

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

MONOGRAFÍA FINAL

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

TUTOR: PROF. GUSTAVO DE ARMAS

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

**TRABAJO INFANTIL:  
ENCRUCIJADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**URUGUAY, 2000- 2010**

JULIANA CRAIGDALLIE ALLENDE

## **RESUMEN**

Este documento pretende proporcionar al campo de estudio de la Ciencia Política una representación del fenómeno del trabajo infantil y adolescente en Uruguay en la primera década del siglo XXI. Se presenta una panorámica de los procesos de toma de decisiones actuales de las políticas públicas correspondientes y sus formas de expresión e inserción en el contexto nacional, así como un panorama ideal de eliminación del fenómeno a través del análisis multiteórico del enfoque de redes, con proyecciones de corto, mediano y largo plazo.

## **ABSTRACT**

This essay is meant to provide the Political Science field an excerpt of the issue of child and adolescent labor in Uruguay in the first decade of the 21<sup>st</sup> Century. An overview of the present public policies decision taking processes and its outcome in the national context is given. What is more, the work studies an ideal scenario of eradication of child and adolescent labor through the policy network analysis, including short, intermediate and long term projections.

## **TABLA DE CONTENIDOS**

## **TEMA**

Siglas

Introducción

Pregunta

Problema

Objetivo general

Objetivos específicos

Capítulo I: Presentación y estado del arte

I. a) Definiciones

I. b) Estadísticas

I. c) ¿Dónde, en qué, cuánto, con quién?

I. d) Las niñas, un capítulo aparte

Capítulo II: Marco teórico

II. a) Políticas públicas: algunas definiciones clásicas

II. b) Uruguay y su matriz de políticas públicas

II. c) La matriz uruguaya de políticas sociales

II. d) Políticas sociales: un enfoque conceptual general aplicado al caso

II. e) Desenredando políticas públicas

Capítulo III: Análisis de caso

III. a) Antecedentes institucionales y normativa jurídica

III. b) “*Los cuellos de botella*”

III. c) Las instituciones

III. d) El combate a la exclusión

III. e) Normativa jurídica ratificada por Uruguay

Conclusiones

Bibliografía

Anexos

## **SIGLAS**

AHTD- Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente  
ASSE- Administración de los Servicios de Salud del Estado  
BPS- Banco de Previsión Social  
CBA- Canasta Básica Anual  
CETI- Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil  
ECH- Encuesta Continua de Hogares.  
ENHA- Encuesta Nacional de Hogares Ampliada  
ESCNNA- Explotación Sexual Comercial contra Niños, Niñas y Adolescentes.  
ENIA- Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia  
IIN- Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes  
INE- Instituto Nacional de Estadística  
INAU- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay  
IPEC - Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil  
MEC- Ministerio de Educación y Cultura  
MIDES- Ministerio de Desarrollo Social  
MSP- Ministerio de Salud Pública  
MTSS- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social  
NNA- Niños, niñas y adolescentes  
OIT- Organización Internacional del Trabajo = ILO- International Labor Organization  
ODM- Objetivos de Desarrollo del Milenio  
PFTI- Peores Formas de Trabajo Infantil  
UNICEF- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

## **INTRODUCCIÓN**

*"A los niños hay que protegerlos, la manera que hay de hacerlo es educando. Que aprendan a tener responsabilidad, tener la garantía de que tiene sus pesitos, que se los ganó él, que los gasta con su discernimiento, eso es más digno a que tenga que salir a mangar por ahí."* José Mujica, 2009

*"La legislación actual es tan absurda que en el campo no deja trabajar a caballo a los muchachos, pero andan desde los cinco años para ir a la escuela. Hay que legislar de acuerdo a la realidad."* Luis A. Lacalle de Herrera, 2010

Ojalá fuera original decir que la pobreza tiene cara de niño, o mirando de cerca, de niña rural, indígena o afrodescendiente. En el mundo: *Para 2008, se ha estimado que el 13,4 por ciento de los niños entre 5 y 17 añosse encontraban inmersos en la producción económica, el 10 por ciento en situación de trabajo infantil y el 6,7 por ciento en peores formas de trabajo infantil, específicamente en «trabajos peligrosos».*<sup>1</sup> En Latinoamérica, 40.000.000 de niños y niñas viven en las calles o deambulan por ellas permanentemente como cruel forma de sobrevivir<sup>2</sup>. En el Uruguay, las cifras son también dolorosas: **35.562 niños, niñas y adolescentes trabajan según el último Módulo de Trabajo Infantil**. Sin embargo, hay buenas noticias al respecto: de 2005 a 2008, el porcentaje de “niños ocupados en actividades económicas” en la región disminuyó de 14.7% a 13.4%- PARA ESTIMACIONES REGIONALES Y TENDENCIAS MUNDIALES, VER ANEXOS, CUADROS 12 Y 13, OIT 2010. Este país que porfiadamente ha resistido mirarse en el espejo latinoamericano, también ha dado la espalda históricamente a sus niños. Desde 2005, sin embargo, la infancia irrumpe en el escenario social y político nacional, en tanto los niños, niñas y adolescentes comienzan a ser visualizados –tímidamente, y con muchas idas, venidas y contratiempos- como lo que son: **sujetos de derechos inalienables e intransferibles**. El **trabajo infantil y adolescente**<sup>3</sup> es un tema que, tanto por su complejidad como por la escasa acumulación teórica de referencia, requiere un abordaje politológico polidimensional. Sus múltiples aristas, políticas, económicas, sociales y culturales, así lo ameritan. Los contrastes que el sistema político nacional manifiesta al respecto, también. No parece haber, en los ciudadanos de a pie y en los decisores y hacedores de políticas públicas, una percepción cualitativa ni cuantitativa del fenómeno en el país urbano y en el rural, donde es aún más acuciante. Los informes son letra muerta, las reformas educativas y los adolescentes en conflicto con la ley acaparan la atención, discusiones y esfuerzos de votantes y votados.

El presente documento es de tipo **descriptivo**: pretende proporcionar al **campo de estudio de la Ciencia Política una representación del fenómeno del trabajo infantil y adolescente**. A través del análisis teórico que provee el **enfoque de redes**, se busca aprehender los procesos de toma de decisiones actuales de las

---

1 OIT (2010: 56).

2 Kliksberg (2007: 280)

3 Se consideran niños hasta los 17 años, de acuerdo a las convenciones internacionales vigentes y suscriptas por el Estado uruguayo. Cuando sea posible, se utilizará la expresión “niños, niñas y adolescentes”. En caso contrario, el masculino genérico no implica discriminación de ningún tipo.

**políticas públicas** relativas al mismo, sus formas de expresión e inserción en el contexto nacional, así como presentar un panorama de un futuro cercano y posible : **trabajo infantil=0.**

## **PREGUNTA**

Las recientes investigaciones sobre el trabajo infantil y adolescente en el Uruguay actual arrojan resultados sobre la necesidad de articular las políticas públicas existentes. Se destaca su compartimentación y fragmentación, a pesar de la existencia de un organismo supuestamente rector y articulador de las políticas sectoriales, el CETI.

Entonces: **¿Existe un proceso de toma de decisiones orientado a erradicar definitivamente el trabajo infantil y a desestimular, prevenir y controlar el trabajo adolescente, en todo el territorio nacional, con una gestión estatal eficaz y eficiente en tanto garante del bien común?**

## **PROBLEMA**

El trabajo infantil y adolescente no es concebido por los actores sociales y políticos uruguayos en su real magnitud. El Estado ha realizado algunos tímidos abordajes, pero no desde una matriz conceptual abarcativa de la problemática. La integralidad de un tema tan complejo debería involucrar y movilizar al mercado de trabajo, a la familia, al poder político, a la sociedad civil organizada, al movimiento sindical organizado, al sistema educativo y a la academia.

El liderazgo presidencial ha mostrado ser una variable de peso en la ejecución de políticas públicas en este país. El Dr. Tabaré Vázquez se propuso concretar la iniciativa “Una computadora por niño”, y la -popularmente conocida como- “ley anti tabaco”, y así lo hizo. Sería crucial que un presidente dé voces a quienes sufren en silencio.<sup>4</sup> **“Todo lo que se necesita es una imposición política”**<sup>5</sup> que apunte directamente al trabajo infantil y adolescente, en tanto conlleva una baja dotación de activos físicos, humanos y sociales por parte de los niños y adolescentes, consecuencia de las características de los agentes y las formas que asume la interacción del niño con aquéllos<sup>6</sup>.

Alcanza una mirada a la **participación laboral infantil y adolescente relevada por la ECH**. 20, 8 % de los adolescentes de 17 años residentes en el país urbano trabajan, elevándose la cifra al 43, 7% en el país rural.<sup>7</sup> La

---

4 Así se refiere a los niños trabajadores el programa ¡Alto al Trabajo Infantil! SCREAM, de IPEC- OIT.

5 Lindblom (1996: 247)

6 <http://www.ilo.org/ipec/facts/lang--es/>.

7 UNICEF (2003: 33).

mayor incidencia se da en localidades menores a 5000 habitantes, con el 7.7 % del total de niños, seguida por la capital del país con el 5.4%.<sup>8</sup>

**Se pretende contribuir a la difusión de la información existente y a la generación de un debate nacional que realmente involucre voluntades políticas y sociales,<sup>9</sup> instale el tema del trabajo infantil y adolescente en la agenda política, y así cohesione las – fragmentadas y compartimentadas-políticas correspondientes, fomentando su implementación concreta por parte de los gerentes sociales y tecno- políticos, con un adecuado control de las organizaciones de la sociedad civil.**

En relación a la Ley 15848, el Dr. T. Vázquez sostenía en un discurso el 22/5/11: “¿Por qué no abrimos una etapa de reflexión y de análisis, nos sentamos alrededor de una mesa...?” En 2010, el gobierno del Presidente Mujica convoca a un Diálogo Nacional por el Empleo<sup>10</sup> “porque se entiende que si bien la formulación y aplicación de políticas públicas constituye un campo de acción insoslayable del Estado, el recurso al diálogo social aporta de modo sustantivo tanto a la legitimidad de las políticas como a su perfeccionamiento”. Se apunta por esta vía a lograr “políticas públicas eficaces, pertinentes, oportunas y socialmente legitimadas”, en tanto “el ejercicio del diálogo contribuye, por sí mismo, a la consolidación y profundización de la democracia”, tan preciada por Uruguay, Estado signatario del Pacto Mundial del Empleo y el Programa de Trabajo Decente (OIT).<sup>11</sup> **“La eliminación del trabajo infantil” es uno de los pilares para “mantener el proceso de crecimiento a tasas elevadas, sino también crecer con calidad”.**

**Niños explotados hoy, ciudadanos inertes mañana.** El acceso desigual a las fuentes de información, educación y socialización es clave fundamental en la *comprensión* del juego del poder,<sup>12</sup> así como en la generación de opiniones influyentes y acciones eficaces. Si se considera que “la democracia no requiere simplemente el control por parte de los ciudadanos sino una igual distribución de los derechos y las capacidades de control entre ellos (...) y su influencia se difunde por la sociedad”<sup>13</sup>... entonces **la democracia**

---

8 Fernández et al (noviembre 2010: 22)

9 Con los antecedentes, desde el primer gobierno progresista, de distintas iniciativas de promoción de la participación a varios niveles, en lo macro- nacional, y en lo micro- local. Cabe citar a modo de ejemplos: el debate educativo, el diálogo sobre seguridad social, el diálogo sobre defensa, las Mesas de Convivencia, los Consejos de Salarios, el actual debate sobre el Sistema Nacional de Cuidados. De Armas et al (2009:7)

10 Disponible en: [http://www.mtss.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3413&Itemid=481](http://www.mtss.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=3413&Itemid=481) Acceso el 6/5/2011.

11 Disponible en: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--es/index.htm>. Acceso el 6/5/ 2011.

12 Lindblom (1991: 127).

13 Lindblom (1991: 122).

uruguaya, en tanto *sistema que posibilita una gobernabilidad incluyente y estable*,<sup>14</sup> está ya endeudada con sus futuros ciudadanos y ciudadanas.

## **OBJETIVO GENERAL**

La literatura destaca el acceso y manejo imperfecto de la información por parte de los gerentes sociales y tecno- políticos, que tienden a invisibilizar el trabajo infantil y adolescente. La sociedad civil no demanda al sistema político una cabal solución a la problemática, a través de políticas coherentemente articuladas entre sí en su elaboración, implementación, monitoreo y evaluación.

**Se plantea un relevamiento exhaustivo del estado del arte y la acumulación teórica sobre las políticas públicas diseñadas e implementadas en el Uruguay en la primera década del siglo XXI para prevenir y erradicar el trabajo infantil, así como para desestimular, prevenir y controlar el trabajo adolescente en todo el territorio de la República.**

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- 1) Presentar y evaluar el **estado de situación actual** a través del análisis de los programas implementados en el territorio nacional en el período de tiempo determinado.
- 2) Investigar la **estructura de la toma de decisiones** y la **gestión correspondiente de los actores estatales** encargados de la secuencia de las políticas en ejecución en el período y territorio definidos.

## **CAPÍTULO I: PRESENTACIÓN Y ESTADO DEL ARTE**

---

14 Lahera (2004: 11).



"Aunque parece que el individuo está emancipado porque trabaja y tiene dinero, sigue siendo un niño sin posibilidad de sobrevivir solo." José Enrique Fernández, 2010<sup>15</sup>

Data de 1995 el primer indicio de acumulación teórica de los think tanks nacionales, con el trabajo pionero de M. E. Lournaga *Uruguay Adolescente. Prostitución de Adolescentes y Niños*.

En épocas más recientes: *Análisis de las políticas y programas sociales en Uruguay: la acción pública para prevenir y combatir el trabajo de niños, niñas y adolescentes*, en 2004, por los investigadores de CIESU J. Fernández y H. De los Campos<sup>16</sup>; de Fernández, J., H. De los Campos, G. Butler y V. Cabrera<sup>17</sup> *Estudio sobre las características de los niños, niñas y adolescentes trabajadores y sus familias (modalidades de trabajo infantil y peores formas, perfil socio económico y cultural de las familias*, en 2005.

UNICEF Uruguay publicó en 2003 *El trabajo infantil y adolescente en Uruguay y su impacto sobre la educación; Historias en el silencio: Prostitución infantil y adolescente en Montevideo y área metropolitana*, en 2007; *Una mirada a la situación de la prostitución infantil y adolescente en Uruguay*, en 2004<sup>18</sup>.

Los investigadores económicos Rodrigo Arim y Gonzalo Salas publican en 2007 *Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. Módulo de trabajo infantil y adolescente. Principales resultados*<sup>19</sup>.

Proniño Uruguay, programa de responsabilidad social empresarial de Fundación Telefónica, ha avalado cuatro investigaciones realizadas por el equipo de CIESU y Gurises Unidos, en el marco de su programa de prevención y erradicación del trabajo infantil a través de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

20

---

<sup>15</sup> *Mujica e Inau difieren por trabajo de los menores*. El País, 8/8/ 10. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/100808/ptacio-506936/nacional/Diferencias-por-trabajo-infantil/> Acceso el 16/5/11.

<sup>16</sup> En adelante, Fernández et al 2004.

<sup>17</sup> En adelante, Fernández et al 2005.

<sup>18</sup> Todos disponibles en [http://www.unicef.org/uruguay/spanish/resources\\_6260.htm](http://www.unicef.org/uruguay/spanish/resources_6260.htm)

<sup>19</sup> En 1999 y 2006, a instancias de UNICEF Uruguay, se aplica un Módulo de Trabajo Infantil. Este cuantifica a todos los niños y niñas entre 5 y 17 años, siendo así *un mecanismo complementario de captación al mecanismo estándar incorporado en la ECH* (Arim y Salas 2007: 5). Para el primer Módulo, no hay un informe disponible similar al de Arim y Salas, pero los datos arrojados se pueden consultar en <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/infantil/TRABAJO%20INFANTIL.pdf>

<sup>20</sup> *Abordaje Integral del Trabajo Infantil en contextos de pobreza (2005), Orientaciones para la cobertura periodística del trabajo infantil (oct. 2010), Trabajo Infantil en el Uruguay: La paradoja de la sobrevivencia en la basura (nov. 2010), y Herramientas para el abordaje integral de niños, niñas y adolescentes en situación de calle (dic. 2010)*.

## DEFINICIONES

El **trabajo infantil** deteriora el aprendizaje, al incidir negativamente en la absorción de conocimientos en el sistema educativo formal pero también al limitar su participación en actividades que inciden directamente en el proceso de crecimiento y maduración. Es un proceso:

i) de emancipación imperfecta, temprana, precaria e incompleta, que rompe con el proceso de socialización del niño y genera desafiliación institucional

ii) de falsa socialización laboral, que se desarrolla en un contexto de aumento de la desigualdad social y fragmentación de la sociedad. Genera pasivos que ponen en riesgo futuras instancias de resocialización en la actividad laboral formal adulta.

iii) que sustituye a la socialización universalista que se realiza a través de la escuela primaria, y en sus mejores casos, continúa en secundaria. Estos niños se socializan en responsabilidades, valores y reglas basados en las relaciones del mundo adulto. Soslayan así las etapas que les permiten crecer para ser trabajadores formales, con calificaciones adecuadas, derechos y dignidad.

Es entonces una **actividad relacionada directamente con la pobreza, la exclusión social y la inequidad, que es “de responsabilidad pública y por ende requieren del accionar del Estado”**<sup>21</sup>.

**Fernández et al** (2005: 67) resaltan el impacto de los cambios en el mercado laboral en las dos últimas décadas sobre las familias con adolescentes trabajadores, así como la insuficiente respuesta estatal para que estos vínculos conformen círculos virtuosos y no viciosos. Los investigadores parten de la base que las dotaciones de capital que las familias transmiten a sus pequeños integrantes se originan en sus relaciones con la comunidad, el Estado y el mercado. Al respecto, identifican tres **elementos cruciales en el trabajo infantil**. Son: 1) la mercantilización de la sobrevivencia, 2) la reproducción generacional de la pobreza, que tiene al trabajo infantil como un elemento intrínseco, y 3) la fuerte segmentación territorial, que genera situaciones de socialización entre pares (...) que reproducen las estrategias de trabajo infantil a partir de los propios niños.

**Arim y Salas** (2007) realizan un exhaustivo relevamiento del debate en torno a las **definiciones**, desde la más amplia hasta la más acotada:

1) todas las actividades no escolares y no recreativas, incluida la colaboración en empresas de corte familiar que impliquen trabajo ligero o la ayuda en tareas domésticas

2) actividades “no típicas” de la edad y que deberían ser objeto de intervenciones de política para evitar su difusión.

3) actividades asociadas: el trabajo para el mercado, el trabajo rural y el trabajo doméstico <sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Midaglia 2000.

<sup>22</sup> Skoufias y Parker 2001.

4) aquellos niños, niñas o adolescentes que realizan actividades de generación de ingresos en respuesta a situaciones socialmente impuestas. Estas actividades se ubican dentro de la economía formal, informal o marginal desarrollándose dentro o fuera del núcleo familiar, en la calle o fuera de ella, utilizando para ello tiempo parcial o total y recibiendo o no una remuneración, la que puede ser en dinero, especie o servicio<sup>23</sup>.

5) el subconjunto de actividades donde normativamente existe acuerdo que deberían ser abolidas a través de la acción del Estado (OIT). Se refiere a niños que entre 15 y 18 años realizan trabajos peligrosos, entre 12 y 15 años trabajo sin riesgo y los menores de 12 años trabajos ligeros.<sup>24</sup>

6) actividades económicas que ponen en riesgo el desarrollo normal del niño o niña. Este enfoque reserva el término de trabajo infantil para las actividades que implican un trabajo intenso y/o peligroso, las **PFTI**<sup>25</sup>, por oposición a aquéllas en que los niños y niñas realizan actividades laborales en condiciones de relativa seguridad y sanidad. El Departamento de Inspección Nacional del Trabajo Infantil y Adolescente del INAU publica en su página web: *Los impactos en la salud son de alta gravedad, incluso la muerte. Por tanto por ninguna circunstancia y en ninguna edad los niños deberían estar expuestos. La peligrosidad del factor de riesgo, su sola presencia es una razón suficiente, independientemente de cualquier otra variable individual o de las condiciones de trabajo. El criterio para definir exposición cero es la consideración de vulnerabilidad del menor. Debe tenerse en cuenta las características anátomo-funcionales de los niños para la definición de un trabajo peligroso.* Cada país miembro de OIT elabora una lista correspondiente; algunas PFTI presentadas por Uruguay son: **a) trabajo callejero; b) trabajo deportivo rentado; c) recolección y clasificación de residuos; d) trabajo en construcción; e) pesca industrial; f) trabajo con maquinaria peligrosa; g) producción de materiales pornográficos; h) servicio doméstico; i) espectáculos (discotecas, bares, casinos, circos, salones de juego); i) ESCNNA y no comercial**<sup>26</sup> -Ver listado completo en ANEXOS.

---

23 UNICEF- Uruguay 1991

24 OIT. 2002; OIT. 2005.

25 <http://www.inau.gub.uy/dependencias-principales/inspeccion-laboral.html>. Acceso el 23/ 3/ 2011.

26 Las políticas públicas sobre ESCNNA ameritan una investigación que excede los límites de este trabajo. Bibliografía ampliatoria: 1) INAU y UDELAR presentan datos de ESCNNA en ciudades fronterizas. [http://www.wozyvos.org.uy/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1281:ii&catid=46:trabinfantil&Itemid=78](http://www.wozyvos.org.uy/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1281:ii&catid=46:trabinfantil&Itemid=78). 2) Observatorio de ESCNNA del IIN, capítulo sobre Políticas Públicas por país: <http://www.annaobserva.org/web/public/listado.php?area=5&pais=18&es=p>. 3) Martínez, Rodolfo. *ESCNNA. De la vulneración a la protección de derechos: un camino posible*. Cuadernos del CIEJ. 4) *Historias en el silencio: Prostitución infantil y adolescente en Montevideo y área metropolitana, 2007; Una mirada a la situación de la prostitución infantil y adolescente en Uruguay, 2004.* <http://www.unicef.org/uruguay/spanish/publications.html>

7) En consonancia con los parámetros de OIT y SCN, Arim y Salas se refieren a **trabajo intensivo dentro del hogar**, para captar la situación de los niños que si bien aparecen como inactivos, presentan una dedicación a las tareas domésticas potencialmente riesgosa para su desarrollo. Forman esta categoría aquellos niños y niñas que trabajan dentro de su hogar más de catorce horas semanales. Discriminan la carga horaria dedicada a labores dentro del hogar, porque influye decisivamente para evaluar la calidad y la cantidad del tiempo empleado en las tareas escolares. Consideran que la mayoría de los niños que realizan este tipo de trabajo, y sus familias, no lo concientizan como tal – ni lo declaran- sino que lo denominan “ayudar”.

Reservan la categoría de **trabajo infantil propiamente dicho** a:

\*los niños entre 5 y 13 años que desarrollan actividades económicas según la información reportada por el módulo de trabajo infantil de la ENHA.

\*los niños entre 14 y 17 años que desarrollan actividades económicas según la información reportada por el módulo de trabajo infantil de la ENHA.

\*los niños entre 14 y 17 años que desarrollan actividades económicas según la información reportada en la grilla tradicional de la encuesta de hogares aplicada a la población en edad de trabajar.

Por lo tanto, al categorizar en **trabajo infantil propiamente dicho** y **trabajo intensivo dentro del hogar**, y ajustando por la PEA el número de niños que trabajan fuera del hogar, la proporción de **niños, niñas y adolescentes trabajadores identificados es del 7.9%.**<sup>27</sup>

## ESTADÍSTICAS

Módulo de Trabajo Infantil ENHA	1999	2006
LOCALIDADES	Hasta 5000 habitantes	Todo el país
INCIDENCIA NIÑOS EN EDAD ESCOLAR	1 %	2 %
INCIDENCIA NIÑOS EN EDAD LICEAL	12.7 %	10.6 %
ESTRUCTURA DE GÉNERO: RELACIÓN NIÑO/ NIÑA	2/ 1	1/ 1
NIÑAS TRABAJADORAS QUE ESTUDIAN	58.1 %	70%
NIÑOS TRABAJADORES QUE ESTUDIAN	46.2 %	67%
ESTRUCTURA DE HOGARES	Más compuestos y extendidos	Menos biparentales/ más jefaturas femeninas

ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

En 1999, *La definición de trabajo infantil utilizada, se ajusta a las recomendaciones de IPEC- OIT. Incluye además de las actividades económicas consideradas en las encuestas sobre fuerza de trabajo, todas las labores domésticas que realiza el niño en el hogar por mandato de padres o tutores, de las que es principal responsable*<sup>28</sup>. Para procesar el Módulo 2006, Arim y Salas (2007: 9) toman una versión amplia: trabajo

<sup>28</sup> Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/infantil/TRABAJO%20INFANTIL.pdf>

infantil es *todas las actividades que pongan en riesgo el desarrollo del menor, más allá de las definiciones habituales de la OIT o el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas.*

La proporción de niños que trabajan es similar en ambos períodos, 6.5 y 6.1%, con **diferencias apreciables por tramos de edad**. Debido a las diferencias en el relevamiento de la información estadística entre ambos Módulos, no es posible señalar tendencias, aunque se aprecia un panorama de relativa estabilidad en la incidencia del trabajo infantil.

En la comparación por **edad**, aumenta la incidencia de 3.7 a 5% en localidades de más de 5000 habitantes para adolescentes de 14 a 17 años. La percepción del ingreso precoz al mercado laboral como más atractivo, que la permanencia en el sistema educativo para los niños de los quintiles de más bajos ingresos, ha sido ampliamente descripta por la literatura de referencia.<sup>29</sup>

Hay cambios en la **estructura de género del trabajo infantil**. De una relación entre varones y niñas dados a uno en 1999, las participaciones son ahora similares. El análisis indica una sustitución de los niños por las niñas, la cual se acompaña de cambios en los niveles de asistencia a centros educativos.

Con respecto a **la estructura de hogares**, aumentan los hogares con jefatura femenina. Cuanto más temprano se inicie la etapa reproductiva, menores las probabilidades de la madre de continuar sus estudios. La sobre fecundidad y la reproducción temprana constituyen pasivos demográficos para los hogares pobres, en tanto conllevan costos monetarios y no monetarios que dificultan la adquisición de nuevos activos.<sup>30</sup> Hay una rápida inserción laboral de los niños en tanto perceptores de ingresos, en función de los altos costos asociados al cuidado de la infancia, en relación al probable salario de la madre con prole numerosa.

Los **hogares biparentales** alojan menos niños trabajadores: 4.2% en las localidades de más de 5000 habitantes y 6.7% en las localidades pequeñas. Indudablemente hay un patrón diferenciado del peso de los hogares monoparentales, el cual presenta un considerable aumento en relación a la distribución de los hogares con niños que trabajan. La captación de mayores ingresos, a través de nuevos perceptores de ingresos, probablemente sea lo que impulsa a los hijos a ingresar precozmente al mercado laboral, en solitario o “ayudando” al mayor a cargo.

**VER ANEXOS, CUADRO 26, ARIM Y SALAS.**

## **¿DÓNDE, EN QUÉ, CUÁNTO, CON QUIÉN?**

El **tipo de tareas asociadas al trabajo infantil** y el **área geográfica** están directamente relacionados, como surge claramente de la ENHA 2006. Se señala el peso del abanico de la oferta laboral en las localidades de más de 5000

---

29 Alguna literatura refiere a la sigla NINI o NENT (ni estudian ni trabajan).

[http://white.oit.org.pe/portal/documentos/ni\\_estudian\\_ni\\_trabajan\\_20\\_07\\_07.pdf](http://white.oit.org.pe/portal/documentos/ni_estudian_ni_trabajan_20_07_07.pdf);

<http://www.universidad.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/26134>

30 Rodríguez, 2002, citado por Arim y Salas (2007: 31).

habitantes, en las cuales predominan los trámites y mandados, por oposición a las localidades pequeñas, donde las labores agrícolas poseen mayor incidencia.

Siendo el promedio de horas trabajadas alrededor de 4 horas semanales, no sorprende que éste aumente en las localidades de menos de 5000 habitantes. **El trabajo infantil en el campo, así como la recolección y clasificación de residuos en los pueblos y ciudades, son actividades económicas que se realizan – prácticamente- en el mismo espacio donde habita la familia.** Por lo tanto, el proceso de asignación de roles implica la colaboración – aun a tiempo parcial – de los distintos miembros del hogar en esas tareas. A partir de estas observaciones, se puede concluir que en las **localidades de más de 5000 habitantes** las tareas que se realizan están vinculadas a ciertas “rupturas” con el hogar, dado que estos niños trabajan fundamentalmente con otros menores o solos. Se da una situación inversa en la comparación: en la **capital** son más los niños que realizan las actividades con otros menores, mientras que en los otros **centros urbanos de más de 5000 habitantes** son más quienes trabajan solos. Cabe resaltar que las tareas asociadas a **situaciones de mayor vulnerabilidad social**, como la recolección de desperdicios y la mendicidad, se concentran en la **capital del país, donde posiblemente la segmentación social también sea mayor.**

Debe también considerarse la **desprotección** a la que están expuestos estos niños y niñas. El trabajo infantil fuera del hogar, según con quien realizan las tareas, y asociado directamente a mayor vulnerabilidad (solo, con otros adultos, con otros menores de 18 años): 72,2 % en las localidades de más de 5.000 habitantes y 66,7 % en las localidades de menos de 5.000 habitantes. Se asocia directamente a la **remuneración**, dado que hay diferencias sustanciales según si se realiza en solitario o acompañado. En las localidades de más de 5000 habitantes las remuneraciones son levemente superiores, con **diferenciales importantes entre Montevideo y el Interior** cuando la tarea se realice con un familiar o con el padre (con niveles muy superiores en el Interior), que si se realiza con otro adulto (es mayor el ingreso en la capital). Esto abre una ventana al análisis de las diferencias en el **costo de oportunidad de estudiar entre regiones**. En las localidades pequeñas en todos los casos, salvo cuando el niño desarrolla las actividades con otro menor, la **remuneración** promedio supera el valor de la CBA, en tanto en las localidades de más de 5000 habitantes sólo cuando el niño trabaja con un adulto los ingresos cubren ese valor. El riesgo que el Uruguay está aventurando es muy alto: **la asistencia a escuelas y liceos y el trabajo fuera del hogar se hacen sustitutivos a partir de los 13 años en las localidades de más de 5000 habitantes y de los 11 años en las pequeñas.** Los niños, niñas y adolescentes entre 14 y 17 años son el 31.7% en las áreas rurales y el 14% en el resto del país. En tanto casi 50% de ellos no estudian en el área rural, en el resto del país la proporción es 25%. Debe recordarse que **la cobertura rural de la educación primaria es universal, la de secundaria es prácticamente inexistente**, y considerablemente baja en la mayoría de las localidades urbanas pequeñas. Dados los altos costos de oportunidad – fundamentalmente asociados al transporte desde el campo y pueblos pequeños a las localidades con centros educativos secundarios o técnicos- la **sustituibilidad trabajo/ escolarización** se vuelve altamente frecuente. El **ingreso precoz al mercado laboral en actividades rurales-** con la precariedad e inestabilidad que ello implica- es una alternativa atractiva para los adolescentes pertenecientes a los estratos de menores ingresos, en desmedro de la continuación de los estudios. La opción de migrar a otros

centros poblados o departamentos se presenta entonces como la opción posible en pos de continuar los estudios<sup>31</sup>. La proporción de los **ingresos aportados por los adolescentes al total del ingreso del hogar** supera el 15%, con las probables repercusiones sobre el perfil de ingresos futuros de los nacidos en hogares de bajos ingresos. En particular, la asistencia de los **adolescentes varones** de 17 años a centros educativos y su participación en el mercado de trabajo en las localidades de menos de 5000 habitantes tienen proporciones casi iguales. No es casual que a esa edad presenten, en promedio, dos años menos de educación si trabajan, con niveles más acentuados en el área rural.<sup>32</sup>

Asimismo, para las localidades de menos de 5000 habitantes se registra una caída en el peso de los niños que estudian, y un aumento del trabajo infantil, aunque disminuye desde los 15 años (por el ingreso al mercado laboral, el cual es mayor en las localidades grandes). **VER ANEXOS, GRÁFICO 4, ARIM Y SALAS.**

No hay diferencias significativas entre regiones en **la asociación del nivel educativo del/ a jefe/ a del hogar con la concurrencia al sistema educativo y la presencia de trabajo infantil**: son bajas y decrecientes. Hay sí una notoria diferencia cuando el jefe de hogar tiene educación terciaria, en que los niveles en el Interior son superiores a los de Montevideo para niños trabajadores. Se comprueba así el impacto de la educación de los adultos responsables sobre la decisión de estudiar de los menores. **VER ANEXOS, CUADRO 14, ARIM Y SALAS.**

Asimismo, la mayoría de los niños que realizan tareas intensivas en su hogar forman parte de familias en que el **nivel de instrucción** del 80% de sus jefes no supera Ciclo Básico. **VER ANEXOS, GRÁFICO 9, ARIM Y SALAS.**

En relación a la **jefatura del hogar activo/ pasivo- trabajador formal/ informal**, en las localidades pequeñas, los hogares con niños que trabajan presentan un peso relativo importante de jefatura de pasivos, mientras que en el resto del país hay mayor incidencia de jefatura de trabajadores informales. Esto podría asociarse al **tipo de trabajo infantil realizado con un adulto**, dado que amplía los ingresos a través de **emprendimientos familiares**.

Con respecto a la **inserción laboral del/ la jefe de hogar, tanto el trabajo infantil propiamente dicho como el trabajo intensivo en el hogar se asocian a peores condiciones de inserción laboral de los miembros adultos del hogar**. Hay una pequeña diferencia entre hogares con jefes desempleados y asalariados informales, al comparar Montevideo con otras localidades con más de 5000 habitantes: el peso relativo de hogares con niños que trabajan es más alto en Montevideo..

La ENHA provee información en relación a **privaciones en el acceso a bienes públicos y a una vivienda en estado aceptable por condición de pobreza**.<sup>33</sup> Hay una indudable **asociación entre las privaciones monetarias y**

---

31 Bucheli- Casacuberta (2000: 17). En: *Asistencia escolar y participación en el mercado de trabajo de los adolescentes en Uruguay*. Disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Doc1599.pdf>. Acceso el 7/4/ 2011.

32 Este fenómeno no es exclusivo del Uruguay. Arim y Salas (2007: 16) mencionan una investigación con datos similares para Venezuela y Bolivia.

33 Agua potable por red general, con servicio sanitario y salida por red general y acceso a red eléctrica a través de UTE, y vivienda decente (que no haya hacinamiento de la familia y que todos los materiales estén en estado aceptable). Arim y Salas (2007: 28).

**las no monetarias en la capital del país, en la cual en más de 50% de los casos coinciden ambas.** En los otros dieciocho departamentos bajan los niveles de asociación, tanto si se observa los hogares identificados como pobres desde la perspectiva del ingreso y no pobres desde la dimensión no monetaria, como aquéllos con privaciones en el acceso a bienes públicos aunque no sean considerados pobres desde la perspectiva del ingreso.

## **LAS NIÑAS: UN CAPÍTULO APARTE**

En 2009, OIT dedica el Día Internacional contra el Trabajo Infantil a los<sup>34</sup> aproximadamente **cien millones de niñas que realizan actividades económicas**, por lo general en la clandestinidad, incluidas **PFTI: esclavitud, trabajos forzados, pornografía, explotación sexual comercial y no comercial**. Las demandas a los Estados signatarios fueron:

- respuestas políticas para enfrentar las causas del trabajo infantil, con atención especial a la situación de las niñas;
- acción urgente para combatir las PFTI;
- mayor atención a la educación de las adolescentes, factor fundamental para estimular su acceso a Trabajo Decente al llegar a la edad adulta<sup>35</sup>.

**El trabajo intensivo dentro del hogar** – cocinar, limpiar, lavar, cuidar hermanos y/ o ancianos, traslado de agua y combustible, labores agrícolas familiares- se asocia en la mayoría de los casos con otra actividad económica fuera del mismo, constituyéndose en una **doble carga para las niñas**. Asimismo, la **discriminación** es moneda corriente: cuando las familias pobres deben optar entre enviar un hijo o una hija a la escuela, en la inmensa mayoría de los casos, optan por el hijo. Si, como se ha detallado previamente, las oportunidades de acceder a la educación son escasas para los niños trabajadores, más lo son para las niñas. Además, su **vulnerabilidad** en aquéllas sociedades en las cuales la mujer es discriminada por el sólo hecho de serlo, las deja aún más desprotegidas frente a la ley.

**Dos de cada tres personas analfabetas en el planeta son mujeres.** Al reducirse las oportunidades laborales debido a su menor educación, estas mujeres reciben también ingresos menores por igual trabajo.

En Uruguay, los investigadores económicos<sup>36</sup> constatan que, entre los 13 y 15 años, y para las localidades pequeñas, hay una mayor participación masculina en las tareas del hogar, asociada a ciertas actividades agrícolas familiares, que desaparece al entrar al mercado laboral. Las niñas desarrollan tareas dentro y fuera de su hogar, los niños

---

34 The World Day Against Child Labour will be celebrated on 12 June 2009. The World Day this year marks the tenth anniversary of the adoption of the landmark ILO Convention No. 182, which addresses the need for action to tackle the worst forms of child labour. Disponible en: <http://www.ilo.org/ipec/Campaignadvocacy/WDAKL/WorldDay2009/lang--en/index.htm>

35 Idem, traducción propia.

36 Arim y Salas (2007: 35).



fuera, visualizándose tempranamente los **roles de género estereotipados del “varón proveedor” y la “mujer cuidadora.”** VER ANEXOS, GRÁFICO 7, ARIM Y SALAS.

Por otra parte, el porcentaje de adolescentes que “no estudian ni trabajan” es sorprendentemente alto a prima facie: 24% en los hogares pobres y 34 % en los indigentes<sup>37</sup>. Sin embargo, el análisis estadístico revela que el 44 % de ellos realiza trabajo intensivo dentro de sus hogares. De ellos, lo hacen 26, 5% de los jóvenes y 62, 5% de las jóvenes, con clara predominancia del **sesgo de género desde la infancia.** VER ANEXOS, TABLA 15, AMARANTE ET AL.

Los investigadores subrayan la **dificultad de captar estadísticamente este tipo de trabajo infantil y adolescente: tareas domésticas específicas, períodos y horarios. Indican que, en las simulaciones, el costo de oportunidad se corresponde con el probable salario en el mercado – usualmente informal- de trabajo.**

También al observar las **características socio demográficas de los hogares**, pesa más el trabajo intensivo de las niñas en los compuestos y extendidos, probablemente por la mayor cantidad de integrantes, tanto en las localidades pequeñas como en las grandes. Sucede lo contrario en los monoparentales, a pesar de que, como se señalara previamente, es donde hay más niños trabajadores debido a la necesidad de captar más ingresos.

Esto es sólo una diapositiva del complejo panorama del trabajo femenino infantil y adolescente, fenómeno que, al igual que la ESCNNA, amerita una exhaustiva investigación teórica y empírica que excede los límites de este trabajo.

## CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

*“¿Cuánta desigualdad puede admitir una democracia sin abdicar de sus principios y aspiraciones?”* Gustavo De Armas. En Caetano (2005: 294).

### POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUNAS DEFINICIONES CLÁSICAS

Estudiar una política pública conlleva analizar la **gestión del Estado** y la **estructura de toma de decisiones** que la genera, diseña, implementa, monitorea, evalúa, y rediseña en caso necesario. En palabras de **Lindblom** (1996: 251): *“una función importante de los estudios acerca de las políticas públicas es evaluar las políticas pasadas y actuales, con miras en el futuro.”*

En la misma línea, **Lahera** (2004: 22) subraya que está en la naturaleza del buen gobierno prefigurar **políticas estratégicas que delineen su legado en base a una visión estratégica de mediano plazo.** Conjugar correctamente la dimensión política y la técnica en las políticas públicas, **institucionalizando una hoja de ruta que guíe la gestión gubernamental**, a través de evaluaciones y actualizaciones periódicas, se sugiere como una

<sup>37</sup> Amarante et al (2010: 211).

rutina formal básica para el Poder Ejecutivo. detalla (2004: 9) una serie de características de una **política pública de excelencia**, destacando que *la principal es que son comparables formalmente*. Son ellas: 1) fundamentación amplia y no sólo específica; 2) estimación de costos y de alternativas de financiamiento; 3) factores para una evaluación de costo- beneficio social; 4) beneficio social marginal comparado con el de otras políticas; 5) consistencia interna y agregada; 6) de apoyos y críticas probables; 7) oportunidad política; 8) lugar en la secuencia de medidas pertinentes; 9) claridad de objetivos; 10) funcionalidad de los instrumentos; 11) indicadores.

Por su parte, **Meny y Thoenig** (1992) clasifican las políticas públicas a partir de su **origen**: a) Aquéllas originadas desde la visión sistémica de la política, en las cuales las demandas de la población son canalizadas hacia los niveles decisorios a través de los agentes intermediarios, generalmente los partidos. b) Aquéllas cuyo origen supone que la oferta precede y determina a la demanda, y define las necesidades y sentidos de las políticas públicas que son aceptadas como legítimas. c) Una visión de larga duración según la cual las políticas públicas en cuestión se relacionan con fenómenos pasados relacionados generalmente con otras políticas públicas.

A su vez, **Aguilar Villanueva** (1994:26)<sup>38</sup> define la **política pública** como: a) el diseño de una acción colectiva intencional; b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, por lo tanto; c) los hechos reales que la acción colectiva produce.

## URUGUAY Y SU MATRIZ DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**Bergara, Pereyra, Tansini, Garcé, Chasquetti, Buquet y Moraes** (2005) siguen a Spiller- Stein - Tommasi (2003), y Scartascini - Olivera (2003), y destacan que las **instituciones políticas en Uruguay** llegan al **compromiso político en la perspectiva de corto plazo**, pero no a la **cooperación efectiva para políticas estables y flexibles en el largo plazo**. Las **políticas públicas** son el resultado de intercambios intertemporales complejos entre muchos **actores políticos** involucrados en las distintas etapas del **proceso de hechura de políticas** cuya habilidad para lograr **resultados cooperativos** – por ejemplo, lograr y reforzar **acuerdos duraderos en el tiempo**- juega un rol central. La **ausencia de coordinación** entre ellos puede conducir a **políticas incoherentes o inconsistentes**. Adicionalmente, muchas acciones pueden conllevar costos próximos y beneficios lejanos en el tiempo, por lo cual, si el ambiente no es favorable, los jugadores pueden optar por no realizar la jugada. Señalan los **atributos de las políticas** según sus características **costo- transacción**: i) la constelación de preferencias políticas, cuán cercanas son, cuán visible es el tema específico y, en general, cuáles son las ganancias esperadas a partir del conflicto político; ii) la disponibilidad de mecanismos externos de reforzamiento; iii) el número de actores políticos y jugadores de veto; iv) la relación entre el diseño de políticas y su implementación en cada arena y, consecuentemente, el rol del Legislativo y del Ejecutivo en su real implementación; v) el costo de implementar salvaguardas.

---

<sup>38</sup> Citado por Santos, Luz. 2008. Tesis de Licenciatura. *Cien años de políticas educativas. La escuela pública uruguaya 1877- 1972*.

## LA MATRIZ URUGUAYA DE POLÍTICAS SOCIALES

Afirma **Midaglia** (2000: 26) que la expansión del Estado de Bienestar y la consolidación democrática fueron en Uruguay parte del mismo proceso. Esta cultura política fuertemente estatalista que propició tempranas leyes de protección social a la mujer y a la infancia, recibe en 1934 un marco jurídico especializado, el Código del Niño, así como un organismo político administrativo rector, el Consejo del Niño. **Los programas de infancia se tornan así parte de una línea específica de intervención y responsabilidad del Estado.**<sup>39</sup>

El análisis histórico institucional realizado por **Busquets** (2005: 45) concluye que la política social del Estado Social del Uruguay tuvo, fundamentalmente, características de un régimen de bienestar corporativista-estratificado, en el que, mientras que la política de seguridad social era característica del régimen corporativista, la de educación pertenecía al tipo socialdemócrata, y la de salud resultaba de un *mix* liberal y corporativo. En general, destaca el **rol crucial de las políticas sociales como pilares de una estructura de oportunidades en pro del crecimiento del capital social**<sup>40</sup>, y de una ciudadanía diversa y activa. En la misma línea de **Fernández et al** (2004) casi una década después, **Busquets** (1996) subraya la **inexistencia de un sistema integral de políticas hacia la niñez y la adolescencia**. En particular, y en relación al criterio de acceso, sólo la educación tuvo carácter universal, sumando la atención materno- infantil en salud pública.

## POLÍTICAS SOCIALES: UN ENFOQUE CONCEPTUAL GENERAL

**Farfán** (2007)<sup>41</sup> revisa y compara las distintas corrientes institucionalistas, a partir de lo cual considera al **Neo Institucionalismo Histórico** el mejor encuadre teórico para las políticas sociales. Destaca los procesos de gestación y adopción de decisiones políticas en su evolución y secuencia históricas, y pretende establecer una relación de reciprocidad entre la acción social y su entorno socioeconómico y político. Las instituciones son los grandes procesos, coaliciones políticas, ideas y estructuras estatales, y los actores, los tomadores de decisiones en el nivel del Estado: *son los individuos los hacedores de las políticas públicas sobre la base de preferencias que expresan el interés y la identidad del Estado, y (...) las instituciones, en sus diversas instancias, ejercen un cierto*

---

<sup>39</sup> Data de 1914 la “ley de ocho horas” que incluye la prohibición del trabajo de menores de 14 años y la reducción de la jornada laboral de los menores de 19. Fernández et al (2005: 38)

<sup>40</sup> Kliksberg (2007: 265) cita las principales dimensiones del capital social: el clima de confianza en las relaciones interpersonales, la capacidad de asociatividad, la conciencia cívica, los valores éticos predominantes en una sociedad.

<sup>41</sup> Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de UNAM. “Premio Interamericano a la Investigación en Seguridad Social 2006” de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

*grado de condicionamiento o de restricción en el proceso de elección y de innovación de las políticas, pero su origen es, a fin de cuentas, un resultado de la toma de decisiones de los individuos o líderes políticos.*<sup>42</sup>

**Zurbriggen (2006)** parte del institucionalismo centrado en los actores para arribar al **enfoque de redes** y subrayar: *el problema de la estructura y la actuación es el del poder político, el de quién tiene el bastón de mando.*<sup>43</sup> Ubicar una **acción política y social en su contexto estructural** es esencial para capturar el ingreso de un **issue en la agenda política**, así como la elaboración de una nueva política y su ejecución a través de nuevas legislaciones y regulaciones. Destaca la esencialidad de aprehender esta lógica de funcionamiento, así como su andamiaje de estrategias y oportunidades delimitadas por el interés de los agentes políticos, y por ende, de su probable fracaso o éxito. Los actores de peso tienen la capacidad de imponer un tema en la agenda política: **las políticas públicas son determinadas por las instituciones**, las cuales moldean la interpretación de los problemas y las alternativas de solución disponibles, constriñendo el **proceso** de decisión y aplicación de aquéllas.

Define **una red** como: a) una estructura política que constriñe/ facilita los resultados de política pero no los determina; b) una tipología de intermediación de intereses; c) recursos de dependencia entre el gobierno y los grupos de interés, los cuales intercambian recursos (Borzell citado por Zurbriggen 2006); d) coordinación o control de los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de políticas públicas de interés común (Jordana citado por Zurbriggen).

A los efectos, vale recordar la definición de **comunidad política**: forma institucional de relación que favorece ciertos intereses y excluye otros, la cual puede involucrar **instituciones informales o formales** junto con creencias sobre las **opciones políticas disponibles**. De esta forma, genera la **exclusión de grupos y asuntos** a través de la **estructura de red**, debido a los distintos tipos de relacionamiento entre los grupos y el gobierno en las distintas arenas de política (Smith citado por Zurbriggen 2006).

El análisis de las **redes cerradas y abiertas** permite vincular: a) los intercambios de recursos e información entre actores en un área de política; b) las reglas, rutinas informales, vínculos organizacionales que limitan y estructuran los procesos y el estilo de interacción a su interior. Una **red de asuntos** es un grupo donde los participantes comparten conocimientos relacionados con algún aspecto de la política pública. Entran y salen continuamente de la **arena política**, con diversos grados de compromiso mutuo, lo cual hace imposible identificar los actores dominantes.

La autora asigna relevancia a: 1) seleccionar el problema objeto de análisis; 2) identificar la constelación de actores del proceso político, para comprender la resolución del problema; 3) identificar las coincidencias y / o divergencias para arribar a las preferencias de los actores y así analizar los modos de interacción entre ellos.

Destaca que ello conduce a una mayor comprensión de los resultados de la **interacción política** y, por lo tanto, del poder, en tanto hay una dualidad constricción/ libertad en tanto vehículos para la actividad organizativa, vinculada por las **relaciones de poder y control**. Subraya la necesidad de una descripción detallada del proceso de la

---

<sup>42</sup> Lee (1989: 152) citado por Farfán 2007.

<sup>43</sup> Hay 1997 citado por (2006: 81)

política, es decir, de la **complejidad de las conexiones entre los actores públicos y privados** en varios niveles de organización público y privado y, en definitiva, de las **relaciones de poder subyacentes**. Retoma la noción de **Marsh (1998)** sobre la **dificultad de traducir el poder a indicadores confiables** (2006: 80). En esta lógica de análisis, **las organizaciones están habitadas por individuos que buscan soluciones a problemas colectivos y están restringidos por los marcos institucionales**. De allí la importancia al contexto de la acción política y social, atravesado por los intereses de los agentes. Por ello, el análisis debe incluir: A) una dimensión en el análisis del rendimiento gubernamental; B) la forma en que la dinámica actor/ estructura impacta en los resultados de política; C) ayudar a mejorar el diseño de las políticas públicas; D) explicar el fracaso en la implementación de determinados proyectos de política; E) realizar propuestas para mejorar los fracasos, a partir de las lógicas de poder existentes. Asimismo, debe tomarse en cuenta: a) los intercambios de recursos e información entre actores en un área de política; b) como reglas, rutinas informales, vínculos organizacionales que limitan y estructuran los procesos y el estilo de interacción al interior de las redes.

Analizar las **políticas públicas vinculadas a la erradicación del trabajo infantil y control del trabajo adolescente** en el Uruguay es un desafío. El *reto multiteórico* que plantea Zurbriggen es el más adecuado, por su **concepción que trasciende la diferenciación tradicional entre agente y estructura, para capturar el complejo juego actor/ instituciones en el proceso de elaboración de políticas sectoriales**. Es una problemática donde la labor de los agentes privados crece y se robustece casi de manera autónoma (UNICEF, Proniño, El Abrojo). **Analizar la interacción entre los actores públicos y privados, sin el Estado como actor dominante en el proceso de elaboración e implementación de política, sugiere a las redes como probable solución a los problemas de coordinación detectados por los investigadores**. Superar los **problemas de acción colectiva**, que permitan restringir los comportamientos egoístas y oportunistas permite, según la autora: a) acciones no estratégicas (en un marco de comunicación y confianza); b) disminuir los costos de transacción e información; c) disminuir la incertidumbre; d) crear confianza entre actores.

## DESENREDANDO POLÍTICAS PÚBLICAS

El **trabajo infantil** es una cuña trancada entre las políticas públicas: derechos humanos, economía, población, laborales, educativas, sociales, TIC, salud, seguridad social. Ya lo decía **Juan P. Terra** en su investigación pionera que relevó niños entre 0 y 4 años en 1988, mostrando en números al 45% de los niños uruguayos naciendo y criándose en condiciones de pobreza: *“no se puede luchar efectivamente contra la pobreza si cada una de estas políticas es pensada separadamente (...) hay que pensar todo esto en el conjunto como una estrategia”*.<sup>44</sup> **La reproducción de la pobreza no falla: los niños pobres de ayer son las madres y padres de los niños pobres**

---

44 Terra, J. P. 1988. *Estado nutricional y desarrollo sicomotor en los niños de las familias pobres*. Cuadernos del CLAEH n° 47.29 Serie, año 13,1988/3. Pg.47- 68.

**de hoy.** El Estado ha sido infructuoso: la movilidad social y económica, orgullo del Uruguay de Maracanà, lleva más de cuatro décadas estancada, y la **infantilización de la pobreza** es una de sus caras más visibles y dolorosas. El reclamo de Terra era “*políticas sociales para una sociedad más humana y mejor*”,<sup>45</sup> partiendo de definir las como “*un conjunto sistemático de acciones que tienen por finalidad dirigir el producto del esfuerzo social hacia la satisfacción de las necesidades de la gente.*” Y para ello, debe recordarse una de sus premisas fundamentales: **la equidad en el punto de partida.**

Las **políticas públicas reflejan la acción del Estado** – o deben hacerlo- en tanto transformación de estructuras y regeneración del tejido social, a partir de la reversión efectiva del panorama reseñado. La **legalidad e institucionalidad** adecuadas, combinadas con un **aparato burocrático** realmente calificado y efectivo en su accionar diario es el punto de partida imprescindible para diseñar, aplicar, monitorear, evaluar (y re elaborar cuando se evalúe como apropiado) los programas ya existentes.

En su relato del país perfecto añorado por el imaginario colectivo en una *sensación de destrucción ciudadana*, **De Armas y Filgueira** (2007) muestran cuán aislado ha estado no sólo el uruguayo promedio, sino también la academia y los policy makers, de la **desigualdad** de la sociedad latinoamericana más igualitaria. El porcentaje de los **niños menores de 6 años en situación de pobreza** es casi diez veces más que el correspondiente a los mayores de 65: son los hijos del núcleo duro de la pobreza cuyo 68% son personas menores de 30 años en situación de indigencia o vulnerabilidad a la indigencia. El vínculo entre la solidaridad intergeneracional y la sustentabilidad del sistema de seguridad social se hace invisible no sólo a los ojos, sino también a los bolsillos: la permanencia de las **inequidades entre los géneros y las generaciones.**<sup>46</sup>

Como en otros aspectos, esta sociedad no es una, sino varias, la primera y la segunda transición demográfica conviven encubiertas, a la uruguaya: los bajos niveles de fecundidad, la postergación de los hijos y la tenencia de estos fuera del matrimonio, son integrados como hechos cotidianos. Hasta hace muy poco tiempo, los elencos gubernativos no habían visualizado la **cuestión demográfica** como un issue prioritario en su agenda, nota la literatura especializada. Las **políticas de población** aparecían muy alejadas de la realidad de un país que quiso reconocerse viejo, chico y despoblado, o directamente, eran inexistentes. Altas tasas de emigración, bajas tasas de remplazo poblacional, pocos bebés, muchos jubilados, campaña vacía, ciudades llenas, madres adolescentes casi analfabetas jefas de hogar con numerosa prole. La **vulnerabilidad psicológica y social** se alinean para disminuir la acumulación de activos fundamental para la inserción laboral adulta, y la precariedad es la regla.<sup>47</sup> Los tradicionales mojones que marcan la transición a la adultez - adquisición de un empleo fijo, nacimiento de un hijo, constitución de una pareja estable- se desdibujan y superponen.

---

45 Terra, J. P. 1990. *Reformas urgentes para un proyecto nacional*. Notas del CLAEH 60. Pg. 8 -12.

46 Calvo y Pellegrino, en Caetano (2005: 266)

47 Varela, C. y A. Fostik. 2010.

La **segregación residencial y concentración territorial de la pobreza de los últimos veinte años, las bajas tasas de egreso de la educación media y las altas tasas de repetición y rezago escolar** son una sumatoria difícil de contrarrestar. Montevideo y el Área Metropolitana concentran la mayor parte de los asentamientos irregulares del país, seguidos de Canelones y Maldonado.<sup>48</sup> La franja costera de la capital del país concentra los mejores datos de todos los índices de desarrollo humano: el África subsahariana y los países nórdicos conviven a pocos kilómetros de distancia. En algunos barrios de Montevideo, más del 80% de los niños son pobres. A modo de ejemplo: un niño en Punta Carretas probablemente integre un hogar con 2 a 4 integrantes, con ingresos mensuales promedio por persona de USD 219, concurra a un colegio privado con una cuota mensual promedio de \$U 10000-15000, tenga acceso a un seguro médico con una cuota mensual promedio de SU 2000- 3000, tenga vacaciones de verano e invierno con un costo mensual de USD 5000- 10000, vista a diario ropa y calzado con valor promedio SU 5000 compradas en un shopping center o en un viaje a Disney o el Caribe, festeje su cumpleaños con costos mínimos de SU 10000, y en su casa hay al menos un auto de valor mínimo USD 10000. Mientras, un niño o adolescente en Casabò probablemente viva en un hogar con 5/ 6 miembros con necesidades básicas insatisfechas – de los cuales probablemente 3 o 4 sean menores de 18 años- con ingresos promedio por persona de USD 25. Punto y aparte<sup>49</sup>.

La homogeneidad intra escuela y la heterogeneidad inter escuela que acompañan la segregación residencial por ingresos pautan **el trade off diario escuela/ calle de la pobreza extrema**. Aproximadamente 6 de cada 10 niños que concurren a escuela pública viven bajo la línea de pobreza: ¿sorprenden los resultados escolares polares Punta Carretas /Casabò? Sólo reflejan las desventajas que traen aparejadas condiciones profundamente desiguales.

*“Los jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad (...) la familia tiene menos posibilidades de proveer el apoyo necesario para proveer una transición sólida, tienden a emanciparse antes de su lugar de origen (...) y a reproducir el contexto de restricciones precedente, ya que es muy factible que se acompañe de abandono de la escolarización y un ingreso precario al mercado de trabajo”<sup>50</sup>*

Las **políticas tributarias** en aplicación desde el pasado período gubernamental y la **reorientación del gasto público social** son parte también de un rediseño de la agenda pública, donde los **issues de infancia** han mejorado su ubicación. La literatura coincide que no es aún posible una medición exacta del impacto de los **programas de transferencias monetarias**: PANES, Plan de Equidad, Ingreso Ciudadano y Asignaciones Familiares. Arim y Salas (2007: 21) subrayan que, como es de esperarse, en los centros poblados con más de 5000 habitantes, las

---

48 <http://www.piai.gub.uy/>

49 De Armas 2005, en Caetano (2005: 283) define pobreza extrema como *la situación en la que se hallan las personas que poseen un ingreso per cápita inferior al costo de 1.5 canastas básicas alimenticias o líneas de indigencia*.

50 Ciganda (2008: 79).

coberturas - tanto del ingreso ciudadano como de las asignaciones familiares- presentan un peso relativo mayor en los hogares con niños trabajadores - 7.9% a 4.4%- lo cual no sucede en los centros poblados pequeños. En los primeros, aumenta la cobertura en los hogares con niños que trabajan y estudian en el sistema formal. Esto podría relativizar el impacto de contrapartidas exigidas a las familias para hacerse acreedores a la transferencia monetaria. Uruguay presenta una **particularidad en el contexto regional**, donde este tipo de transferencias son usualmente realizadas con el objetivo de retener a los niños en el sistema de educación primaria. Dada la universalización del mismo, el país apuesta a las transferencias para retener a los adolescentes en el sistema de educación media, donde se registra el mayor problema de retención y consiguiente rezago y deserción.<sup>51</sup>

Desde las **políticas económicas**, la rentabilidad de invertir en la primera infancia ha sido ampliamente descrita en la literatura: incluso los organismos multilaterales lo han incluido en sus recomendaciones, tal su importancia. Los **Premio Nobel de Economía Amartya Sen y Joseph Stiglitz**, desde ópticas diferentes pero complementarias, han contribuido a difundir nociones comprensibles sobre la **ética del desarrollo** y la **economía de la pobreza**; por ejemplo, que la globalización pueda ser beneficiosa para muchos y no sólo para unos pocos privilegiados. **Sen** (2007: 28) alude directamente al *trabajo infantil con características de semiesclavitud* y centra su análisis *no en la exclusión sino en la naturaleza desfavorable de las inclusiones en juego*. Cita a **John Nash** (1950): “*se trata de una división equitativa de los beneficios (...) el verdadero ejercicio radica en la elección entre estas opciones.*”

**Stiglitz** (2007:85) plantea la necesidad de una alianza en pro de algo positivo: *una alianza global para reducir la pobreza y crear un mejor ambiente, para crear una sociedad global con más justicia social*.

Desde la perspectiva de la **ética del desarrollo**, los niños y adolescentes trabajadores no eligen trabajar; desde una perspectiva de derechos, los suyos son vulnerados permanentemente.

Democratizar las oportunidades de aprendizaje pasa también por la democratización del espacio virtual. Las **políticas públicas orientadas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación** son un instrumento insustituible. **Mahbub ul Haq**, alma mater del primer **Informe sobre Desarrollo Humano**, señalaba: “*El objetivo del desarrollo es crear un ambiente propicio para que la gente disfrute de una vida larga, saludable y creativa*”. Su socio, **Amartya Sen**, aporta una moderna **concepción del desarrollo** como *la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas (libremente) y valoradas: ampliar el capital humano, lo cual entraña una importancia tanto intrínseca como instrumental en tanto avances sociales*. Entronca la interdependencia existente entre la **mejora del bienestar social** y la **estimulación de la capacidad productiva y el desarrollo potencial de una economía**.

*“En varios países de la región, más del 65% de la población en edad de trabajar (15-64 años) continuará formando parte de la población económicamente activa en el 2015. Esto implica que el desarrollo y la difusión de las tecnologías digitales depende en gran medida de las generaciones que hoy forman parte de la fuerza*

---

51 Entrevista al Ec. Rodrigo Arim, 7/ 4/ 11, En Perspectiva, disponible en [http://www.espectador.com/1v4\\_contenido.php?id=209493&sts=1](http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=209493&sts=1). Acceso el 11/ 4/ 11



**laboral**".<sup>52</sup> Una fuerza laboral activa, democratizada, consciente, responsable, participativa, para los niños trabajadores actuales no crezcan para ser trabajadores precarios, y no reproduzcan su infancia trabajadora. Que los futuros madres y padres de familia puedan **optar** sobre la **calidad y cantidad de hijos** deseados, es una decisión con enormes **repercusiones** demográficas, políticas, económicas y sociales de largo plazo.

Si miramos hacia los países nórdicos, en tanto norte social posible, unir **políticas de sostenimiento de los ingresos familiares** al apoyar el empleo materno como *importante compensación del riesgo de pobreza infantil* (Esping Andersen 2007: 23) es un mojón fundamental de una nueva **agenda de la niñez**. El sociólogo danés (2007: 13) destaca en sus reflexiones sobre el nuevo mundo del bienestar: *La razón por la que se hace necesario un nuevo contrato social es que la fecundidad y la calidad de los hijos combinan al mismo tiempo utilidad privada y ganancias sociales*. Ese es el camino si Uruguay pretende apostar a una sociedad con un sesgo pro niñez. **Las políticas de cuidado infantil** ocupan un mojón central. Por un lado, como se ha detallado, las mujeres educadas, quienes transmiten a sus hijos el mejor portafolio de activos con el cual salir a la vida, son quienes posponen más la edad a la maternidad, y quienes tienen menos hijos. Por otro lado, las mujeres menos educadas tienen más hijos más tempranamente, y son menos educadas: sus hijos e hijas son **los niños y niñas trabajadores** de los que se ocupa este estudio. Conciliar la vida que desea la mujer educada con la que realmente tiene, desfamiliarizando la humana del cuidado, se presenta como una oportunidad para el Estado de invertir en los hijos del futuro.

*Sin una provisión adecuada de servicios de cuidados familiares, el ingreso de las mujeres al Mercado laboral puede aún aumentar (como lo hace), pero con el costo a largo plazo de fertilidad extremadamente baja. La carencia de provisión adecuada de cuidados sociales también arriesga crear una forma peculiarmente perversa de inequidad: una pareja con doble profesión perteneciente al estrato de ingresos privilegiados gana el salario familiar y acumula derechos a dos salarios sociales familiares. Para ellos, la carencia de cuidados diarios públicos es un problema menor, dado que pueden pagar empleadas domésticas y niñeras. Este no es el caso probable de la mayoría de las familias; por lo tanto, los ingresos familiares se polarizan fácilmente* (Esping Andersen 1995: 27<sup>53</sup>). Este prolífico autor destaca a lo largo de su obra sobre el **rediseño de la arquitectura del bienestar que las políticas públicas deben integrar el ciclo vital de las personas**: alguna de sus repercusiones son de corto y mediano alcance, pero su impacto fundamental repercute a largo plazo en el bienestar común. Una vez más, un debate a lo largo y ancho del territorio nacional sobre el trabajo infantil, de dimensiones similares al actual sobre el Sistema Nacional de Cuidados, sería crucial para concientizar a la sociedad sobre el tema, con **impactos mediatos e inmediatos sobre el bienestar de la niñez y la adolescencia trabajadora**.

---

52 CEPAL (2005: 223).

53 Traducción propia.

## CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE CASO

*“La meta planteada en la AHTD consiste en eliminar las peores formas de trabajo infantil en un plazo de diez años, y el trabajo infantil en su totalidad en 15 años. Conforme a la evidencia recogida, la erradicación del trabajo infantil parece ser una de las políticas que ha logrado un claro posicionamiento en la agenda sociolaboral de los países de la región<sup>54</sup>. Director General de OIT.*

### ANTECEDENTES INSTITUCIONALES Y NORMATIVA JURÍDICA

Las personas por debajo de la línea de indigencia son el 1,5 %, mientras que las personas en situación de pobreza conforman el 20,9 % del total de la población del Uruguay. A partir de 2005 se verifica una concentración de la pobreza para el total país en los hogares con jefatura femenina, en contraposición a lo observado anteriormente a nivel estadístico.<sup>55</sup> En 2010, no sólo se confirma esta tendencia, sino que se suma que *el promedio de miembros del hogar y de menores en 14 años en los hogares en situación de indigencia es superior a la media observada en los hogares del total de la población.*<sup>56</sup> Desde una **perspectiva de género**, la asignación a las niñas de responsabilidades en las actividades domésticas, el denominado **trabajo intensivo dentro del hogar, y su asociación al trabajo fuera del hogar**, manifiesta un alto impacto en su desempeño adulto como trabajadoras precarias, y madres adolescentes de familias numerosas.

Los investigadores comprueban lo que es obvio: *el trabajo infantil se asocia a mayores grados de vulnerabilidad de los hogares, tanto si se analiza la correlación entre pobreza de ingresos y trabajo infantil como en lo referente al acceso a infraestructura básica<sup>57</sup>. Los niños y niñas que trabajan no ocupan lugares en los centros educativos del país: es el precio sombra de la educación.* El costo de oportunidad que esto implica para el

---

<sup>54</sup>Decimoséptima Reunión Regional Americana. Santiago de Chile, diciembre de 2010.

. [http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/newsroom/hechos/2010/decada\\_td.pdf](http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/newsroom/hechos/2010/decada_td.pdf) Acceso el 16/5/11.

<sup>55</sup> INE (2009: 26). INE (2010: 24). Al respecto no hay diferencias significativas en la capital del país, sí en los otros dieciocho departamentos del país.

<sup>56</sup> INE (2010: 41)

<sup>57</sup> Arim y Salas (2007: 29).

Uruguay es grave: sustituir la asistencia a centros educativos por trabajo tiene efectos devastadores sobre la **reproducción de la pobreza** en las siguientes generaciones.<sup>58</sup> Una invisible muralla trans e intergeneracional se levanta frente a las oportunidades y los recursos imprescindibles para el **ejercicio democrático de los derechos humanos básicos** - identidad, salud, alimentación, educación, vestimenta- flagrante y permanentemente vulnerados. La exclusión es legitimada; el fracaso escolar, a través del rezago y la deserción, es su vidriera más visible, en un círculo vicioso que se retroalimenta sin freno.

Un aparato estatal robusto, y una burocracia competente, permeados por el respeto, las garantías y la debida diligencia<sup>59</sup> debidos a los Derechos Humanos son imprescindibles para **políticas públicas orientadas al trabajo infantil y adolescente**. El Estado, en tanto garante del bienestar ciudadano en cuanto a infraestructura, seguridad, salud, educación y seguridad social, interactúa con la comunidad y el mercado para conformar la **estructura de oportunidades** ofrecida a los habitantes del territorio. Dada la extremada sensibilidad de ésta a las políticas sociales y económicas, al nivel de desarrollo social y productivo, y a las diferencias entre comunidades intra- país, las inequidades en la distribución del bienestar y el riesgo a nivel territorial generan **estructuras de oportunidades diferenciales según el lugar de residencia**.<sup>60</sup>

Formar recursos humanos capacitados y calificados para el Uruguay productivo del siglo XXI, abatir al mínimo la mano de obra de baja calificación, a través del fortalecimiento y la defensa de los niños desfavorecidos, implica no sólo el acceso a iguales oportunidades desde una perspectiva de derechos, sino también perpetuarlas a través de **políticas públicas de largo aliento**. La **alta vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes** es compleja y diferente entre sí: merece un sitio de privilegio entre los issues de la **agenda política y académica del bienestar de la infancia, permanente y no meramente coyuntural**, porque en ella radica el núcleo de la hipoteca a largo plazo del país.

De Armas (2006: 59) apunta a la necesidad de un debate sobre el **rediseño de la arquitectura del bienestar** heredada del antiguo Estado Social de Bienestar uruguayo que contribuya a cerrar la brecha entre la misma y la nueva **estructura de riesgo social actual**. Las políticas orientadas a la prevención y erradicación del trabajo infantil y control del trabajo adolescente contribuyen a la producción de **capital humano de calidad** (De Armas

---

<sup>58</sup>Ravallion y Wodon, 2000; Skoufias y Parker, 2001; Durya y Morrison, 2004, citados por Arim y Salas (2007: 16).

<sup>59</sup> Pilares destacados por la Prof. Soledad García Muñoz, Coordinadora de la Oficina Regional del Instituto Interamericano de DDHH. Conferencia 16/5/11, Sala Maggiolo, UdelaR, Cátedra UNESCO de DDHH.

<sup>60</sup> Fernández et al (noviembre 2010: 19).

2009: 19)<sup>61</sup>, base indispensable del **desarrollo humano** – en el sentido de Sen 1998-<sup>62</sup> que el país pretende alcanzar en el corto y mediano plazo, y sostener en el largo alcance.

### **“LOS CUELLOS DE BOTELLA”**

El abanico de **políticas públicas de desarrollo humano** que se llevan adelante en el país desde 2005<sup>63</sup> condice con Terra (1988), en relación a la necesidad de un centro de reflexión, implementación y evaluación gubernamental de las políticas sociales. El impacto de la creación del **MIDES**, y sus herramientas - PANES, INMUJERES, INFAMILIA, PMC, ENIA, por citar algunos ejemplos- es fundacional. Todas ellas, de una u otra forma, repercuten en la disminución de la necesidad de las familias de los quintiles de más bajos ingresos de aumentar los mismos y, por lo tanto, en las probabilidades de que sus hijos e hijas sustituyan educación por trabajo. El gobierno se alineó con los Objetivos de Desarrollo del Milenio,<sup>64</sup> y con las **políticas públicas de promoción del capital humano con las que el país se comprometió para su consecución. Aunque todos los ODM se relacionan directa o indirectamente con los niños trabajadores, en el presente apartado impactan de manera crucial los tres primeros: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) Lograr la enseñanza primaria universal; 3) Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.**<sup>65</sup> Unir los cabos de las distintas desigualdades es

---

61El capital social de un país se define como “las características de la organización social como las conexiones, las normas y la confianza social que facilitan la coordinación y cooperación para beneficio mutuo”. Putnam 1995.

62“(…) *la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas (libremente) y valoradas: ampliar el capital humano, lo cual entraña una importancia tanto intrínseca como instrumental en tanto avances sociales*”. *Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI* En: Emmerij y Núñez (1998:600). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington, BID.

63Por más información, referirse a, por ejemplo: <http://www.presidencia.gub.uy/mem2004/INFAMILIA.pdf>  
<http://www.infamilia.gub.uy/gxpsites/hgxpp001.aspx>  
<http://www.enia.org.uy/>  
[http://www.unicef.org/uruguay/spanish/activities\\_6527.htm](http://www.unicef.org/uruguay/spanish/activities_6527.htm)

64En 2000 la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la ONU firmó la Declaración del Milenio, a la que siguieron las Reuniones de Alto Nivel en 2002, 2005 y 2008. En 2010, adoptó un plan de acción internacional hacia 2015, con compromisos y propuestas para combatir la pobreza, el hambre y la enfermedad, y mejorar la salud de las mujeres y los niños.

<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

Sobre ODM en Uruguay, referirse a:

<http://www.inmujeres.gub.uy/mides/colgado.jsp?contentid=9427&site=1&channel=inmujeres>

65<http://www.undp.org.uy/mdggeneral.asp>

imprescindible. No es casual – a modo de ejemplo- que, en Perú, donde la **mortalidad infantil** se cuadruplica en los hogares cuya madre tiene primaria incompleta, el 20- 25 % de los niños trabaja.

**Empoderar a las futuras ciudadanas es una deuda de la democracia uruguaya.** También en este país son las niñas pertenecientes a hogares pobres y numerosos quienes cargan con el trabajo intensivo dentro de su hogar. **La agenda de las políticas públicas debería considerarlas diferentes vulnerabilidades de niños, niñas y adolescentes, partiendo de la asignación de roles en función del género a edades tempranas.**

El Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007- 2011 (publicado en 2007) se inicia con un Compromiso de Gobierno. En éste, el entonces Presidente Tabaré Vázquez firma y afirma: *La equidad como valor de convivencia, como factor de desarrollo y como construcción ciudadana y democrática de la nación es una seña de identidad programática de este gobierno.* Para ello, **las políticas públicas deben sostenerse en un enfoque de derechos con perspectiva de género**, imprescindible andamiaje para crear y sostener en el tiempo el acceso a igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Combatir *la inercia sexista del sistema educativo y del laboral*<sup>66</sup> de manera contundente debe estar en el **ABC de las políticas públicas de formación de capital humano.**

Los investigadores destacan la persistencia en el tiempo tres “**cueros de botella**” a la hora de desarrollar **políticas de prevención y erradicación**<sup>67</sup>: a) la dificultad para revertir el proceso de emancipación incompleta y precaria, dados las dificultades para el Uruguay de concretar los esfuerzos metodológicos y económicos necesarios requeridos para los procesos de resocialización. b) El bloqueo de las oportunidades de acumulación de capital social y humano que genera la desafiliación institucional del niño y el adolescente trabajador. c) El país ve perjudicada su estructura productiva actual y futura, en tanto estos niños y jóvenes tienen, al llegar a la edad económicamente productiva, una baja empleabilidad. A largo plazo, forman parte de las filas de desempleados estructurales.

Cuando **Kliksberg** (2007: 164) menciona las direcciones estratégicas para que América Latina supere las tantas desigualdades que la atraviesan, es interesante que subraya “*mejorar la calidad de la gestión (... porque...) los cueros de botella gerenciales han bloqueado la realización de los objetivos fijados, los han desvirtuado y han conducido a resultados diferentes a los previstos*”.

En una etapa fundamental para consolidar los activos imprescindibles para la adultez, la **múltiple exclusión** política, social, económica y cultural los obliga a crecer, parafraseando a **Robert Putnam**, “**boleando solos**”. “*La respuesta desde la sociedad ante la crisis social existe, se están reformulando políticas e intentando consolidar las existentes. Esto no quita que en términos generales el modelo de implementación continúe*

---

66 UNICEF (2009: 9). *Trabajo infantil en América Latina y el Caribe: su cara invisible*. En: *Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del Milenio*. N° 8. Disponible en:

<http://www.eclac.org/dds/noticias/desafios/5/35045/Boletin-desafios8-CEPAL-UNICEF.pdf>. Acceso el 7/ 4/ 2011.

67 Fernández et al (2010: 18)

*bloqueado. Las resistencias institucionales son fuertes, y los espacios intersectoriales generados reproducen las contradicciones entre los diferentes niveles.*<sup>68</sup>

## LAS INSTITUCIONES

En marzo de 1998, el gobierno uruguayo convoca a la creación de un **Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil**, en el marco de numerosos llamados internacionales para concitar la atención de gobiernos y opinión pública. El mismo no tuvo carácter institucional, estando integrado por integrantes de la sociedad civil y del poder político. Posteriormente (8/12/00), es regulado por decreto del Poder Ejecutivo el número, afiliación institucional y conformación de sus integrantes, estando adscripto al MTSS, bajo su presidencia y la Secretaría Técnica de INAU. Los organismos internacionales rectores en el tema, **UNICEF, IPEC e IIN**, son sus asesores permanentes.

El país ha ratificado la **normativa jurídica** internacional,<sup>69</sup> incorporándola a su ordenamiento jurídico vigente, como se ampliará posteriormente. Asimismo, el Código de la Niñez y la Adolescencia regula el trabajo infantil. Quince años es la edad mínima para los adolescentes que trabajen en empleos públicos o privados en cualquier sector de actividad, y se prohíbe todo trabajo que no permita al niño y/o adolescente gozar de bienestar en compañía de su familia o responsables o entorpezca su formación educativa. Se señala que el Estado promoverá programas de apoyo integral para desalentar y eliminar paulatinamente su trabajo<sup>70</sup>. El artículo 166 indica que es deber del Estado actuar en pos de la erradicación del trabajo infantil y adolescente, atendiendo a sus notorios efectos perjudiciales.

En 2002, **UNICEF Uruguay** recomienda: *estimamos pertinente evaluar las siguientes líneas de acción endirección a la ejecución de un plan integral de erradicación del trabajo infantil en Uruguay: 1. Establecer la prohibición de toda forma de empleo o trabajo hasta tanto no se haya alcanzado la edad en la que cesa la obligación escolar. (...) en Uruguay dicha circunstancia opera, como regla general, cuando la persona ha cumplido los 15 años. En este sentido, deberán adoptarse políticas públicas que aseguren que el lugar para el total desarrollo de estas personas es un sistema escolar que habilite una cobertura universal y calificada*<sup>71</sup>.

El 8/12/10, el presidente del **CETI**, Juan Andrés Roballo, dio a conocer a la prensa *la fase inicial de una estrategia nacional de abordaje del trabajo infantil* a desarrollar desde 2011, de acuerdo con *los objetivos comprometidos por el país en la Agenda Hemisférica 2006/2015, en procura de generar trabajo decente en las*

---

68 Fernández et al (2004: 114)

69 Disponible en <http://cetiuruguay.org/sobre-nosotros.html>. Acceso el 10/10/10.

70 Arim y Salas (2007: 4).

71 *El trabajo infantil y adolescente en Uruguay y su impacto sobre la educación. Análisis de la situación en la década pasada y el presente.* UNICEF Uruguay (2002: 36)

Américas: "Allí se plantea erradicar las peores formas de trabajo infantil en 2015, y en su totalidad en 2020"<sup>72</sup>. El CETI proporciona información sobre un corto realizado por adolescentes uruguayos sobre trabajo infantil en el campo, premiado por ONU; el convenio OIT- CONMEBOL para el programa "Tarjeta Roja al Trabajo Infantil"; la normativa vigente; los integrantes del organismo; actividades ( última actualización a noviembre 2009).

El **Comité de Derechos del Niño**, organismo nacional de seguimiento y control de la aplicación de la Convención de Derechos del Niño, ha realizado observaciones por escrito al Estado uruguayo, en relación al incumplimiento de las disposiciones internacionales de las cuales es signatario (ver ANEXOS). Las mismas abarcan: **Explotación económica, que incluye el trabajo infantil; Niños que viven o trabajan en la calle; Explotación sexual, turismo sexual y venta de niños**. Se manifiesta conformidad con la existencia de un Plan Nacional de Lucha contra el Trabajo Infantil que incluye los puntos mencionados. Las observaciones *invitan* al Estado uruguayo a tomar las consideraciones del caso y presentar un informe.

En comunicación personal, la Sra. Any Durán, Inspectora de Trabajo Adolescente del INAU e integrante del CETI en representación del PIT- CNT desde su fundación en 1998, ante la pregunta: "¿Qué se está haciendo para erradicar el trabajo infantil?", respondió "Nada".

Una integrante del Comité de Derechos del Niño que prefirió no dar su nombre, ante la misma pregunta, respondió que en el seno de dicho organismo conviven opiniones encontradas. Algunos integrantes, a título personal, no de la ONG a la cual representan, no están a favor de la erradicación, sino de la sindicalización de los niños trabajadores. Este tipo de organización se agrupa en Latinoamérica en el Movimiento Latinoamericano de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores o NATs, integrado por los auto- denominados "NATs organizados" de Colombia, Venezuela, Chile, Perú, Paraguay y Bolivia. Se mencionan como *Países en Contacto* a Guatemala, Argentina, México, Nicaragua y el Salvador. Está vinculada a organizaciones similares en África, Asia y Europa, y no existe en Uruguay<sup>73</sup>.

Ergo, si el organismo guardián a nivel nacional de la **Convención de Derechos del Niño**, máximo instrumento supralegal internacional en pro del bienestar de la infancia, alberga esta discusión, es indudable que un amplio **diálogo social y político** sobre esta problemática sería muy fructífero.

La *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia. Bases para su implementación 2010- 2030* dedica una página al tema, en la cual recoge las recomendaciones de los organismos especializados.-ver ANEXOS.

## EL COMBATE A LA EXCLUSIÓN

**Los excluidos de hoy son los hijos y nietos de los excluidos de ayer. El país no puede ni debe tolerar que sean los padres de los excluidos de mañana.** Kliksberg (2007: 133) refiere a un *círculo de hierro por la falta de*

<sup>72</sup> Disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/12/2010120807.htm>. Acceso el 11/ 4/ 2011.

<sup>73</sup> Información disponible en: [http://molaenats.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6&Itemid=8](http://molaenats.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6&Itemid=8). Acceso el 26/12/ 10. Para ampliar: <http://www.derechosinfancia.org.mx/Movimientos/vinculos.htm>

*oportunidades* para los hijos de las familias pobres. La esperanza de vida de los pobres es la más baja, su natalidad la más alta, sus hogares los más hacinados, su mortalidad la más alta, su desempeño escolar el más bajo, sus hijos los que más trabajan, y la lista sigue. Es tarea de las políticas públicas combatir los "modos de operación" de las desigualdades, como les denomina, y destaca: *aún en algunas de las sociedades más avanzadas socialmente (...) como Uruguay (...) las tasas de escolaridad de los hijos de familias pobres tienden a no superar las reducidas tasas de sus padres (2007:133) (...) sólo 1 de cada 5 jóvenes de padres que no completaron la primaria logra terminarla. Reproducen las carencias de sus padres (...) según el país, entre un 72 y un 96% de las familias en situación de pobreza y pobreza extrema vienen de hogares cuyos padres han tenido menos de nueve años de estudio" (2007: 212)*

**Una democracia vigorosa no puede ni debe ser testigo impasible de flagrantes violaciones de derechos humanos:** *la privación no suele causar la muerte (aunque puede también inducirla), (...) pero sí puede ahogar nuestra voz, nuestra independencia y nuestra facultad para actuar como ciudadanos políticos de un país o del mundo.*"<sup>74</sup> Es un desafío para la democracia fortalecer, aunque debiera decir "crear" instancias institucionalizadas de participación de niños, niñas y adolescentes en el Uruguay: la tan mentada desafiliación institucional y el desinterés juvenil son consecuencias de la falta de participación, de asociación, de fortalecimiento de sus identidades. Los políticos son adultos con la obligación de generar espacios que los habiliten a ser agentes de sus propios intereses, con capacidades que deben ser fortalecidas y respetadas en pro de su libertad de decisión y elección. La niñez y la juventud excluida es una vergüenza latinoamericana, *la juventud excluida es una bomba de tiempo*<sup>75</sup> que puede ser desactivada con políticas públicas robustas e inteligentes.

Sólo así Uruguay podrá comenzar a pensarse en clave de desarrollo. La tan mentada noción de **desarrollo sostenible** introducida en el Informe Brundtland de 1987 que alude a la satisfacción de *las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades*<sup>76</sup> debe estar en la carátula de la **agenda política de infancia**, y fundamentalmente cuando se piensa en los niños trabajadores del presente. ¿Puede la **democracia uruguaya** darse el triste lujo de olvidarlos? Fortalecerlos y protegerlos hoy es **fortalecer y proteger la ciudadanía por venir**, en el marco de la justicia social y la equidad global.

La literatura especializada en **demografía** hace hincapié en el retraso del inicio de la vida reproductiva como una inversión a largo plazo en el cuidado de la próxima generación. A mayor nivel educativo, más tardía es la fecha del primer embarazo, así como su número. Esto contribuye no sólo a asegurar la estabilidad laboral familiar por los recursos humanos y económicos disponibles en el hogar, sino a ampliar el portafolio de activos de los hijos en situaciones favorables de crianza. Las madres adolescentes en situación de pobreza ya han reproducido la situación

---

<sup>74</sup> Sen (2007: 31).

<sup>75</sup> Título del artículo de B. Kliksberg disponible en: [http://www.bitacora.com.uy/noticia\\_1025\\_1.html](http://www.bitacora.com.uy/noticia_1025_1.html) Acceso el: 27/5/2011.

<sup>76</sup> Citado por Sen (2007: 53).



de sus madres, y sus hijas tienden a continuar atrapadas en **la trampa de hierro que es la reproducción intergeneracional de la pobreza**. Cabella (2006:102) asigna particular importancia a la relación entre la edad a la maternidad y las distintas transiciones anteriores: la permanencia en el sistema educativo, el ingreso al mercado laboral y la unión en pareja estable (sea esta unión consensual o legal). Como se ha detallado previamente, la polarización social y demográfica que atraviesa al Uruguay en general, y a Montevideo en particular enmarca un cambio familiar situado en la – una vez más, temprana- segunda transición demográfica. Los bajos índices de nupcialidad, natalidad y mortalidad infantil, el alto índice de divorcialidad, la alta esperanza de vida al nacer, la caída en la percepción de las mujeres educadas del matrimonio como única institución adecuada para la crianza de los hijos, son características de la sociedad uruguaya – y en particular, montevideana- actual. Mientras que la responsabilidad de la reproducción sigue recayendo en las familias de menores ingresos, los de mayores ingresos se asemejan cada vez más a los países centrales también en sus características demográficas.

Por otro lado, todos los estudios coinciden en el impacto del divorcio en el bienestar de los hijos del matrimonio disuelto: *en un contexto de creciente infantilización de la pobreza (...) es razonable pensar que la inestabilidad familiar tiende a profundizar las desventajas de los pobres*<sup>77</sup> La evidencia muestra que el 58 % de los padres separados no aporta al hogar, y que si el padre separado no aporta para la manutención de sus hijos, se duplica la chance de estos de pertenecer a un hogar con bajo nivel de bienestar económico<sup>78</sup>. La alta vulnerabilidad de estos niños, miembros de hogares monoparentales en situación de pobreza, los hace más proclives a volverse nuevos captadores de ingresos para la sobrevivencia familiar.

## NORMATIVA JURÍDICA RATIFICADA POR URUGUAY

FECHA	NOMBRE	OBJETIVO
1924 ( post Primera Guerra Mundial)	Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño.	Principios rectores: dar carácter prioritario al derecho de la infancia a disponer de los medios necesarios para alcanzar el desarrollo material y espiritual; ayudar a los niños y niñas hambrientos, enfermos, discapacitados, huérfanos o en contacto con la ley; prestar asistencia prioritaria en tiempos de peligro; proteger a los niños y niñas contra la explotación, y ofrecerles una educación orientada a la vida en sociedad
1948	Versión ampliada de la anterior	
20/ 11/ 1959 (Post Segunda Guerra Mundial)	La Declaración sobre los Derechos del Niño	Incidir en el bienestar emocional de la infancia: el derecho de los niños y niñas a “figurar entre los primeros que reciban protección y socorro” en situaciones de emergencia
30/8/1976	C.I.T. 138 de OIT,	Edad mínima de admisión al empleo

<sup>77</sup> PNUD 2005 citado por Cabella (2006: 105)

<sup>78</sup> Bucheli y Cabella 2005, citado por Cabella (2006: idem)

	ratificado por Ley N° 14.567 y su Recomendación N° 146	
7/ 2/ 1978	Borrador de la Convención de Derechos del Niño presentado por el Gobierno de Polonia a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU	
Firmada el 22-XI-1969, ratificada por el Poder Ejecutivo el 19-V-1985.	Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)	<i>“Consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre” (Preámbulo).</i>
28/9/1990	Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, ratificada por Ley N° 16.137	<i>Art. 321. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica 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. 2. 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 :a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar; b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.</i>
8/6/1999	Declaración Socio-Laboral de Trabajo del MERCOSUR sobre trabajo infantil	
8/12/2000	Decreto 637/00	Fundación del CETI
15/3/2001	C.I.T. 182 de OIT ratificado por Ley N° 17.298 de y su Recomendación N° 190	Erradicación de las PFTI
5/7/2002	Declaración de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR	
27/ 9/ 2002	Ley N° 17.559, Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño	Relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía
18/8/ 2004	Ley N° 17.815. Violencia sexual comercial o no comercial cometida contra niños, adolescentes o incapaces.	Establece penas de cárcel de 2 a 12 años para los delincuentes. Incluye producción, comercialización y difusión de pornografía, así como servidumbre sexual, tráfico de seres humanos y explotación comercial / no comercial.
17/1/2008	Ley N° 18250	Arts. 77-81: trata y tráfico de personas.
Actualizado el 2/ 3/ 2010	Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley 17.823	Artículo 166: “es deber del Estado actuar en pos de la erradicación del trabajo infantil y adolescente, atendiendo a sus notorios efectos perjudiciales”

## CONCLUSIONES

“(…) cualquier vulneración en los derechos económicos y sociales que sufra un niño –en cualquier etapa de su desarrollo– devendrá en una disminución de las oportunidades para desarrollar plenamente su personalidad. Y se estará condicionando, quizás irremediablemente, su destino.” Fabián Piñeyro, 2010<sup>79</sup>

**El trabajo infantil y adolescente se inscribe dentro de las múltiples manifestaciones de la pobreza.** En el Uruguay actual, el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas hasta el momento no ha tenido este fenómeno como un issue central, ni siquiera lateral. La agenda política, los medios de comunicación y las contiendas electorales lo ignoran. Los niños pobres no consumen ni votan: **si no se incluyen, se excluyen.** Las **políticas sociales** existen para –intentar- equiparar las oportunidades, para asegurar a los y las ciudadanos contra los riesgos sociales. **¿Quién asegura a los y las ciudadanos más pequeños contra los riesgos que les ocasionan los adultos?** Esping Andersen (2007: 27) destaca: *Para cualquier nación genuinamente comprometida con asegurar la mínima exclusión social y la máxima competitividad económica, invertir en nuestros hijos debe ser lo primero.*

Invertir en la infancia retorna: una sociedad que apuesta a sus niños y niñas combina externalidades sociales positivas con ganancias individuales privadas. No es casual que todas las instituciones financieras internacionales lo aconsejen en la tapa del libro: **invertir en la niñez no cuesta casi nada en términos monetarios, y devuelve mucho en términos de bienestar.**

La desigualdad en los estímulos desde la cuna repercute a largo plazo, no hay escuela que revierta el impacto de los diferenciales de aprendizaje que genera un origen desigual. La estimulación oportuna y temprana y la educación inicial deben ser políticas educativas a privilegiar. **Los niños, niñas y adolescentes trabajadores están fuera del sistema educativo, y fuera de la economía del conocimiento.** Son parte de una dinámica económica globalizadora que propende al incremento del capital humano imprescindible para una buena remuneración. Los incluye como mano de obra casi gratis, y los excluye doblemente, como niños hoy, como adultos mañana.

Este documento presenta **dos diagramas dobles de análisis ( VER ANEXOS, CUADROS 1, 2, 3 y 4)**: uno, que pretende mostrar la realidad actual de las políticas públicas y los organismos involucrados en el combate al trabajo infantil, y otro, de una realidad ideal en función del enfoque de redes. **Filgueira y Filgueira (1991: 17- 22))** apuntan a la conformación primigenia del estado social uruguayo en base a cuatro pilares: 1) la asistencia pública; 2) la instrucción pública; 3) la regulación del mercado laboral en general, y el trabajo femenino e infantil en

---

<sup>79</sup>Serie *Intercambios* n.º 2. UNICEF Uruguay 2010. Fabián Piñeyro.

particular; 4) el retiro de la fuerza de trabajo. Traducido a políticas públicas y organismos correspondientes en la actualidad: 1) salud, MSP- ASSE; 2) educativas, MEC- ANEP; 3) laborales, MTSS; 4) seguridad social, BPS-MTSS. Estos vectores de política pública fueron los huesos que dieron forma al esqueleto del **Estado de Bienestar del siglo XX**; pero el esqueleto del siglo XXI reclama fisioterapia urgente. El ya centenario Uruguayan welfare state necesita actualización en función de sus niños, niñas y adolescentes.

Este documento subraya los **cuellos de botella gerenciales** y la **fragmentación institucional** detectados por los investigadores. La inexistencia de gerencias efectivas, o de un primus inter pares que articule coherentemente los esfuerzos públicos y privados, es repetida por la literatura especializada. **Operacionalizar** los recursos financieros y humanos y el respaldo jurídico en una arena de toma de decisiones reales, donde un actor con **poder y liderazgo** organice el juego político e institucional: un jugador clave para que la **red sea eficaz** en todas las fases del proceso de la política. La interinstitucionalidad, la planificación conjunta, la intersectorialidad y la transferencia de poder deben ser factores imprescindibles para la definición, la regulación y la ejecución coherente de una política exitosa.

Desde la lógica de **Bergara et al (2005)**, los policy makers deben optar por jugadas en que ganen los niños: a partir de cooperación efectiva entre actores, ordenar las constelaciones de preferencias políticas con coherencia y consistencia, para así arribar a políticas estables y flexibles con proyecciones reales de largo alcance.

Siguiendo a **Zurbriggen (2004)**: *la importancia y la variedad de los actores privados que participan en el escenario público que refuerzan la idea que la elaboración de políticas (...) en redes, donde una diversidad de actores situado en un laberinto de organizaciones públicas y privados se conectan, discuten y buscan solucionarlo a los problemas políticos. (...) el concepto de redes engloba muchas de las características subyacentes de las hechuras de las políticas en las sociedades actuales (...) tanto desde una perspectiva teórica como de la práctica política, (...) el Estado no debe dejar de conducir y manejar el impacto de estos cambios en un contexto globalizado. Si bien en este proceso es necesario abrir y potenciar los espacios para la participación de la sociedad civil, es preciso reivindicar al Estado (conjunto de instituciones políticas con poder legítimo de coacción) en el proceso de conducción social.* El **enfoque de redes en tanto governance-** forma específica de interacción entre actores públicos y privados en política pública, basada en una coordinación horizontal, opuesta a la jerárquica y a la de mercado (Mayntz 1993; Scharpf 1993, Rhodes 2000 citados por Zurbriggen 2004)- es una alternativa posible. Uruguay debe enfrentar estos momentos históricos de re diseño de la arquitectura del bienestar con seriedad y responsabilidad social y política: esta forma de aprehender teórica y prácticamente la **hechura de políticas** es una opción válida.

Este país tiene hoy un **doble desafío en relación a la infancia**. Por un lado, mantener y aumentar los incrementos de gasto público social correspondiente, porque invertir en ellos y ellas es aquí, ahora, y para siempre. Por otro, concientizar a la sociedad que los niños, niñas y adolescentes no son sólo los menores en un mundo a medida de los mayores, ni los culpables del país actual: sólo heredan la pesada carga que les dejamos los adultos.

**EL ESTADO IMPORTA, LA POLÍTICA IMPORTA:** rescatarlos desde un sistema multinivel de gobierno, donde exista una coordinación eficaz de los actores públicos y privados en el ámbito nacional, regional,

subnacional y supraregional, puede ser un instrumento real de combate al trabajo infantil. Las políticas deben estar cerca de la gente, a su servicio, y proveer iguales oportunidades desde la gestación, para así garantizar la equidad desde el punto de partida. La intersectorialidad y la continuidad en las **políticas de infancia** puede y debe lograrse a través de redes, para disminuir paulatinamente hasta su desaparición el tradicional trade off eficiencia/ equidad .

**Invertir en los niños, niñas y adolescentes es un compromiso ético, una inversión para siempre. Ellos no votan ni legislan, los adultos lo hacemos por ellos.**

Las **políticas de infancia** deben ser un instrumento: una aguja de colchonero munida de lana gruesa para entretejer un tejido social sólido, duradero, con uniones inalterables, verdadero colchón para las generaciones venideras. Que la pobreza sea una condición temporal, y no permanente; que los uruguayos pobres de hoy puedan subir la escalera del progreso como lo hicieron las generaciones que les legaron el país en el que hoy sobreviven; que sustentabilidad y sostenibilidad inter y trans generacional, social, democrática y demográfica no sean palabras difíciles usadas por académicos, sino variables ineludibles de las políticas de infancia que enmarquen a un Uruguay cercano y posible. **Que el voto que el alma pronuncia comprometa a electores, elegidos y elegidas con los derechos de la niñez.**

## **BIBLIOGRAFÍA**

Amarante V., R. Arim, G. de Melo, and A. Vigorito. *Family Allowances and Child School Attendance: An Ex-ante Evaluation of Alternative Schemes in Uruguay*. En: Cockburn, J. and J. Kabubo-Mariara. 2010. *Child Welfare in Developing Countries*. Disponible en: <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/44956/1/131411.pdf>. Acceso el 7/4/ 2011. Traducción propia

Amarante et al. 2005. *Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos*. Montevideo, UNICEF.

Arim, Rodrigo y Gonzalo Salas. 2007. *Módulo de Trabajo Infantil y Adolescente 2006. Principales resultados*. Disponible en: [http://www.ine.gub.uy/enha2006/INFORME\\_Trabajo\\_infantil.pdf](http://www.ine.gub.uy/enha2006/INFORME_Trabajo_infantil.pdf)

Bergara, M, A. Pereyra, R. Tansini, A. Garcé, D. Chasqueti, D. Buquet y J. Moraes. *Instituciones Políticas, Proceso de Elaboración de Políticas y Resultados de Políticas: El Caso Uruguay*. Disponible en: <http://decon.edu.uy/publica/2005/Doc1805.pdf>. Acceso el 21/ 8/ 10.

Bucheli, M. 2006. *Mercado de trabajo juvenil: situación y políticas*. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/30021/SerieSeisMontevideocorregida.pdf>. Acceso el 6/ 4/ 2011.

Cabella, W. *Los cambios recientes de la familia uruguaya: la convergencia hacia la segunda transición demográfica*. En: Clara Fassler (coord.). *Familias en cambio en un mundo en cambio*. Mdeo., Trilce, 2006.

CEPAL 2009. *Trabajo infantil en América Latina y el Caribe: su cara invisible*. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/dds/noticias/desafios/5/35045/P35045.xml&xsl=/dds/tpl/p27f.xsl&base=/cooperacion/tpl/top-bottom.xslt>. Acceso el 5/ 4/ 2011.

Busquets, J. 1996. *Un siglo de políticas sociales orientadas a la infancia y la adolescencia en el Uruguay*. Montevideo, MEC- UNICEF

- *La política social en el gobierno de Tabaré*. Disponible en <http://www.librevista.com/top200505.html>. Acceso el 14/10/ 10.

Calvo, J. J. y A. Pellegrino. 2005. *Veinte años no es nada...* En: *Veinte años de democracia*. G. Caetano (comp). Mdeo., Taurus.

CEPAL. 2005. *Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe*. Disponible en [www.eclac.org/id.asp?id=21575](http://www.eclac.org/id.asp?id=21575). Acceso el 2/10/ 10.

De Armas, G. 2009. *Primero La Infancia. Desarrollo, Estado y políticas sociales en Uruguay*. Montevideo, CLAEH.

- De Armas, G., Luzuriaga A., Machado F. 2009. *Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio. Análisis de algunas experiencias*. Montevideo, FESUR.

De Armas, G. y F. Filgueira. 2007. *En busca del tiempo perdido: las tareas del Uruguay social del siglo XXI. En Uruguay 2020*. Arocena y Caetano (comp.). Mdeo. , Santillana.

- 2006. *Sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la transición democrática al gobierno del Frente Amplio*. América Latina Hoy. Vol. 44, págs.41- 61. Ediciones Universidad de Salamanca.

- 2005. *De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido*. En: Veinte años de democracia. G. Caetano (comp). Mdeo., Taurus.  
De Armas, G., J. Faroppa, M. Mancebo, A. Retamoso, 2003. *El trabajo infantil y adolescente en Uruguay y su impacto sobre la educación. Análisis de la situación en la década pasada y el presente*. Montevideo, UNICEF. Disponible en: <http://www.unicef.org/uruguay/spanish/publications.html>. Acceso el 13/ 10/ 10
- Esping Andersen, Gösta. 2007. *Un nuevo equilibrio de bienestar*. En: Política y Sociedad, 2007, Vol. 44 Núm. 2: 11- 30.
- *Welfare states without work: the impasse of labor shedding and familialism in continental European social policy*. Estudio/Working Paper 1995/September 1995. Disponible en: [http://www.march.es/ceacs/ingles/publicaciones/working/archivos/1995\\_71.pdf](http://www.march.es/ceacs/ingles/publicaciones/working/archivos/1995_71.pdf). Acceso el 2/ 10/ 10.  
Traducción propia.
- Farfán, G. 2007. *El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales*. Polis vol. 3 N° 1 págs. 87-124. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2515217>. Acceso el 22/ 8/ 2010.
- Fernández, J. y H. De los Campos. OIT Documento 186. 2004. *Análisis de las políticas y programas sociales en Uruguay: la acción pública para prevenir y combatir el trabajo de niños, niñas y adolescentes*. Disponible en <http://cetiuruguay.org/actividades/publicaciones/29-analisis-de-las-politicas-y-programas-sociales-en-uruguay.html>. Acceso el 13/ 10/ 10.
- Fernández, J., H. De los Campos, G. Butler y V. Cabrera. 2005. *Estudio sobre las características de los niños, niñas y adolescentes trabajadores y sus familias (modalidades de trabajo infantil y peores formas, perfil socio económico y cultural de las familias)*. Disponible en [http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/ti\\_uruguay\\_ciesu.pdf](http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/ti_uruguay_ciesu.pdf). Acceso el 30/ 9/ 10.
- Filgueira, C. y F. Filgueira. 1991. *El largo adiós al país modelo*. Montevideo, Arca.
- ILO (OIT). 2009. *Give girls a chance - Tackling child labour, a key to the future*. Disponible en <http://www.ilo.org/ipeccinfo/product/viewProduct.do?productId=10291>. Acceso el 4/ 4/ 2011. Traducción propia.
- Instituto Nacional de Estadística:  
Módulo de Trabajo Infantil 1999.  
Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/infantil/TRABAJO%20INFANTIL.pdf>
- 2009. *Estimaciones de Pobreza por el Método del Ingreso 2008*. Julio 2009. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Publicacion%20Estimaciones%20de%20Pobreza%20por%20el%20Metodo%20del%20Ingreso%202008.pdf>. Acceso el 14/ 3/ 2011.
- 2010. *Estimaciones de Pobreza por el Método del Ingreso 2009*. Julio 2010. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Estimaciones%20de%20pobreza%20por%20el%20m%20E9todo%20del%20ingreso%202009.pdf>. Acceso el 14/ 3/ 2011.

Lahera, E. 2004. *Política y políticas públicas*. Santiago, CEPAL.

Lindblom, C. 1991. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México, Ed. Porrúa.

- *Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas*. 1996. Disponible en: [http://www.inap.gov.do/docpdf/biblioteca\\_virtual/ensayos/Politica\\_analisis\\_politicas.pdf](http://www.inap.gov.do/docpdf/biblioteca_virtual/ensayos/Politica_analisis_politicas.pdf). Acceso el 12/10/10.

Magri, A. *La elaboración del proyecto de investigación*. Disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/enz/licenciaturas/cpolitica/seminarioinvest1/proyectoinvestigacionCP.pdf>. Acceso el 20/8/10.

Midaglia, C. 2000. *Alternativas de protección a la infancia carenciada*. Bs. As., CLACSO.

Midaglia, C. y F. Antía. 2007. *La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad?* *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - 16/2007 - ICP – Montevideo.

Piñeyro, F. 2010. *Adecuación de la legislación nacional a los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Montevideo, UNICEF. Disponible en:

[http://www.unicef.org/uruguay/spanish/uy\\_media\\_intercambios\\_2\\_20\\_anios\\_CDN\\_web.pdf](http://www.unicef.org/uruguay/spanish/uy_media_intercambios_2_20_anios_CDN_web.pdf)

Acceso el: 30/9/10.

Stiglitz, J. 2007. *El descontento con la globalización*. En: *Pánico en la globalización*. Comp. Fabio Giraldo Isaza. Fica, Bogotá.

Terra, J. P. 1988. *Estado nutricional y desarrollo sicomotor en los niños de las familias pobres*. Cuadernos del CLAEH n° 47.29 Serie, año 13, 1988/3. Pg.47- 68.

- o - 1990. *Reformas urgentes para un proyecto nacional*. Notas del CLAEH 60. Pg. 8 -12.

Varela, C. y A. Fostik. 2010. *Maternidad en la adolescencia en el Uruguay: ¿incorporación anticipada y precaria a la vida adulta?* Disponible en: [www.fcs.edu.uy/archivos/Mesa\\_52\\_Varela%20y%20Fostik.pdf](http://www.fcs.edu.uy/archivos/Mesa_52_Varela%20y%20Fostik.pdf). Acceso el: 20/6/11.

Zurbriggen, C. 2006. *El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas*. Montevideo, RUCP Vol 26 N° 1 págs. 67- 83.

- o - 2004. *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*. Disponible en: <http://respaldo.fcs.edu.uy/enz/licenciaturas/cpolitica/sistemapoliticonacional3/IIG%20Instituto%20Internacional%20de%20Gobernabilidad.htm>. Acceso el 20/8/10.

## ANEXOS

CUADRO 1- Elaboración propia

CUADRO 2- ELABORACIÓN PROPIA

CUADRO 3- ELABORACIÓN PROPIA



4-

CUADRO 4- ELABORACIÓN PROPIA

FUENTE: Arim y Salas 2007

FUENTE: Arim y Salas 2007

FUENTE: Arim y Salas 2007.

FUENTE: Arim y Salas 2007

FUENTE: Amarante V., R. Arim, G. de Melo, & A. Vigorito. 2010.

FUENTE: OIT 2010.

## **ENIA - Plan de Acción 2010-2015**

### **Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia. 13/10/ 2009**

Disponible en: <http://www.enia.org.uy/pdf/Plan%20de%20Accion%202010-15.pdf> Página 34.

Acceso el 6/ 5/ 2011.

#### **Trabajo infantil y adolescente**

Objetivo:

Sistema integrado para la erradicación del trabajo infantil y la inserción educativa de niños/as y adolescentes en plena operación.

Acciones:

- Facilitar el acceso de las familias a los sistemas de cuidado con el fin de liberar a los niños, niñas y adolescentes del trabajo intensivo dentro del hogar.
- Implementar acciones para la detección temprana y abordaje de las potenciales situaciones de trabajo infantil dentro y fuera del hogar.
- Implementar un programa de “acuerdos educativo-familiares” que incluyan un sistema de becas (que permita la sustitución de los ingresos del trabajo) y apoyo extracurricular y de materiales desde los centros educativos con compromiso de los adolescentes en asistencia y promoción del año educativo.
- Acompañar estos programas de medidas que incrementen la capacidad de los centros educativos para retener a los adolescentes otorgando autonomía a los centros para adaptar las propuestas a los contextos específicos.
- Implementar acciones públicas con intervención comunitaria para erradicar las peores formas de trabajo infantil (hurgado y clasificación de basura, ladrilleros, trabajo en situaciones de calle).
- Intensificar y perfeccionar el sistema de inspección y control de las unidades económicas que demandan y emplean trabajo infantil y adolescente, tanto en actividades rurales como urbanas.

### **Observaciones del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas al Estado Uruguayo 08 de junio de 2007**

Disponible en: <http://www.comitedn.org/Seguimiento.html>. Acceso el 5/ 5/ 2011.

#### **Explotación económica, que incluye el trabajo infantil**

61. El Comité, a pesar de acoger con satisfacción la ratificación de la Convención No. 182 de la OIT el 8 de marzo de 2001 y del hecho de que la edad mínima de admisión a un empleo o trabajo fue elevada a 15 años, expresa preocupación por la cantidad de niños, especialmente los que viven en la pobreza, que aún son víctimas de explotación económica.

62. El Comité recomienda que el Estado parte realice mayores esfuerzos, incluso la evaluación del alcance, naturaleza y causas de la explotación económica y que asegure la provisión de asignaciones presupuestarias adecuadas para prevenir y combatir la explotación económica y solicitar servicios de asesoramiento de la OIT/IPEC y UNICEF para tal fin.

14

#### **Niños que viven o trabajan en la calle**

63. El Comité está muy preocupado por el alto número de niños que viven o trabajan en la calle, la falta de servicios sociales y de medidas de reintegración disponibles y el estigma que continúan sufriendo debido a su condición social.

64. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Realice un estudio exhaustivo para evaluar el alcance, la naturaleza y las causas de la presencia de niños que viven o trabajan en la calle en todo el país para desarrollar una política de prevención y asistencia;
- b) Proporcione a los niños que viven o trabajan en la calle la nutrición adecuada, vivienda, cobertura de salud necesaria y oportunidades educativas al igual que servicios de recuperación y de reintegración social, al tiempo que considera los aspectos de género y las opiniones de los niños de acuerdo con el artículo 12;
- c) Desarrolle una política para la reunificación familiar cuando sea posible y cuando sea del interés superior del niño; d) Realice campañas de concientización pública para enfrentar el estigma asociado a los niños que viven o trabajan en la calle; e) Colabore con ONG y solicite asistencia técnica de, entre otros, UNICEF;
- f) Proporcione al Comité más información acerca de la situación de los niños que viven o trabajan en la calle en el próximo informe periódico del Estado parte.

#### **Explotación sexual y venta de niños**

65. Al Comité, a pesar de acoger con satisfacción la adopción de la Ley de Explotación Sexual no. 17.815 de setiembre de 2004 y la declaración de la delegación con referencia a la existencia de un plan de acción nacional Contra la Explotación Sexual, le preocupa que la explotación sexual y la venta de niños son problemas cada vez mayores en Uruguay y en particular en zonas turísticas y en las fronteras. El Comité lamenta la

escasez de información sobre la situación de los niños víctimas de explotación sexual en el informe del Estado parte y en la respuesta del Estado parte a la lista de temas del Comité.

66. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Adapte la legislación para que cumpla plenamente con sus obligaciones internacionales en virtud de la Convención y Protocolo Facultativo sobre la venta de niños, prostitución infantil y pornografía infantil;

15

b) Asegure el cumplimiento de la ley para evitar la impunidad mediante la asignación de mayores recursos económicos y humanos para realizar investigaciones; c) Capacitar a los funcionarios a cargo de la aplicación de la ley, a los trabajadores sociales y fiscales acerca de cómo recibir, monitorear e investigar casos, de manera que tenga en cuenta los intereses del niño y que respete la privacidad de la víctima, al igual que procesar y castigar a los responsables; d) Implementar el plan de acción nacional contra la Explotación Sexual de los niños, teniendo en cuenta la Declaración y la Agenda para la Acción y el Compromiso Mundial adoptados en los Congresos Mundiales contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, en 1996 y 2001; e) Destinar más recursos a la prevención y a la concientización pública desde una perspectiva de género, en particular sobre la necesidad de prevenir el turismo sexual infantil y la pornografía infantil y sobre la importancia de proteger a las víctimas; f) Realizar más estudios en profundidad sobre la explotación sexual de niños y turismo sexual para evaluar su alcance y causas y permitir un monitoreo efectivo y medidas para prevenirlo, combatirlo y eliminarlo; g) Continuar brindando programas de asistencia y de reintegración social para niños víctimas de explotación y/o tráfico sexual; h) Solicitar mayor asistencia legal, de, entre otros, UNICEF y OIT/IPEC.

## 8 de diciembre, 2010 **CETI CUMPLE 10 AÑOS PREPARAN PLAN NACIONAL PARA LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL TRABAJO INFANTIL**

Disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/12/2010120807.htm>

Acceso el: 11/4/11

El Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI) cumple 10 años. Su cometido es coordinar los esfuerzos de instituciones públicas y privadas para eliminar el trabajo infantil. El presidente del CETI, Juan Andrés Roballo, dijo que se elaborará un plan para abordar el trabajo infantil con residuos. "Ese plan va a formar parte de una estrategia nacional que comenzará a aplicarse en 2011", añadió el jerarca.

El CETI se encuentra en la fase inicial de una estrategia nacional de abordaje del trabajo infantil. Dicha estrategia se desplegará a partir de 2011, en línea con los objetivos comprometidos por el país en la Agenda Hemisférica 2006/2015, en procura de generar trabajo decente en las Américas. "Allí se plantea erradicar las peores formas de trabajo infantil en 2015, y en su totalidad en 2020", explicó el presidente del CETI, Juan Andrés Roballo.

"El plan de abordaje del trabajo infantil va a tener como elemento central el tema de la clasificación de residuos, por ser una de las peores formas de trabajo infantil", sostuvo el jerarca. Para enfrentar esta problemática se deberá contar con el compromiso de instituciones claves y promover el intercambio de cooperación internacional en la materia, fundamentalmente de países latinoamericanos que tienen experiencia.

Para llegar a esa estrategia nacional, Roballo dijo que existe una decisión político-institucional por parte del CETI relacionada al tratamiento frontal entorno al trabajo de la clasificación de residuos. Al respecto, explicó que en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2010 se realizaron talleres ampliados, donde se contó con la participación de unas 30 personas, en presencia de miembros del CETI e invitados especiales de cada organismo que integra el Comité.

Roballo señaló que con la acumulación de programas concretos que ha venido desarrollando la Intendencia de Montevideo y el Ministerio de Desarrollo Social, "podemos lograr efectivamente reducir o eliminar unas de las peores formas".

Para marzo del 2011 se prevé la realización de un encuentro nacional que durará dos días, con la participación de unas 100 personas: 20 del interior del país en representación de los CETI locales de Rivera, Salto, Maldonado y representantes de Intendencias de diferentes departamentos, la Asociación de ONG's y también ProNiño y 80 provenientes de Montevideo que representan al CETI y a todas las organizaciones que integran al Comité.

Durante este encuentro estos representantes debatirán y aprobarán el documento del Plan.

Además, explicó que ahora se está en la etapa de elaboración y desagregación del material informativo que se fue reuniendo a partir de una encuesta; datos que viene trabajado el INE y que se darán a conocer en poco tiempo.

## **PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL**

Disponible en <http://www.inau.gub.uy/dependencias-principales/inspeccion-laboral.html>

Acceso el 23/ 3/ 2011.

**C.I.T. 182 art. 3, literal D.**

**CODIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA. Cap. XII, Art. 164**

El niño y el adolescente se caracterizan por encontrarse en una etapa especial de la vida, caracterizada por el crecimiento y desarrollo biológico, por la definición ponderal, maduración sexual y comienzo de su vida reproductiva, además por la estructuración de su aparato psíquico y la integración como sujeto social.

En este período de su vida no debería exponerse a trabajos que puedan afectar su normal desarrollo, como son las peores formas de trabajo infantil.

A) Como criterios generales deben ser considerados como trabajos peligrosos todos los que:

1. Alteren el desarrollo del sistema óseo-muscular y el desarrollo armónico de la relación peso-talla en correspondencia con la edad.
2. Alteren la maduración y desarrollo neurológico, inmunológico y metabólico.
3. Alteren el desarrollo sexual y la capacidad reproductiva.
4. Generen problemas en la estructuración y el desarrollo de la esfera psíquica y en la adaptación social.
5. Provoquen traumatismos, lesiones y/o deformidades crónicas irreversibles en el aparato locomotor.
6. Provoquen alteraciones irreversibles en otros órganos, aparatos y sistemas del niño.
7. Ocasionen cáncer o trastornos mutagénicos y teratogénicos.
8. Provoquen intoxicaciones agudas de cualquier naturaleza.
9. Pongan al niño en riesgo inminente de muerte.
10. Tengan condiciones o situaciones de trabajo que someta a los niños a:
  - a. a. Abuso sexual, con la posibilidad de ser contagiado de SIDA y de sufrir otras consecuencias de orden moral, emocional y social.
  - b. b. Violencia y maltrato.
  - c. c. Exposición a situaciones ilegales, inmorales o socialmente sancionados (prostíbulos, mendicidad, consumo de drogas, recolección y reciclamiento de basura).

B) Criterios para la exposición cero.

Aquí consideramos las formas de trabajo que los técnicos en Seguridad, Higiene y Seguridad en el Trabajo han determinado como de extrema peligrosidad, debido a los factores de riesgo o procesos peligrosos a la que están expuestos los trabajadores.

Los impactos en la salud son de alta gravedad, incluso la muerte. Por tanto por ninguna circunstancia y en ninguna edad los niños deberían estar expuestos. La peligrosidad del factor de riesgo, su sola presencia es una razón suficiente, independientemente de cualquier otra variable individual o de las condiciones de trabajo. El criterio para definir exposición cero es la consideración de vulnerabilidad del menor. Debe tenerse en cuenta las características anatómo-funcionales de los niños para la definición de un trabajo peligroso, a saber:

- Maduración de los órganos y tejidos en períodos y proporciones variables.
- El cerebro concluye su desarrollo después del nacimiento. La mielinización de las neuronas no se completa hasta la adolescencia.
- El pulmón continúa aumentando la superficie alveolar en toda la niñez.
- El sistema inmune todavía no está completo luego del nacimiento al igual que el aparato gastro-intestinal, el endocrino y el reproductivo.
- El sistema enzimático es inmaduro en los niños de menor edad.
- Con relación al adulto el riñón puede ser inmaduro en algunos aspectos.
- La mayoría de las células de órganos y tejidos del niño son más pequeñas que los adultos y por eso tienen una masa de superficie más grande.
- Tasas metabólicas y de consumo de oxígeno son más altas. Mayor ingreso de aire por unidad de peso corporal.
- Mayor gasto de energía física. Al aumentar la energía para crecer, disminuye la posibilidad de resistencia a los tóxicos.
- Menor grado de desarrollo de las glándulas sudoríparas.
- Menor grado de desarrollo de los sistemas de termorregulación.
- Respiración más frecuente y profunda.
- El volumen de aire que pasa a través de los pulmones del niño en reposo (por unidad de peso corporal) es dos veces mayor que el adulto también en reposo.
- Lo mismo sucede con la absorción alveolo-capilar.
- Los niños y los adolescentes requieren de una oferta más alta de energía y de líquidos, debido a una mayor pérdida de agua por kilo de peso corporal a través de los pulmones, de la piel y de los riñones.
- La superficie de la piel del niño desnudo es 2.5 veces más amplia que la del adulto (por unidad de peso corporal) El desarrollo de la piel se completa después de la pubertad.
- La piel es más delgada.
- Los niños son más sensibles al benceno y al plomo.
- Los metales son retenidos en el cerebro más rápidamente que en el adulto, igual sucede con la absorción (plomo y metilmercurio)
- Inmadurez física y psíquica.

C) Otras consideraciones.

Se debe tener en cuenta como referencia para definir la peligrosidad de un trabajo para los niños los valores umbral límite (TLVs.) Si bien no se deben marcar valores umbral límite para los niños, cuando existe un TLV (fijado para adultos en una jornada de 8 horas, 6 días a la semana) es indicativo que podemos estar ante un producto o proceso peligroso. En ese caso se podía tener como referencia valores más bajos.

En cuanto a los factores de riesgo físicos y ergonómicos, organización y división del trabajo, las normas para los adultos no son aplicables para los niños. Esto es así porque como ya se ha señalado los niños son más vulnerables al ruido, carga física, calor, levantamiento y transporte de pesos, movimientos repetitivos, jornada, trabajo en turnos, etc.

Se podría tener en cuenta las normas ambientales, si existen, tomar los límites para el público en general.

D) Consideraciones futuras.

Dado que el mundo del trabajo es amplio, complejo y cambiante se deberá estar atento a múltiples referentes que irán surgiendo en un proceso continuo, permanente y sostenido de investigación y revisión de la información disponible.

Sería adecuado y pertinente realizar estudios científicos que muestren los efectos en la salud de los niños en ambientes con límites inferiores a los valores umbral límite.

Para los factores de riesgo de tipo ergonómico sería necesario investigar con detenimiento sobre el levantamiento y transporte de cargas (frecuencia, postura, inclinación, rotación), utilización de herramientas vibrátiles, de herramientas de presión (tamaños y formas), movimientos rápidos o repetitivos, esfuerzos físicos, posturas incómodas o forzadas, carga física del trabajo, monotonía e inmovilidad, ritmos de trabajo.

En cuanto a los factores de tipo psico-social es necesario definir y normalizar algunos riesgos, a saber:

- a. La sobrecarga de trabajo: duración de la jornada (diaria y semanal), turnos, carga mental y exigencias.
- b. Descanso diario, semanal y vacacional.
- c. Aislamiento.
- d. Maltrato
- e. Ambigüedad de las tareas.
- f. Acoso o abuso sexual, actos de violencia.
- g. Trabajo socialmente valorado negativamente.
- h. Exposición a situaciones ilegales, inmorales o socialmente sancionados..

Para los factores de riesgo relacionados con la seguridad, organización y división del trabajo es necesario estudiar, analizar y normalizar sobre:

- a. Protección de máquinas y herramientas.
- b. Trabajo en altura.
- c. Trabajo en la calle.
- d. Empleo de herramientas o instrumentos punzo cortantes.
- e. Manipulación de sustancias, piezas o partes con altas temperaturas.
- f. Contacto con sustancias que pueden causar quemaduras (ácidos y bases)
- g. Trabajo con máquinas o equipos de soldar
- h. Contacto y manejo de animales capaces de producir mordeduras, envenenamientos, picaduras, etc.
- i. Contacto y manejo de animales que pueden transmitir zoonosis.

También se debería promover estudios e investigaciones sobre:

- a. Ergonomía en el trabajo infantil.
- b. Definir el trabajo ligero y el trabajo familiar.
- c. Realizar estudios sobre toxicología infantil particularmente de metales pesados, disolventes orgánicos, plaguicidas.
- d. Sobre el cáncer en niños que trabajan.

Por último entendemos que se debería promover y desarrollar cursos de capacitación para el desempeño de la tarea con medidas de prevención y protección.

A continuación detallamos las ramas de actividad, las tareas y los procesos peligrosos a los que no deben estar expuestos los niños y niñas.

Esta lista no es cerrada y será necesaria la existencia de comisiones técnicas para asesorar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y al Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay sobre los trabajos peligrosos que se deben ir añadiendo cada vez.

#### 1. POR RAMAS DE ACTIVIDAD

- ◆ ◆ Construcción y demolición.
- ◆ ◆ Fabricación de ladrillos y baldosas.
- ◆ ◆ Minería, canteras y trabajo subterráneo.
- ◆ ◆ Trabajo marítimo (estibadores y fogoneros)
- ◆ ◆ Pesca industrial y artesanal.
- ◆ ◆ Industria de la madera. Aserraderos.
- ◆ ◆ Industria metalúrgica.
- ◆ ◆ Industria del cuero.
- ◆ ◆ Industria molinera.
- ◆ ◆ Industria gráfica.
- ◆ ◆ Industria textil.
- ◆ ◆ Frigoríficos, mataderos.
- ◆ ◆ Fabricación de vidrio y cristal.
- ◆ ◆ Industria panificadora.
- ◆ ◆ Industria del papel y artes gráficas.
- ◆ ◆ Industria del asbesto.
- ◆ ◆ Industria del cemento.
- ◆ ◆ Industria de la cerámica.
- ◆ ◆ Industria del plástico.
- ◆ ◆ Tintorerías, limpieza de ropas.
- ◆ ◆ Agricultura.
- ◆ ◆ Forestación.
- ◆ ◆ Ganadería.
- ◆ ◆ Viveros.
- ◆ ◆ Industria mecánica.

- ◆ ◆ Gasolineras.
- ◆ ◆ Trabajo en la calle. Venta ambulante, servicios.
- ◆ ◆ Recolección y clasificación de residuos.
- ◆ ◆ Actividades deportivas rentadas (hipismo, fútbol, kart, cross.)
- ◆ ◆ Producción de materiales pornográficos.
- ◆ ◆ Servicio doméstico. \*\*\*\*
- ◆ ◆ Espectáculos (discotecas, bares, casinos, circos, salones de juego)

## 2. POR PUESTO DE TRABAJO Y TAREAS

- ◆ Trabajo confinado, trabajo subterráneo, trabajo en silos.
- ◆ Trabajo en altura a más de 2 m (limpieza de vidrios, reparación y colocación de techos, armado de andamios)
- ◆ Trabajo de pozeros (\*)
- ◆ Pisteros.
- ◆ Lavado y cuidado de autos.
- ◆ Recauchutaje en gomerías.
- ◆ Estibadores.
- ◆ Fleteros.
- ◆ Trabajos en altamar.
- ◆ Trabajos con energía eléctrica (generación, transmisión y distribución)
- ◆ Tareas de mandadero en bicicleta, ciclomotor o moto.
- ◆ Aplicación de plaguicidas, fertilizantes, herbicidas.
- ◆ Banderilleros (tareas de fumigación)
- ◆ Trabajos en exposición a ruidos continuos de +85dBA o ruidos de impacto.
- ◆ Carga, descarga en cámaras frigoríficas.
- ◆ Trabajo en fundiciones en general.
- ◆ Trabajos en canteras o en la preparación de escombros.
- ◆ Tareas en minerías, carbonerías.
- ◆ Tareas en la extracción o mejoras de mármoles, granitos, piedras preciosas, semi-preciosas u otros minerales.
- ◆ Trabajos que exijan inmersión o en condiciones hiperbáricas.
- ◆ Trabajos en sótanos o cubiertas de buques.
- ◆ Venta de alcohol. Atención a clientes en bares y cantinas.
- ◆ Trabajos que lo hagan responsable de su seguridad o de la seguridad de otras personas.
- ◆ Tareas y actividades en ambientes nocivos (centros nocturnos, prostíbulos, salas de juegos de azar, sitios de espectáculos obscenos.
- ◆ Estibadores y fogoneros.
- ◆ Manipulación de maquinaria en movimiento.
- ◆ Limpieza de maquinaria en movimiento.
- ◆ Reparación de máquinas en movimiento.
- ◆ Manejo de grúas y elevadores.
- ◆ Manipulación de cargas pesadas. \*\*\*\* ver Resolución del Consejo del Niño

## Soldadura y fundición de metales.

- ◆ Tala de árboles.
- ◆ Carga y descarga de objetos de camiones.
- ◆ Manejo de sierras circulares, trompos, garlopas, balancines, guillotinas, torno, pulidoras, amasadoras, sobadoras, picadoras de carne, tiernizadoras, picadora de fiambres, desmalezadoras, motosierras y toda otra máquina o herramienta energizada.
- ◆ Tareas en actividades de cosecha, recolección de frutas, esquila, yerra, ordeño, baños de animales, arreo de ganado.
- ◆ Tareas que impliquen el uso de maquinaria agrícola: tractores, cosechadoras, sembradoras, máquinas de ordeño, etc.

## 3. POR AGENTES O RIESGOS . ( PROCESOS PELIGROSOS)

- ◆ Vapores, polvos, gases y otras sustancias tóxicas o potencialmente tóxicas.
- ◆ Sustancias radiactivas y radiaciones ionizantes.
- ◆ Agentes patógenos (actividades de hospital, limpieza urbana)
- ◆ Electricidad.
- ◆ Pinturas, disolventes, lacas, barnices, colas, esmaltes.
- ◆ Asbesto.
- ◆ Benceno
- ◆ Calor y/o frío.
- ◆ Vibraciones y ruido.
- ◆ Presión de aire (excesiva o insuficiente)

## 4. AGENTES ERGONÓMICOS.

- ◆ Accionar máquinas que no están fabricadas teniendo en cuenta las características ergonómicas de los niños y niñas.
- ◆ Uso de herramientas manuales de corte no pensadas para la talla de los niños

## 7. ACTIVIDADES Y DIVISIÓN DEL TRABAJO.

- ◆ ◆ Trabajos que tengan una carga horaria superior a las 6 horas.
- ◆ ◆ Actividades en que no dispongan de media hora de descanso en la mitad de la jornada.
- ◆ ◆ Horario nocturno ( de 22 hs a 06 hs.)
- ◆ ◆ Trabajos que no respeten 12 horas consecutivas de descanso.

- ◆ ◆ Jornadas intensas
- ◆ ◆ Trabajo rotativo.
- ◆ ◆ Trabajos que no respeten el descanso semanal y vacacional.
- ◆ ◆ Ausencia de condiciones de higiene y Actividad laboral.
- ◆ ◆ Actividades de horas extras.
- ◆ ◆ Salario y Alimentación adecuados. \*\*\*\*

7. 8. IMPACTOS EN LA SALUD

8. 9. ASISTENCIA A CENTROS DE ENSEÑANZA.

- ◆ ◆ Actividades que impidan el acceso a la educación.
- ◆ ◆ Actividades que impidan la continuidad en los estudios.
- ◆ ◆ Actividades que impidan la asistencia a clase en horarios normales.
- ◆ ◆ Actividades que lleven a la deserción o al abandono intermitente de los estudios.

BIBLIOGRAFÍA: \* Pasos para eliminar el trabajo infantil peligroso. OIT

\* C.182 y Trabajo Infantil Peligroso, Notas Técnicas N° 1, 2, 3 y 4.IPEC-OIT

\* Niños que trabajan en ocupaciones peligrosas. OIT

\* Los niños en faenas agrícolas peligrosas. OIT

\* Criterios para la definición del trabajo infantil peligroso, TIP. OIT - IPEC

\* Manual de Capacitación. Sistema de Registro Único de Peores Formas de Trabajo Infantil en Chile OIT-IPEC