de trabajo de niños, niñas y adolescentes. Con esto, se brindaría una herramienta para las políticas públicas en materia de salud y trabajo infantil.

Anexo VII. Actividades de la CONAETI en el plano internacional

La CONAETI despliega en el plano internacional una intensa actividad en diversos ámbitos de intervención, en particular y de modo prioritario en el nivel regional del subbloque del Mercosur. En este espacio ha gestionado adicionalmente acuerdos de cooperación bilateral con algunos países miembros.

También intervino en eventos convocados por organismos multilaterales, tales como la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) y la IV Cumbre de las Américas, ambos patrocinados por la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Cabe destacar, finalmente, su relevante participación en eventos regionales e internacionales de la OIT, organismo con el que la CONAETI lleva adelante acciones de cooperación de modo continuo a través de la Oficina de País para la Argentina.

Entre las intervenciones más relevantes, se destacan las siguientes:

- Conferencia Mundial sobre Trabajo Infantil. “Hacia un mundo sin trabajo infantil. Pasos hacia 2016”. Fue organizada por la OIT y se celebró en La Haya, en mayo de 2010. La CONAETI presentó un conjunto de propuestas al documento borrador para que fuera sometido a consideración de los países participantes.
- Reunión del Subgrupo de Trabajo N° 10 del Mercosur, en la que se consensuó la agenda para el taller de Buenas Prácticas en Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.
- Reunión Binacional sobre el Programa Integral Conjunto para Combatir y Reducir la Trata de Personas en la Frontera Boliviano-Argentina. Se realizó en La Paz, en noviembre de 2011.
- La CONAETI organizó las jornadas-taller de Buenas Prácticas para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, Mercosur. Tuvo financiamiento de la OIT y asistencia técnica de la Dirección de Relaciones Internacionales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Se celebró en Buenos Aires, en diciembre de 2010.
- XVII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT/OEA), que se realizó en noviembre de 2011, en El Salvador. La CONAETI intervino en la revisión de la agenda preparatoria.
- III Reunión de la Unidad Ejecutora del Plan Regional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, realizada en la ciudad de Asunción. Se presentaron los avances en función de una agenda de trabajo focalizada en la ejecución del Plan de Apoyo al Plan Regional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil que están llevando adelante los cuatro países del Mercosur.

Además, el equipo de la CONAETI participa en la implementación del Plan Regional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el Mercosur. Este Plan fue aprobado en julio de 2006 en el marco del Subgrupo de Trabajo N° 10 del Mercosur “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”. Su objetivo principal es brindar los lineamientos fundamentales para desarrollar una política regional para la prevención y la erradicación del trabajo infantil.

Para la implementación del Plan Regional, se constituyó una Unidad Ejecutora, organismo tripartito regional que tiene por objetivo coordinar y evaluar todas las acciones referidas a la erradicación del trabajo infantil en la región Mercosur. La Unidad está compuesta por un Consejo Directivo y una Secretaría Técnica-Administrativa. El primero está integrado por representantes de los sectores gubernamental, sindical y empresarial. Actualmente, la presidenta de la CONAETI es la representante gubernamental por la Argentina en el Consejo Directivo. La Secretaría Técnica-Administrativa está a cargo de la Argentina, y el equipo técnico de la CONAETI gestiona sus actividades.

Entre las actividades llevadas adelante como parte del Plan Regional, se han realizado campañas de difusión, capacitaciones, tres Conferencias Regionales y un Encuentro entre Gobierno, Empresas y Sindicatos.

Actualmente se está trabajando en el Plan de Trabajo 2015-2016, que propone actividades ligadas a los tres objetivos específicos del Plan Regional:

- Armonizar la Declaración Sociolaboral del Mercosur con las normas internacionales, asumidas por los Estados Partes, que garantizan los derechos de la niñez, así como generar los mecanismos de supervisión, control y seguimiento de dicha normativa. Entre las referidas normas, se encuentran el Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y la Declaración Presidencial sobre Erradicación del Trabajo Infantil en el Mercosur.
- Conocer de manera fehaciente la dimensión, el alcance y la diversidad de la problemática del trabajo infantil en la región. Para eso se propone realizar un diagnóstico de la situación del trabajo infantil en la región con mecanismos de actualización permanente. También analizar la incidencia de las migraciones entre los países del Mercosur en las causas del trabajo infantil y las modalidades en que se presenta.
- Fortalecer mecanismos institucionales de cooperación horizontal para dar cumplimiento a la normativa nacional y regional para la prevención y la erradicación del trabajo infantil. Para el logro de este objetivo, se propone diseñar planes de intervención conjunta para prevenir y erradicar modalidades de trabajo infantil existentes en las zonas de frontera; planificar e implementar un programa permanente de sensibilización, información y formación en materia de trabajo infantil en los países del Mercosur, y sistematizar y difundir acciones exitosas de prevención y erradicación desarrolladas en cada uno de los países.

Asimismo, la CONAETI elaboró el apartado sobre el trabajo infantil del “Informe Nacional sobre cumplimiento de los mandatos de la V Cumbre de las Américas” (OEA). En él se describieron las acciones realizadas por la CONAETI en cumplimiento de la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y los derechos fundamentales en el trabajo y en el tema trata y tráfico de niños, niñas y adolescentes.

En el marco de estas actividades, cabe mencionar que la Argentina fue designada por los representantes de gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores que participaron en la III Conferencia Global sobre Trabajo Infantil, llevada adelante en 2013 en Brasilia, como organizadora de la IV Conferencia Mundial contra el Trabajo Infantil-2017. Esta distinción puede entenderse como un reconocimiento del “compromiso e innovación liderando políticas públicas en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente, como

de su activa participación en los estamentos regionales como el Mercosur y la Iniciativa Regional América Latina y El Caribe Libre de Trabajo Infantil”^{139/140}. Esta valorización fue compartida por un especialista regional en trabajo infantil y empleo juvenil de la OIT para América Latina y El Caribe, quien expresó que “todos los países del mundo miran a la Argentina cuando hablan de trabajo infantil. Por eso la OIT va a seguir acompañando todos los esfuerzos que vienen realizando”.¹⁴¹

Ante este desafío, las acciones preparatorias de este relevante evento ocuparon un lugar destacable en la agenda de la CONAETI. Entre estas acciones, se realizaron el Seminario de Educación y Trabajo Infantil Mercosur, la III Conferencia Regional Mercosur y el Encuentro Regional Mercosur entre gobierno, empresas y sindicatos, realizado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en abril de 2015.

139. *Gacetillas y noticias del MTEySS* (17 de diciembre de 2015) [en línea]. Disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/ampliado.asp?id_nvd=2235> [consulta: 5 de febrero de 2015].

140. La Iniciativa Regional América Latina y El Caribe Libre de Trabajo Infantil está conformada por 25 países: Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Su objetivo general es acelerar el avance de América Latina y el Caribe en el cumplimiento de las metas de eliminación de las peores formas de trabajo infantil en 2016 y la completa eliminación del trabajo infantil en 2020, respondiendo a la Hoja de Ruta Mundial y a las metas de la Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente, que fueron ratificadas en la III Conferencia Mundial sobre Trabajo Infantil. Su estructura se basa en: a) Reunión de Autoridades de Alto Nivel y b) Red de Puntos Focales (RPF), con el ejercicio de las siguientes funciones: 1) deliberar y consensuar el Plan de Trabajo anual; 2) definir las formas y los mecanismos de implementación del Plan de Trabajo; 3) ejecutar en territorio nacional como regional las acciones del Plan de Trabajo; 4) realizar el seguimiento, el monitoreo y la evaluación del Plan de Trabajo; 5) aprobar los documentos realizados por la ST de esta IR; 6) tomar las decisiones correspondientes para la IR por consenso. Los PF serán los únicos con voz y voto en la IR. c) Secretaría Técnica Administrativa / OIT cuyas funciones son: 1) brindar asistencia técnica a la RPF; 2) registrar las reuniones de la RPF; 3) elaborar los informes de seguimiento anual a nivel regional; 4) extraer y facilitar a la RPF las buenas prácticas y lecciones aprendidas.

141. *Ibidem*.

Anexo VIII. Marco normativo

Normas internacionales

En el plano de la normativa internacional, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y los Convenios de la OIT, ratificados por la Argentina, son considerados instrumentos de destacada relevancia para abarcar la problemática del trabajo infantil y para desarrollar políticas públicas destinadas a su erradicación.

La **Convención sobre los Derechos del Niño**, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 1989, fue aprobada en la Argentina en 1999 por la Ley N° 23.849. La reforma constitucional de 1994 les otorgó jerarquía constitucional a las disposiciones de dicha convención.

En su artículo 32, inciso 1, la CDN define que “los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”. De acuerdo con el inciso 2 del mismo artículo, “los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular: fijarán una edad o edades mínimas para trabajar; dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; estipularán las penalidades y otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo”. Además, en sus artículos 34, 35 y 36, la CDN dispone que los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales, tomando las medidas necesarias para impedir la incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal; la explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales; la explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos; el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma. Finalmente, ordena que los Estados Partes protegerán al niño contra todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar.

El **Convenio núm. 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo**, adoptado en 1973 por la Conferencia Internacional del Trabajo y aprobado en 1996 en la Argentina por la Ley N° 24.650 “integra y sintetiza los convenios previamente aprobados respecto de las edades mínimas por sector” (Ponce, 2007: 77). Dicho Convenio, junto con la Recomendación núm. 146 de la OIT, constituye un instrumento para establecer una edad mínima de admisión al empleo o al trabajo para todos los sectores de la economía. El citado Convenio, en su artículo 1.º, establece que los Estados deben “seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo”. En su artículo 2.º, inciso 1, establece que “todo miembro que ratifique el Convenio deberá especificar, en una declaración anexa a su ratificación, la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo en su territorio [...] y que “ninguna persona menor de esa edad deberá ser admitida al empleo o a trabajar en ocupación alguna”. El inciso 3 del citado artículo define que la edad mínima de admisión al empleo

no podrá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar o, en todo caso, a los 15 años. La **Recomendación núm. 146**, complementaria del Convenio de referencia, define que los Estados “en sus políticas y los planes nacionales de desarrollo deberían atribuir elevada prioridad a la previsión de las necesidades de los menores y a la satisfacción de dichas necesidades, así como a la extensión progresiva y coordinada de las diversas medidas necesarias para asegurar a los menores las mejores condiciones para su desarrollo físico y mental”.

El **Convenio núm. 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil** y la acción inmediata para su eliminación, adoptado en 1999 y en vigor desde el 19 de noviembre de 2000, fue aprobado por la Ley N° 25.255 y, como surge de la propia Constitución Nacional, tienen jerarquía superior a las leyes.

El Convenio establece, en su artículo 1.º, que “todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia”, identificando en su artículo 3.º a las peores formas en términos de “a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes; y d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños”. Esta última categoría, siguiendo lo detallado por el artículo 4.º, debe ser determinada por la autoridad competente, con previa consulta a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y tomando en consideración las normas internacionales en la materia. El artículo 5.º define que los países que ratifiquen el Convenio deberán, “previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores [...] establecer o designar mecanismos apropiados para vigilar la aplicación de las disposiciones por las que se dé efecto al presente Convenio”. El artículo 7.º prevé medidas de aplicación efectiva, incluyendo sanciones penales o de otra índole.

Consensos regionales (Mercosur)

Mediante la **Declaración de la Comisión Parlamentaria del Mercosur y Chile sobre Trabajo Infantil**, suscripta en septiembre de 1997 en la Primera Reunión sobre Erradicación del Trabajo Infantil, los países integrantes del Mercosur y Chile se comprometen a armonizar las legislaciones para la erradicación del trabajo infantil.

La **Declaración Sociolaboral del Mercosur**, del 10 de diciembre de 1998, establece en su artículo 6.º, a modo de principio u objetivo común de los Estados Partes, criterios a seguir en lo que respecta a la edad mínima de admisión en el empleo, a la prohibición de trabajo en horas extras, en horario nocturno, en ambientes insalubres, peligrosos o inmorales, que puedan afectar de algún modo el pleno desarrollo físico, mental, intelectual o moral del menor. Dicha norma también sienta el compromiso específico de los Estados Partes del Mercosur de adoptar políticas y acciones que

conduzcan a la abolición del trabajo infantil y la elevación progresiva de la edad mínima de ingreso al mundo laboral.

En la **Declaración de los Ministros de Trabajo del Mercosur sobre Trabajo Infantil**, suscripta durante la 87.ª Conferencia de la OIT en junio de 1999, los Ministros de Trabajo de los países miembros del Mercosur se comprometen a “promover acciones para impulsar el desarrollo económico y social que contribuya a mitigar la pobreza y reducir el trabajo infantil”. También declaran su “enérgico rechazo a las peores formas de trabajo infantil, manifestando su adhesión a la iniciativa de la Organización Internacional del Trabajo de promover normas internacionales destinadas a procurar la abolición de las peores formas de trabajo infantil”.

La República Argentina, junto a los Estados Partes del Mercosur, considera a partir de la **Declaración Presidencial sobre Erradicación del Trabajo Infantil**, de julio de 2002, “la necesidad de avanzar en la definición de políticas comunes en el ámbito de la erradicación del trabajo infantil”. Asimismo, los Estados Partes se comprometen a elaborar y fortalecer los Planes Nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil.

El **Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur**, suscripto en 2003, establece pautas y destaca la necesidad de priorizar medidas conjuntas para la erradicación del trabajo infantil.

A partir de la **Declaración del Primer Encuentro de las Comisiones Nacionales para la Erradicación del Trabajo Infantil del Mercosur y Chile**, firmada en 2003, las partes se comprometieron a promover la cooperación y llevar adelante planes y programas de acción tendientes a la erradicación del trabajo infantil.

Mediante la **Declaración de Ministros de Trabajo en la Conferencia Regional de Empleo**, firmada en abril de 2004, los Ministros declaran que promoverán políticas de Estado tendientes a la eliminación del trabajo infantil en todas sus manifestaciones.

Las **Resoluciones Nº 36/06 y 22/09 del Grupo del Mercado Común** son de gran importancia, ya que mediante ellas se aprueban el **Plan Regional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el Mercosur** y el **Plan Regional de Inspección del Trabajo del Mercosur**, respectivamente.

Por último, en la **Segunda Declaración Presidencial sobre Erradicación del Trabajo Infantil** de junio de 2012, los Presidentes “declaran su decisión de profundizar las acciones destinadas a una efectiva prevención y erradicación del trabajo infantil” y enuncian las medidas propuestas tendientes a lograr este objetivo, como el fortalecimiento del diálogo entre los actores sociales y la promoción de instancias de articulación público-privadas, entre otras.

Normas nacionales

La **Constitución Nacional** incorporó en su texto, a partir de la reforma de 1994, las siguientes disposiciones relacionadas con el trabajo infantil. El artículo 75, inciso 22, otorga jerarquía constitucional a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; y la Convención sobre los Derechos del Niño.

A su vez, los tratados celebrados con otras naciones y con organismos internacionales adquieren jerarquía superior a la normativa nacional. Además, se introduce una nueva disposición que impone al Congreso de la Nación: “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños” (artículo 75, inciso 23). El mismo inciso agrega la necesidad de “dictar un régimen de Seguridad Social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental”.

La **Ley N° 25.212 de ratificación del Pacto Federal del Trabajo**, sancionada en noviembre de 1999 y promulgada en diciembre del mismo año, contiene en su anexo IV un Programa Nacional de Acción en Materia de Trabajo Infantil dirigido a la búsqueda de una homogeneización de programas de acción nacionales –y de control– con miras a lograr un mayor y más efectivo resultado en la erradicación de la problemática del trabajo infantil. Entre sus contenidos, configura una descripción de las características principales de la problemática y de sus causas e implicancias. Entre ellos, se visualiza la pobreza y su posible consecuencia sobre las familias. A su vez, el anexo de referencia hace hincapié en los principales campos de acción: legislación, educación, salud, concientización y movilización social.

La **Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes**, sancionada en septiembre de 2005 y promulgada en octubre del mismo año por el Congreso de la Nación, derogó la Ley N° 10.903 de Patronato de Menores. Tiene por objeto “garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente” de los derechos de niñas, niños y adolescente “reconocidos en el orden jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte”. La ley, en su artículo 9.º, dispone que “las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la dignidad como sujetos de derecho y de personas en desarrollo; a no ser sometidos a trato violento, discriminatorio, vejatorio, humillante, intimidatorio; a no ser sometidos a ninguna forma de explotación económica, torturas, abusos o negligencias, explotación sexual, secuestros o tráfico para cualquier fin o en cualquier forma o condición cruel o degradante”. Además, en su artículo 25, dispone que “los Organismos del Estado deben garantizar el derecho de las personas adolescentes a la educación y reconocer su derecho a trabajar con las restricciones que imponen la legislación vigente y los convenios internacionales sobre erradicación del trabajo infantil, debiendo ejercer la inspección del trabajo contra la explotación laboral

de las niñas, niños y adolescentes. Este derecho podrá limitarse solamente cuando la actividad laboral importe riesgo, peligro para el desarrollo, la salud física, mental o emocional de los adolescentes. Los Organismos del Estado, la sociedad y en particular las organizaciones sindicales coordinarán sus esfuerzos para erradicar el trabajo infantil y limitar toda forma de trabajo legalmente autorizada cuando impidan o afecten su proceso evolutivo”.

La **Ley Nº 27.045 modificatoria de la Ley Nº 26.206 de Educación Nacional**, sancionada y promulgada en diciembre de 2014, establece en su artículo 1.º lo siguiente: “Declárese obligatoria la educación inicial para niño/as de cuatro (4) años en el sistema educativo nacional”. Agrega en el artículo 2.º que “la obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cuatro (4) años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria. El Ministerio de Educación y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales”.

La **Ley Nº 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente**, sancionada el 24 de junio de 2008, eleva en su artículo 2.º la edad mínima de admisión al empleo a los 16 años, cumpliendo de esta manera con lo previsto por el Convenio núm. 138 de la OIT. Conforme al citado artículo de la ley, “queda prohibido el trabajo de las personas menores de dieciséis (16) años en todas sus formas, exista o no relación de empleo contractual, y sea este remunerado o no”. Además, el artículo 2.º dispone que “toda ley, convenio colectivo o cualquier otra fuente normativa que establezca una edad mínima de admisión al empleo distinta a la fijada en el segundo párrafo se considerará a ese solo efecto modificada por esta norma”, y agrega que “la inspección del trabajo deberá ejercer las funciones conducentes al cumplimiento de dicha prohibición”.

A partir de esta ley, de suma importancia para la implementación de políticas públicas en la temática de referencia, se introducen modificaciones en una serie de normas nacionales en materia laboral.¹⁴²

El **Decreto Nº 1602/09 de Asignación Universal por Hijo (AUH)** incorpora el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por Hijo para la Protección Social al Régimen de Asignaciones Familiares de la Ley Nº 24.714. Su propósito descansa en la mejora de la situación de niños, niñas y adolescentes vulnerables socialmente, pertenecientes a grupos familiares que se encuentren desocupados o que se desempeñen en la economía informal. La AUH para la Protección Social consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abona a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de 18 años que se encuentre a su cargo, y sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado. Para acceder a dicho subsistema, los padres o adultos responsables deberán acreditar haber cumplido con el control sanitario; el plan de vacunación y la asistencia escolar obligatoria, respecto de los niños y las niñas beneficiarios.

142. Se trata de modificaciones a las siguientes normas: Régimen de Contrato de Trabajo aprobado por la Ley Nº 20.744; Ley Nº 25.013 de Reforma Laboral; el derogado Decreto Ley Nº 326/56 del Servicio Doméstico; el derogado Régimen Nacional de Trabajo Agrario de la Ley de facto Nº 22.248; Ley de Asociaciones Sindicales Nº 23.551.

La **Ley N° 26.727 de Régimen de Trabajo Agrario**, sancionada y promulgada en diciembre de 2011, establece en su artículo 54 que queda “prohibido el trabajo de las personas menores de dieciséis (16) años en todas sus formas, exista o no relación de empleo, y sea aquel remunerado o no. La inspección del trabajo deberá ejercer las funciones conducentes al cumplimiento de dicha prohibición”. El artículo 55 establece que las “personas desde los dieciséis (16) años y hasta los dieciocho (18) años pueden celebrar contrato de trabajo con autorización de sus padres, responsables o tutores, conforme lo determine la reglamentación que en consecuencia se dicte. Si el adolescente vive independientemente de sus padres se presumirá la autorización”. El artículo 56 obliga que el empleador, “al contratar trabajadores adolescentes, deberá exigir de los mismos o de sus representantes legales un certificado médico extendido por un servicio de salud pública que acredite su aptitud para el trabajo, y someterlos a los reconocimientos médicos periódicos que prevean las reglamentaciones respectivas”. El artículo 57 dispone que el empleador, “al contratar al trabajador adolescente, deberá solicitarle a él o a sus representantes legales el certificado de escolaridad previsto en el artículo 29 de la ley 26.206”. El artículo 58 indica que “las personas mayores de catorce (14) años y menores de dieciséis (16) años de edad podrán ser ocupados en explotaciones cuyo titular sea su padre, madre o tutor, en jornadas que no podrán superar las tres (3) horas diarias, y las quince (15) horas semanales, siempre que no se trate de tareas penosas, peligrosas y/o insalubres, y que cumplan con la asistencia escolar. La explotación cuyo titular sea el padre, la madre o el tutor del trabajador menor que pretenda acogerse a esta excepción a la edad mínima de admisión al empleo deberá obtener autorización de la autoridad administrativa laboral de cada jurisdicción. Cuando, por cualquier vínculo o acto, o mediante cualquiera de las formas de descentralización productiva, la explotación cuya titularidad sea del padre, la madre o del tutor se encuentre subordinada económicamente o fuere contratista o proveedora de otra empresa, no podrá obtener la autorización establecida en esta norma”. El artículo 59 establece que la “jornada de trabajo prevista para el trabajo adolescente deberá realizarse exclusivamente en horario matutino o vespertino y no podrá ser superior a seis (6) horas diarias y a treinta y dos (32) horas semanales. La distribución desigual de las horas laborales no podrá superar las siete (7) horas diarias. La autoridad administrativa laboral de cada jurisdicción podrá extender la duración de la jornada de tareas hasta ocho (8) horas diarias y hasta cuarenta y cuatro (44) horas semanales cuando razones excepcionales lo justifiquen, debiendo considerar en cada caso que la eventual extensión horaria no afecte el derecho a la educación del trabajador adolescente. No se podrá ocupar a personas menores de dieciocho (18) años en trabajos nocturnos entendiéndose como tal el comprendido entre las veinte (20) horas y las cinco (5) horas del día siguiente”. El artículo 60 dispone que por “ninguna causa podrán abonarse al trabajador adolescente salarios inferiores a los que se fijen para el resto de los trabajadores agrarios, con excepción de las reducciones que correspondan en razón de la duración de la jornada”. El artículo 61 especifica que los “trabajadores menores de dieciocho (18) años tendrán derecho al goce de todas las licencias previstas en el Título VIII de la presente ley, en las condiciones allí establecidas”. El artículo 62 prohíbe “ocupar menores de dieciocho (18) años en los trabajos que revistieren carácter penoso, peligroso o insalubre, conforme lo determinado por la reglamentación y las normas específicas en materia de trabajo infantil y adolescente peligroso”. El artículo 63 determina que en “caso de accidente de trabajo o de enfermedad profesional de un trabajador adolescente, si se comprueba que su causa fuera alguna de las tareas prohibidas a su respecto o efectuada en condiciones que signifiquen infracción a sus requisitos, se considerará por ese solo hecho al accidente o a la enfermedad como resultante de la acción u omisión del empleador, en los términos del artículo 1072 y concordantes del Código Civil, sin admitirse prueba en contrario. Si el accidente o enfermedad profesional obedecieren al hecho de

encontrarse circunstancialmente el trabajador en un sitio de trabajo en el cual fuere ilícita o prohibida su presencia, sin conocimiento del empleador, este podrá probar su falta de responsabilidad". El artículo 64 establece que en las "explotaciones agrarias, cualquiera sea la modalidad de contratación, el empleador deberá habilitar espacios de cuidado y contención adecuados a fin de atender a los niños y niñas a cargo del trabajador, durante todo el tiempo que dure la jornada laboral y poner al frente de los mismos a personal calificado y/o con experiencia en el cuidado de la infancia".

La **Ley N° 26.847 de Incorporación del artículo 148 bis en el Código Penal**, promulgada en abril de 2013 y cuyo texto dice: "Será reprimido con prisión de 1 (uno) a 4 (cuatro) años el que aprovechar económicamente el trabajo de un niño o niña en violación de las normas nacionales que prohíben el trabajo infantil, siempre que el hecho no importare un delito más grave. Quedan exceptuadas las tareas que tuvieren fines pedagógicos o de capacitación exclusivamente. No será punible el padre, madre, tutor o guardador del niño o niña que incurriere en la conducta descripta".

La **Ley N° 26.844 de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares**, sancionada y promulgada en marzo de 2013, establece en el artículo 9.º que "queda prohibida la contratación de personas menores de dieciséis (16) años". El artículo 10 sobre el trabajo de los adolescentes dispone que "cuando se contratase a menores de dieciocho (18) años deberá exigirse de los mismos o de sus representantes legales un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo, como así también la acreditación de los reconocimientos médicos periódicos que prevean las reglamentaciones respectivas". El artículo 11 dispone que la "jornada de trabajo de los adolescentes entre dieciséis (16) y dieciocho (18) años no podrá superar, bajo ninguna circunstancia, las seis (6) horas diarias de labor y treinta y seis (36) horas semanales". A su vez, el artículo 12 prohíbe "la contratación de las personas menores de edad comprendidas en la edad escolar que no hayan completado su instrucción obligatoria, a excepción que el empleador se haga cargo de que la empleada/o finalice los mismos". Finalmente, el artículo 13 prohíbe el empleo a trabajadores de dieciséis (16) y diecisiete (17) años bajo la modalidad 'sin retiro'".

El **Decreto N° 467/14, reglamentario de la referida Ley N° 26.844**, establece en su artículo 10 que la "contratación de personas menores de 18 años deberá celebrarse por escrito y registrarse ante la autoridad administrativa del trabajo competente, acompañando copia del respectivo contrato. Los padres, responsables o tutores del adolescente deberán presentar ante la autoridad administrativa del trabajo competente la autorización de trabajo para su visado, de acuerdo con lo establecido por el artículo 32 del Régimen de Contrato de Trabajo aprobado por la Ley N° 20.744 (t.o. en 1976) y sus modificatorias. En el caso de que el adolescente viva independientemente de los padres, responsables o tutores, deberá presentar una declaración jurada ante la autoridad administrativa laboral competente, indicando como mínimo: nombre y apellido, clave única de identificación tributaria (CUIT) o código único de identificación laboral (CUIL) del empleador, los días, el horario y el lugar de trabajo y el tipo de tarea que va a desarrollar.

La autoridad administrativa del trabajo deberá, durante toda la sustanciación del trámite señalado en el párrafo anterior, ajustar su actuación a los principios de la Ley N° 26.061. Agrega la norma reglamentaria que "el empleador, previo al inicio de la relación laboral y, posteriormente, cada doce meses, deberá requerir la presentación por parte del adolescente del certificado que acredite su aptitud física para las tareas a desempeñar. Dicho certificado deberá ser presentado por el empleador

ante la autoridad administrativa del trabajo competente dentro del plazo de diez días hábiles posteriores a su recepción. La Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares establecerá los requisitos que deberá contener el certificado médico. En caso de no cumplirse con este requerimiento y con su presentación ante la autoridad administrativa del trabajo competente, la relación laboral se considerará deficientemente registrada, sin perjuicio de las demás sanciones que pudieran corresponder de conformidad con la normativa vigente”.

El artículo 11 dispone que “la jornada de trabajo de seis horas diarias no podrá, bajo ninguna circunstancia, realizarse en horario nocturno, entendiéndose por tal el que se cumpla entre la hora 20:00 de un día y la hora 6:00 del siguiente”.

A su vez, el artículo 12 establece que el empleador, previo al inicio de la relación laboral, deberá requerir del adolescente la constancia de finalización de los estudios que por ley se consideran obligatorios. Dicho certificado de terminalidad educativa deberá ser presentado ante la autoridad administrativa del trabajo competente, dentro de los diez días hábiles de recepcionado. En caso de que el adolescente no hubiera finalizado el período de educación que la ley considera obligatorio, el contrato de trabajo deberá contener una cláusula que fije las obligaciones asumidas por el empleador a tal fin. Asimismo, en dicho caso, el empleador deberá requerir, al inicio y finalización del ciclo lectivo (marzo y diciembre de cada año), la presentación por parte del adolescente del certificado de escolaridad pertinente con indicación del resultado obtenido en el ciclo respectivo. Dicho certificado deberá ser presentado por el empleador ante la autoridad administrativa del trabajo competente dentro del plazo de diez días hábiles posteriores a su recepción. El mencionado certificado deberá acreditar la inscripción de alumno regular o los estudios cursados o de finalización de estudios, según corresponda, y ser expedido por la autoridad escolar del establecimiento correspondiente a la jurisdicción de que se trate, conteniendo como mínimo fecha, firma, sello y nombre, número, distrito/comuna, dirección y teléfono de la escuela, todo de acuerdo con la normativa vigente que rige en la materia. En caso de no cumplirse con este requerimiento y con su presentación ante la autoridad administrativa del Trabajo competente, la relación laboral se considerará deficientemente registrada, sin perjuicio de las demás sanciones que pudieran corresponder de conformidad con la normativa vigente.

La **Ley N° 26.940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral**, sancionada y promulgada en mayo de 2014, crea “el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el que se incluirán y publicarán las sanciones firmes [...], aplicadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, por la Administración Federal de Ingresos Públicos, por las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA), y por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT)”. La ley especifica, en su artículo 3.º, que las “sanciones impuestas por infracciones a la Ley de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente 26.390 y a la ley 26.647, una vez firmes, deberán ser informadas por el tribunal actuante al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, para ser incorporadas al Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL)”.

Anexo IX. Listado de las COPRETI

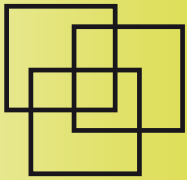
COPRETI	Fecha de creación	Normativa de creación	Dependencia funcional
Buenos Aires	21/06/2005	Decreto N° 2833/05	Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires
		Ley Provincial N° 13.803/08	
CABA	31/07/2009	Decreto N° 667/09	Subsecretaría de Trabajo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Catamarca	09/10/2003	Decreto N° 275/03	Subsecretaría de Trabajo. Ministerio de Trabajo y Justicia
Chaco	11/08/2004	Decreto N° 1367/04	Ministerio de Economía, Industria y Empleo
	04/11/2011	Ley N° 6872/11 de Creación del Consejo Provincial de Prevención y Erradicación del TI	Subsecretaría de Trabajo
Chubut		No tiene COPRETI constituida	
Córdoba	12/06/2008	Decreto N° 887/08	Ministerio de Trabajo de la Provincia de Córdoba
Corrientes	18/10/2002	Decreto N° 2230/02	Ministerio de Industria, Trabajo y Comercio. Subsecretaría de Trabajo
Entre Ríos	16/05/2003	Decreto N° 1694/03	Ministerio de Trabajo de la Provincia de Entre Ríos. Secretaría de Trabajo y Seguridad Social.
Formosa	08/11/2004	Decreto N° 1167/04	Ministerio de Gobierno, Justicia y Trabajo de la Provincia de Formosa
Jujuy	18/03/2003	Decreto N° 6746/03	Secretaría de Trabajo y Relaciones Laborales
La Pampa	26/11/2003	Decreto N° 2140/03	Ministerio de Gobierno, Justicia y Seguridad. Subsecretaría de Trabajo
La Rioja	09/06/2003	Decreto N° 339/03	Ministerio de Gobierno, Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Secretaría de Trabajo
Mendoza	15/10/2003	Decreto N° 1739/03	Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social
Misiones	11/11/2002	Decreto N° 1402/02	Ministerio de Trabajo y Empleo
Neuquén	10/06/2008	Decreto N° 933/08	Subsecretaría de Trabajo
Río Negro	30/09/2003	Decreto N° 1227/03	Secretaría de Trabajo
Salta	17/03/2004	Decreto N° 679/04	Ministerio de Trabajo de Salta. Secretaría de Trabajo
San Juan	23/08/2004	Decreto N° 1195/04	Subsecretaría de Trabajo. Dirección de Relaciones Laborales
San Luis	nov. de 2008	Decreto N° 6118 MGJyC 2008	Ministerio de Gobierno Justicia y Culto del Gobierno de la Provincia de San Luis. Programa de Relaciones Laborales

Continúa en página 129.

COPRETI	Fecha de creación	Normativa de creación	Dependencia funcional
Santa Cruz	28/09/2004	Decreto N° 2875/04	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social
Santa Fe	05/03/2004	Decreto N° 231/04	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
	03/03/2008	Decreto N° 510/08	
Santiago del Estero	24/10/2006	Decreto N° 1603/06	Secretaría de Trabajo
Tierra del Fuego	25/09/2006	Decreto N° 827/06	Ministerio de Trabajo
Tucumán	04/03/2003	Decreto Acuerdo N° 3/14 (MGyJ) - Formalización	Secretaría de Trabajo. Ministerio de Gobierno y Justicia

Anexo X. Listado de siglas

- CGT: Confederación General del Trabajo.
- CONAETI: Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.
- COODITIA: Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente.
- COPRETI: Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.
- CTA: Central de Trabajadores de la Argentina.
- EANNA: Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes.
- MANNyA: Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes.
- MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
- OIT: Organización Internacional del Trabajo.
- OTIA: Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente.
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- RENATEA: Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios.
- SSPTyEL: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.
- UATRE: Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores.
- UIA: Unión Industrial Argentina.
- Unicef: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.



ISBN 978-9-223303-25-9



9 789223 303259 >