

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**El trabajo infantil como manifestación de la cuestión social en interrelación con el ejercicio del derecho a la educación en Uruguay.**

**Carolina Incerti**

**Tutor: Rodolfo Martínez**

**2011**

**ÍNDICE**

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1: Cuestión Social</b>	
1.1. Una necesidad social problematizada por actores estratégicos.....	4
1.2. Nuevas manifestaciones de una cuestión social latente.....	7
1.3. Manifestaciones de la cuestión social en el contexto latinoamericano y uruguayo....	11
1.3.1. En el contexto latinoamericano.....	12
1.3.2. En el contexto uruguayo.....	16
A. Crecimiento económico, pobreza y desigualdad en el Uruguay de los últimos tiempos.....	18
B. Situación de la infancia en Uruguay: Ciudadanía infanto-juvenil de baja intensidad.....	21
<b>Capítulo 2: Infancia, Familia y Trabajo Infantil</b>	
2.1. Construyendo la Infancia.....	23
2.1.1. América Latina: desde un enfoque de irregularidad hacia uno integral.....	27
2.1.2. Construyendo la Infancia en Uruguay .....	29
2.1.3. Un modelo universal con excepciones.....	31
2.2 Las familias .....	32
2.2.1. Privatización socializadora.....	32
2.2.2. Las familias en la sociedad contemporánea.....	33
2.2.3. Separación de esferas y establecimiento de relaciones.....	34
2.2.4. Familias uruguayas: demografía y procesos sociales.....	38
2.3 Trabajo Infantil .....	42
2.3.1 Delimitando el trabajo infantil.....	43

A. Criterios de definición y aspecto normativo. ....	43
B. Debate conceptual. ....	48
2.3.2 Trabajo infantil: panorama general en la actualidad.....	52
<b>Capítulo 3: Trabajo Infantil en Uruguay, en interrelación con el ejercicio del derecho a la educación.</b>	
3.1. Trabajo infantil en Uruguay.....	55
3.1.1. Legislación Nacional.....	56
3.1.2. Ojos que no ven.....	60
A. Escasez de datos. ....	60
B. Escasa problematización.....	63
C. No se puede resignar un solo niño más.....	66
3.2 Interrelación con el ejercicio del derecho a la educación.....	68
3.2.1. Derecho a la educación.....	69
3.2.2. Educación en Uruguay: orientales tan ilustrados como su condición socio-económica se los permite.....	71
A. Contextualización de la realidad escolar en Uruguay.....	71
B. Características generales de la educación escolar pública en Uruguay.....	74
3.2.3. Interrelación.....	77
A. La educación escolar ¿herramienta privilegiada para la prevención y erradicación del trabajo infantil? .....	78
B. Endogeneidad del trabajo infantil.....	81
<b>Consideraciones finales.....</b>	<b>82</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>86</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>91</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se enmarca en la culminación de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de la República, y se orienta a exponer y analizar la problemática del trabajo infantil en Uruguay, en tanto manifestación de la cuestión social, en su interrelación con el ejercicio del derecho a la educación. Para ello se utiliza una metodología de corte cualitativo, basada fundamentalmente en las técnicas de revisión bibliográfica crítica y reflexiva, y sistematización de la misma.

La elección del tema, además de responder al interés y la preocupación de la estudiante, es considerado una problemática socialmente relevante en Uruguay y el mundo, que pese a la temprana preocupación manifiesta desde el marco legal, ha sido insuficientemente investigada y problematizada. De la misma forma, la elección se justifica en la escasa acumulación bibliográfica existente que analice la interrelación existente entre el fenómeno del trabajo infantil y el ejercicio al derecho a la educación, en su relación recíproca.

Desde la perspectiva del presente trabajo, el fenómeno de los “niños trabajadores”, constituye una problemática que forma parte del conjunto de los problemas sociales, económicos y políticos de la actualidad, y por lo tanto, que está incluida en el conjunto de manifestaciones de la cuestión social. En tanto “la «cuestión social» es punto sobresaliente, ineludible y prácticamente consensual” (Netto, 2003: 1) en la agenda del Trabajo Social, la problemática de los niños que trabajan forma parte de las demandas que se plantean al mismo.

En tanto disciplina ubicada en la división socio técnica del trabajo, vinculada estrechamente a las estrategias desplegadas para el enfrentamiento de dicha cuestión social, el Trabajo Social -cuya dimensión interventiva es constitutiva-, debe contar, además de con una competencia técnico-operativa, con un marco de referencia teórico que le permita comprender el ahora, y con una dimensión política (Netto, 2000, 28), desde las cuales pensar la intervención en la problemática del trabajo infantil.

*“es impensable hoy que un trabajador social no tenga competencia política, que no sepa evaluar relaciones de fuerza, identificar adversarios, que no esté capacitado para establecer alianzas profesionales, que no pueda comprender el impacto de sus programas” (idem: 29)*

Se propone aquí, entonces, como objetivo general: *contribuir a ampliar el conocimiento y la problematización del fenómeno del trabajo infantil en Uruguay, como forma de mejorar la*

*comprensión del tema y realizar aportes para pensar el rol de la educación a la hora de desarrollar soluciones.*

Para el cumplimiento de dicho objetivo se plantean seis objetivos específicos:

- Realizar una aproximación al concepto de cuestión social, desde sus principales referentes teóricos; y desde una perspectiva histórica que contemple sus nuevas manifestaciones.
- Analizar la problemática del trabajo infantil como una de las manifestaciones de la cuestión social en la actualidad.
- Realizar una aproximación a la construcción de los conceptos de infancia y familia.
- Identificar algunas de las implicancias que tienen las relaciones entre Estado, familia y políticas sociales, en las posibilidades de garantizar el ejercicio universal del derecho a la educación como estrategia de superación del trabajo infantil.
- Realizar una aproximación al concepto de trabajo infantil a partir de la problematización y análisis del fenómeno en diferentes planos: normativo, organizativo y conceptual.
- Realizar un breve análisis cuantitativo y presentación del panorama general del trabajo infantil para el caso de Uruguay.
- Analizar la relación problemática que existe entre el ejercicio del derecho a la educación y el trabajo infantil en Uruguay.

Con estos propósitos, la tesis se estructura en tres capítulos:

Partiendo de considerar al fenómeno del trabajo infantil como una manifestación de la *cuestión social*, en el primer capítulo se pretende delimitar este concepto y analizar sus manifestaciones tanto en el contexto regional como en el local, con el propósito de contribuir a interpelar el objeto de estudio y aportar elementos para su análisis. Al mismo tiempo la utilización de este marco, permite ampliar el análisis del fenómeno, en tanto habilita la consideración de diversas causas de la problemática y no reduce la responsabilidad a las situaciones o problemas particulares de los niños y sus familias.

Habiéndose presentado el contexto en el que las familias y sus niños, ejercen sus derechos y obligaciones en Uruguay, en el segundo capítulo se explicita el concepto de infancia del que se parte, su situación actual y el marco legal e ideológico en el cual se inscribe. Desde la concepción del niño como ser social, cuyo ámbito de socialización primario lo constituye la

familia, se analizan la función, cambios y características actuales de la misma en nuestra sociedad. Partiendo de este análisis como marco, se conceptualiza la problemática del trabajo infantil: los distintos enfoques, la percepción del fenómeno, los datos existentes, y su panorama general en la actualidad.

A modo de concreción de la delimitación del objeto de estudio, en el tercer capítulo, se centra el análisis en la conceptualización, el grado de problematización social e institucional, las implicancias y las manifestaciones del trabajo infantil *en Uruguay*.

Del análisis precedente, se desprende el rol fundamental que puede cumplir el ámbito educativo formal en tanto lugar privilegiado de detección y prevención del trabajo infantil. No obstante, se ha hallado escasa bibliografía nacional que proponga analizar y determinar la incidencia que puede tener la escolaridad en la situación laboral del niño.

La importancia de analizar la problemática del trabajo infantil en interrelación con el ejercicio del derecho a la educación, se basa en que si bien, todo niño debe tener garantizado este derecho, junto a otros -derecho a la vida y a su máximo desarrollo, a vivir en familia, a no ser discriminado, a ser escuchado y que su opinión sea respetada, etc.-, aún existe un número importante de niños, niñas y adolescentes pobres que ven dificultadas sus posibilidades de aprovechamiento de la enseñanza cuando trabajan.

Finalmente se presentan las consideraciones y reflexiones finales acerca de la temática desarrollada.

Se precisa que en el presente trabajo, se adopta la clasificación genérica de *trabajo infantil* para referirse al trabajo realizado por niños menores de 18 años, realizándose las aclaraciones pertinentes cuando se quiere distinguir entre los dos tramos diferenciados por García Méndez (1994) – trabajo infantil, hasta los 12 años y trabajo juvenil, entre los 12 y los 18 años-, distinción a la cual se suscribe en el presente documento.

De la misma forma es necesario especificar que, si bien la utilización de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres en relación al trabajo infantil, es de interés de la estudiante, con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, aquí se hablará de *niños* en sentido genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en género masculino, representan siempre a niños y niñas.

## Capítulo I: CUESTIÓN SOCIAL

**SUMARIO: 1. Una necesidad social problematizada por actores estratégicos. 2. Nuevas manifestaciones de una cuestión social latente. 3. Manifestaciones de la cuestión social en el contexto latinoamericano y uruguayo: 3.1. En el contexto latinoamericano. 3.2. En el contexto uruguayo: A. Crecimiento económico, pobreza y desigualdad en el Uruguay de los últimos tiempos. B. Situación de la infancia en Uruguay: Ciudadanía infanto-juvenil de baja intensidad.**

En el presente documento se parte de considerar el trabajo infantil como parte del conjunto de problemáticas sociales, económicas y políticas de la actualidad en Uruguay. Con el fin de enmarcar la problemática objeto del trabajo, se parte del entendimiento que el trabajo infantil integra el conjunto de las manifestaciones actuales de la *cuestión social*.

En este capítulo se delimitará el concepto de *cuestión social* del cual se parte, desde su concepción clásica hasta sus implicancias actuales. Con el propósito de contribuir a interpelar el objeto de estudio, se analizarán las manifestaciones de la misma en el contexto latinoamericano en general, y el uruguayo, en particular, como marco en el cual las familias ejercen sus derechos y obligaciones. El análisis es propuesto con el objetivo de arrojar luz sobre el objeto de estudio y plantear cuestionamientos que buscarán ser esclarecidos en el desarrollo de este trabajo.

### **I.1 “Una necesidad social problematizada por actores estratégicos”<sup>1</sup>**

Alcanzar el consenso en la conceptualización de la cuestión social, puede resultar menos complejo que acordar la construcción histórica del término. Su génesis es un camino escasamente recorrido y cuyo desenlace en la actualidad halla discrepancias fundamentales entre los teóricos. En este capítulo se propone acordar la definición de cuestión social de la que se parte y a través de su definición y análisis, arrojar luz sobre el objeto de estudio de este trabajo. Con este fin se parte de los aportes de autores clásicos de la cuestión social, como lo son Rosanvallon (1995) y Castel (1997), y Netto (2000 y 2003) en el plano latinoamericano.

<sup>1</sup> Pereira, en Borgiani (2003: 77), hace hincapié en el aspecto político de la cuestión social: una necesidad social naturalizada se transforma en cuestión social cuando es suficientemente problematizada por actores consciente de su situación de explotación y con poder de presión.

Existe consenso entre los autores en identificar el surgimiento de la cuestión social relacionado con las secuelas del proceso de constitución y desarrollo del sistema capitalista, que tiene como punto de cristalización el pauperismo de las masas trabajadoras en el siglo XIX, evidenciando una nueva dinámica de la pobreza.

Castel, en su reflexión sobre las condiciones de la cohesión social, enuncia que la cuestión social se convierte en "la cuestión del lugar que podían ocupar en la sociedad industrial las franjas más desocializadas de los trabajadores" (1997: 20). En este sentido, lo que permite distinguir el surgimiento de la cuestión social de las expresiones sociales que precedieron al orden burgués, es el hecho de que "la explotación se efectiviza en un marco de contradicciones y antagonismos, que la hacen por primera vez (...) insuprimible sin la supresión de las condiciones en las cuales se crea la riqueza" (Netto, 2003: 63).

Desde una perspectiva histórica, Netto (2000) señala la Revolución de 1848<sup>2</sup> como punto de inflexión a partir del cual lo *social* adquiere un significado político y económico entre los pensadores revolucionarios y reformistas, para los cuales la solución a las cuestiones que marcaban el orden burgués<sup>3</sup> demandaba un cambio estructural, una solución política.

En la misma línea de análisis, Pereira (2003) coincide en situar el surgimiento de la expresión en este contexto, señalando como determinante para su existencia la conciencia política<sup>4</sup> de los actores en situación de explotación, y el debido enfrentamiento por parte de las fuerzas sociales estratégicas. Este enfoque del fenómeno habilita una dimensión de la cuestión social en forma de presión social:

"La atención de la cuestión social puede ser pensada como una forma de regular conflictos con miras a la legitimación del orden a partir de consenso, dando algunas respuestas a la presión de los subalternos que puedan poner en peligro la cohesión social." (Pastorini 1999: 5)

Entonces, como consecuencia de la problematización y enfrentamiento de la realidad por parte de los pauperizados, es que el término *cuestión social* es apropiado por el pensamiento conservador<sup>5</sup>. Priorizando la mantención del orden burgués, el pensamiento conservador parte

---

<sup>2</sup> Esta revolución europea, que comenzó en Francia como reivindicación de la República Social, es señalada por el autor como la finalización del ciclo progresista de la acción de clase de la burguesía.

<sup>3</sup> "Cuestiones de desempleo, bajos salarios, pésimas condiciones de trabajo, de habitación, acceso a la educación, a servicios de salud" (Netto, 2000: 12)

<sup>4</sup> Conciencia política no implica comprensión teórica. Los instrumentos teórico y metodológicos para aprehender la cuestión social serían (Netto, 2003: 61)

<sup>5</sup> De ahí que por identificar en la expresión una tergiversación conservadora, el autor use comillas siempre que se refiere a la cuestión social.

del reconocimiento de la existencia de problemas que es necesario reformar dentro del orden en que se generan. De esta forma "la cuestión social pierde paulatinamente su estructura histórica determinada y es crecientemente naturalizada, tanto en el ámbito del pensamiento conservador laico como en el confesional," (Netto, 2003: 59) aportando una concepción moralizadora<sup>6</sup> de la cuestión social.

Luego, si el concepto de cuestión social implica la existencia de sujetos que "asumieron papeles políticos fundamentales en la transformación de necesidades sociales en *cuestiones*" (Pereira, 2003: 71), la privatización conservadora de la expresión, significará su negación como sujetos políticos con poder de presión. La apropiación conservadora de la cuestión social representa la despolitización del término y el bloqueo de la comprensión de la relación entre desarrollo capitalista y pauperización, produciéndose así, una disociación entre las organizaciones políticas y el sistema económico a partir de la convicción de la existencia de una amenaza al orden público y moral.

Según Pastorini, siguiendo la línea de análisis de los autores citados, es posible identificar ejes en común:

"(...) en primer lugar, entender que la cuestión social propiamente dicha remite a la relación capital / trabajo, ya sea vinculada directamente con el trabajo o con el no-trabajo; en segundo lugar, que la atención de la cuestión social se vincula directamente a aquellos problemas y grupos que pueden colocar en riesgo el orden socialmente establecido y la cohesión social; y finalmente, que ella es una manifestación de las desigualdades y antagonismos arraigados en las propias contradicciones de la sociedad capitalista." (Pastorini, 1999: 3)

Se parte aquí del entendimiento que la cuestión social es una manifestación de las desigualdades inherentes al sistema en el que se generan, que surge a partir del ingreso de la clase obrera en el mundo de la política, en el proceso de permeabilización del Estado a las demandas de este sector<sup>7</sup>. Esta dinámica tiene lugar a fin de asegurar las condiciones necesarias para la continuidad y el desarrollo del sistema capitalista, promoviendo intervenciones técnico-manipulativas paliativas de la problemática estructural<sup>8</sup>. Estas intervenciones se irán

---

<sup>6</sup> Desde ambas perspectivas, incluso las reformas sociales posibles, dependen de una reforma moral del hombre y de la sociedad. Se da así un doble movimiento: de una parte la naturalización del orden o la jerarquía social, y de otra, la moralización: "es una exigencia moral trabajar para que este orden natural no cree condiciones de conflictividad" (Netto, 2000: 17)

<sup>7</sup> El Estado a la vez que debe garantizar la acumulación capitalista de los monopolios, debe legitimarse políticamente, ampliando su base de sustentación y legitimación sociopolítica a través del "juego democrático" (Netto, 1997).

<sup>8</sup> Este es el marco en el que Netto identifica la institucionalización del Trabajo Social como profesión.

complejizando acompañando los cambios en la sociedad y la creciente complejización de la cuestión social.

De esta forma, se vuelve fundamental el estudio de las transformaciones societarias en curso. Es con este afán que, desde la última década del siglo XX, se ha desplegado un fuerte debate sobre el tema, donde se contraponen la perspectiva basada en la existencia de una "nueva cuestión social" y la perspectiva que defiende la presencia de nuevas expresiones de la "vieja cuestión social" o su metamorfosis.

## **I.2 Nuevas manifestaciones de una cuestión social latente**

Desde principios de los años ochenta puede hablarse de una reestructuración del capitalismo que es acompañada por dos hechos centrales, la crisis de los tradicionales modelos de Estado de Bienestar y el progresivo retiro del Estado de su papel de mediador en el conflicto capital-trabajo. A partir de estos hechos, un gran número de personas encuentran serias dificultades para acceder a servicios e instituciones sociales y para integrarse en el mercado de trabajo.

Ante esta realidad surge una corriente de pensadores<sup>9</sup> defensores de la existencia de una "nueva cuestión social", sustancialmente diferente de la que se originó a mediados del siglo XIX. Como referente destacado de esta corriente, Rosanvallon (1995) presenta y analiza los fenómenos actuales<sup>10</sup>, en los que reconoce como concepto central la precariedad y la vulnerabilidad de los individuos.

Partiendo del supuesto que "los fenómenos actuales de exclusión no remiten a las categorías antiguas de la explotación" (Rosanvallon, 1995:7), el autor afirma que la "nueva cuestión social" no puede ser tratada desde el cuadro analítico que ha respondido a los problemas de la "vieja cuestión social" enclavada en la relación capital - trabajo. Sostiene que ante la crisis del Estado de Bienestar ha perdido vigencia el pacto social que éste expresaba, volviéndose necesario encontrar nuevas formas de regulación social.

Desde esta perspectiva, las nuevas y permanentes problemáticas exigen soluciones vinculadas con la cuestión de lo que es justo y equitativo. Por lo tanto, la solución que propone Rosanvallon se basa en la necesidad de una nueva forma de solidaridad, que deberá concretarse en el establecimiento de un nuevo pacto social.

---

<sup>9</sup> Pastorini (1998) destaca los aportes de: Rosanvallon, 1995; Monereo Pérez, 1996; Commaille, 1997.

<sup>10</sup> Entre estos el autor destaca el desempleo de larga duración y el fenómeno de la exclusión.

Las soluciones planteadas por esta corriente de pensadores europeos, todas basadas en la noción de solidaridad, pueden ser interpretadas como la reedición de viejas formulas del pasado, ya que la solidaridad ha sido un valor tradicional del pensamiento conservador confesional y laico<sup>11</sup>. Estas formulas que consisten en "responsabilizar al mercado y a la sociedad (especialmente a las instituciones primarias de esta, como la familia, vecinos, amigos próximos) por la provisión social" (Pereira, 2003: 79).

Ante este planteo, Netto (2003: 66) habla de un descubrimiento caricaturesco de la "nueva cuestión social". Mientras los autores identificados con la postura de Rosanvallon, insisten en diferenciar lo nuevo y lo antiguo estableciendo la crisis del Estado de Bienestar como punto de inflexión y surgimiento de la "nueva cuestión social", Netto afirma que estamos frente a nuevas manifestaciones de una vieja causalidad.

Este autor sostiene que no existe novedad en el fenómeno, sino nuevas expresiones de la misma causalidad -el antagonismo capital-trabajo – que "encuentra hoy una sociedad donde el trabajo es cada vez menos necesario para la reproducción del capital" (2000:24). El fenómeno de la globalización<sup>12</sup> determina que la producción sea cada vez mas socializada, y cada vez más privatizada la apropiación, en consecuencia las manifestaciones de la cuestión social, son mucho más difusas, amplias e involucradoras.

Desde una perspectiva política, estas cuestiones contemporáneas de dimensiones planetarias<sup>13</sup>, carecen de una problematización efectiva, se exhiben "con una anemia teórico analítica que sólo es comparable a la anemia de las prácticas socio-políticas que proponen como alternativa" (Netto, 2003: 53). Esta falta de problematización implica que estas cuestiones no sean objeto de correlaciones de "fuerzas estratégicas capaces de debilitar la hegemonía del orden dominante y permitir la imposición de un proyecto contra hegemónico" (Pereira, 2003:76). Partiendo de esta afirmación, la autora cuestiona la pertinencia del sustantivo *cuestión* para designar las problemáticas actuales que, a pesar de su evidente manifestación, "se imponen sin

---

<sup>11</sup> Entre 1850 y 1960 estas posturas han evocado la solidaridad transclasista como forma de conservar el orden, haciendo más tolerables los efectos del modelo económico vigente. La noción de solidaridad es fundamental en Durkheim y el positivismo en general. A la vez, que es la base de lo proclamado por León XIII en su encíclica *Rerum Novarum*: la solidaridad debe ser traducida en caridad, propio del movimiento de naturalización y moralización de la cuestión social.

<sup>12</sup> Según Beck (1997) la globalización implica la intensificación de los espacios, sucesos, problemas conflictos y biografías transnacionales; y recomienda que se entienda este movimiento como contingente y dialéctico.

<sup>13</sup> Pereira (2003) enumera las siguientes: el desempleo estructural, la amenaza bélica, con el fin de la guerra fría; el deterioro del medio ambiente; la agudización de la desigualdad social, la globalización de la pobreza, la exacerbación del racismo y de las luchas étnicas, el desmonte de los derechos sociales.

problematizaciones de peso y, por lo tanto, sin los debidos enfrentamientos por parte de fuerzas sociales estratégicas" (idem: 72).

A diferencia de los autores que sostienen la existencia de una "nueva cuestión social" distinta a la originada a mediados del siglo XIX, Castel (1997) intenta demostrar la inexistencia de tal dicotomía, partiendo de una visión de la cuestión social como proceso. A su vez, parte de una concepción más amplia que la de Netto<sup>14</sup> (2000 y 2003), y cubre un período mayor que el encuadre específico del orden burgués.

Castel sostiene que "no hay palabras para encontrar unidad en la multiplicidad de los problemas sociales<sup>15</sup>" que han remplazado "la peripecia de la integración de la clase obrera" (1997: 21) desde mediados del siglo XIX hasta los '60 del siglo XX. Desde esta perspectiva plantea la "metamorfosis de la cuestión social" fundada en la inexistencia de inteligibilidad de pertenencia de las problemáticas sociales, en los distintos períodos, a un género común:

"Hay una profunda "metamorfosis" de la cuestión precedente, que consistía en encontrar el modo de que un actor social subordinado y dependiente pudiera convertirse en un sujeto social pleno. Ahora se trata más bien de atenuar esa presencia, hacerla discreta al punto de borrarla. (...) Una problemática nueva, entonces, pero no otra problematización" (idem: 22)

El autor sostiene que el marco general en el cual se inscriben las nuevas formas de precariedad es el mismo que contextualiza el pauperismo del siglo XIX, sólo que ahora asociado, como proceso central, a la precarización del trabajo.

La tesis del autor parte de considerar la cuestión social como "la cuestión del estatuto del sector asalariado". Es por eso que para comprender las principales transformaciones de la cuestión social hasta hoy, realiza una caracterización socio-histórica del asalariado. La construcción que realiza conduce al momento en que "parecían haberse impuesto definitivamente los atributos ligados al trabajo<sup>16</sup> para caracterizar el estatuto que ubicaba y clasificaba al individuo en la sociedad" (idem: 389). Es precisamente en este momento que, según Castel, la centralidad del trabajo es seriamente cuestionada en un camino hacia el derrumbe de la condición salarial.

---

<sup>14</sup> Para Castel la cuestión social es una cuestión fundamental que interpela la posibilidad de integración de cualquier orden social.

<sup>15</sup> El autor destaca: el problema del desempleo, la flexibilidad de los empleos, la creación de supernumerarios, la creciente pobreza, la precarización de las condiciones de trabajo y la desprotección social (Pastorini, 1998: 11)

<sup>16</sup> En Castel trabajo es más que empleo, ya que el trabajo como tal se también se refiere a la socialización de los individuos y a su participación en la sociedad.

De la misma forma que Netto (2003) habla de un descubrimiento caricaturesco de la "nueva cuestión social" tras un período de mejorías en el conjunto de condiciones de vida de las masas trabajadoras en el marco del Estado de Bienestar, Castel va a hablar de un redescubrimiento angustioso de la existencia de "inútiles para el mundo" (idem: 21-22). A diferencia del trabajo del peón o del obrero del siglo XIX, el cual pese a su subordinación sigue ligado al conjunto de intercambios sociales, los "supernumerarios" no representan una fuerza de presión.

He aquí una diferencia con la "antigua cuestión social", en la que la noción de "cuestión" implica una dimensión en forma de presión social ejercida por actores con conciencia política. Ante este planteo cabe cuestionarse con Pereira "¿de qué cuestiones estamos hablando hoy, si las necesidades y riesgos contemporáneos todavía carecen de una problematización efectiva? (2003: 72). Ante la falta de fuerzas sociales con poder de presión efectivo para incorporar en la agenda pública los problemas sociales fundamentales, la autora entiende que se está ante una cuestión social latente (idem: 73), que plantea el desafío de la explicitación los "problemas cruciales de dimensiones planetarias" que ganan terreno sin provocar alteraciones sociales.

Aun partiendo de un marco teórico distinto<sup>17</sup>, Pereira fundamenta su posición y refuerza la visión de Castel (1997) acerca de la situación actual de la sociedad salarial y del debilitamiento de las instancias colectivas de negociación:

*"«el desempleo deja de ser accidental o expresión de una crisis coyuntural, porque la forma contemporánea del capitalismo no prevé mas la incorporación de toda la sociedad al mercado de trabajo y de consumo» (Cham, 1999:29). Eso produce un vacío en la sociedad salarial, la pérdida del poder de presión y de contra regulación social de los sindicatos" (Pereira, 2003: 74)*

Pensando que los individuos son cada vez más excluidos de los colectivos protectores, ésta se vuelve también la cuestión del Estado.

Las antiguas formas de solidaridad, representadas en el Estado social, se pierden junto a su poder integrador. La fortaleza del Estado entre los años '40 y '70, basada en la regulación de dinámicos fundamentales de la economía y la condición salarial, se reduce a las exigencias de la economía. Los autores de la "nueva cuestión social", quienes *redescubrieron* la cuestión social a partir de la crisis del Estado Providencia, basados en la falta de alternativas a un pacto interclasista y en la crítica al "dominio paternalista del Estado sobre la sociedad" (Pereira, 2003: 80) buscan la solución en responsabilizar al mercado y las instituciones primarias de la sociedad por la provisión social. Es lo que Netto (2000) llama *refilantropización de la asistencia*.

---

<sup>17</sup> Para su análisis el autor se posiciona desde la tradición marxista

En este contexto, el autor (1997) señala la atomización de la atención por parte del Estado a las manifestaciones de la cuestión social, dando lugar a políticas sociales parcializadas que se orientan a la atención de problemas sociales particulares que hay que enfrentar uno a uno. Desde este enfoque se resta potencial de cambio a las demandas sociales, las cuales serán atendidas con el objetivo de contener las amenazas a la continuidad del orden establecido.

Desde esta perspectiva, la fragmentación de la demanda veda la inteligibilidad de pertenencia a un género común, afectando la capacidad de problematización efectiva de las fuerzas con capacidad de presión, poniendo en tela de juicio la utilización del término *cuestión social*. Se acuerda con Pereira en que por esta razón, es necesaria la presencia de un "Estado con capacidad de regular y garantizar derechos, (y) la existencia de reglas democráticas susceptibles a la lucha política" (2003: 76). Pero justamente lo que ocurre es la transferencia de cada vez más obligaciones y atribuciones estatales a la sociedad.

Lo dicho hasta aquí permite interpelar la problemática del trabajo infantil desde un marco que lo determina: el conflicto político entre necesidades y actores sociales estratégicos, definido por la contradicción capital-trabajo y fuerzas productivas- relaciones de producción. Entonces ¿es posible afirmar que el trabajo infantil en Uruguay es suficientemente problematizado como para traducirse en cuestiones explícitas que posibiliten el debilitamiento de los procesos que lo generan?, es decir ¿se trata de un problema que se considera hay que resolver para mantener el orden establecido? ¿Cómo incide la conceptualización que se hace de la cuestión social en la percepción que existe del trabajo infantil? ¿Y en el modo de abordaje? ¿Existen políticas públicas capaces de garantizar el ejercicio pleno de los derechos que se vulneran cuando un niño trabaja? Si bien en el último capítulo se buscará desarrollar las ventajas que ofrece la escuela como ámbito desde el cual prevenir y erradicar el trabajo infantil, ¿es a ésta a quien corresponde asignarle la resolución de la problemática? En tal caso ¿cuenta con las herramientas y capacitación necesarias?

Con el propósito de avanzar en el esclarecimiento de los interrogantes planteados, se analizan a continuación, las manifestaciones de la cuestión social en América Latina y Uruguay.

### **I.3 Manifestaciones de la cuestión social en el contexto latinoamericano y uruguayo.**

Siguiendo a Netto (2003) en su indicación de la necesidad de considerar las particularidades histórico- culturales y nacionales a la hora de caracterizar la cuestión social, se repasan a continuación las particularidades más recientes, que tensionan el paisaje social en la región latinoamericana, y más específicamente en Uruguay. Si bien los autores clásicos de la

cuestión social, son en su mayoría europeos (además de ser europeo el origen de su conceptualización), la realidad latinoamericana difiere de la del viejo continente, y la utilización de un concepto en un contexto diferente al de su origen requiere un análisis adaptado.

### **I.3.1 En el contexto latinoamericano**

El concepto *cuestión social* surge en Europa a partir de 1848, en circunstancias ya explicitadas, y poco a poco comienza a introducirse en el análisis del contexto latinoamericano.

Si bien se destaca el hecho que en América Latina coexisten contextos muy diversos<sup>18</sup>, es posible afirmar junto a Baraibar (1999) que los sectores que vivencian los problemas de la cuestión social en Latinoamérica no son minorías como en el caso europeo; sino que ocupan un lugar central en la dinámica social y política de sus propias naciones.

“Si bien los problemas parecen similares, es necesario tener presente que en Europa los mismos se ubican después de un tiempo de cierta resolución de la (“vieja”) cuestión social. En América Latina, se ubican sin haber resuelto la misma. Nuevos problemas se agregan a problemas estructurales (pobreza, desigualdad) y de larga data, agudizándolos.” (Baraibar, 1999: 131)

Piola<sup>19</sup> (2000) analiza comparativamente los problemas y magnitudes que la cuestión social plantea en Europa y América Latina, tomando como eje de comparación el grado de desarrollo del Estado de Bienestar en ambos continentes. La autora inicia su análisis del devenir de la cuestión social europea, recorriendo los eventos ya explicitados en este trabajo. Inicia el recorrido haciendo referencia al pauperismo y la miseria manifiestos desde 1848. A partir de los intentos de solución planteadas a estos problemas, se avanza hacia la construcción del Estado Social, el cual implicaba la ampliación de la cobertura social y los derechos sociales asociados a la condición de trabajadores asalariados, lo que se constituye en base del Estado de Bienestar. Durante este tiempo, especialmente entre 1945 y 1970, se alcanzaron importantes niveles de inclusión e integración social, una situación cercana al pleno empleo (masculino) y se alimentaron teorías sobre la movilidad social ascendente. (Piola, 2000: 21).

---

<sup>18</sup> Esta diversidad no será abordada aquí por razones de alcance del presente trabajo. Para un mejor desarrollo de este aspecto se recomienda consultar Baraibar, 1999, Capítulo II.

<sup>19</sup> Licenciada en Sociología, Profesora Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina; Doctoranda en Sociología, Universidad de Barcelona

A diferencia del caso europeo, en América Latina, Piola (2000) habla de un proceso ambiguo e inestable de construcción del Estado de Bienestar. Midaglia encuentra en el proceso histórico latinoamericano la justificación para tal afirmación:

"La mayoría de las naciones de la región adoptaron el modelo económico sustitutivo de importaciones y a la vez trataron de promover sistemas democráticos, en base a la ampliación de los derechos políticos y sociales. Pero la forma de instrumentación de tales prácticas fue particular, incluso al interior del universo de esas naciones, en la medida que se partió de un sustrato de atraso económico y fragmentación o diversidad social que resultó en un estilo de modernización incompleta y excluyente." (Midaglia, en Baraibar, 1999: 73)

Baraibar (1999), basada en los aportes de Stewart<sup>20</sup>, plantea que durante la consolidación del Estado de Bienestar, el conjunto de las políticas, fue relativamente uniforme en la región: industrialización para sustitución de importaciones, un rol importante del Estado como productor en sectores claves, subsidios a productores, consumidores y alimentos básicos, control de precios en áreas claves, prestaciones por parte de los gobiernos de servicios de educación y salud, complejos sistemas de seguridad y bienestar para los trabajadores del sector formal. La generalización de la condición de asalariado presidió el surgimiento y el desarrollo del sistema de seguridad social.

El fuerte crecimiento que caracterizó a la región durante este período y el creciente proceso de industrialización, tampoco fueron capaces de resolver la problemática de la pobreza rural ni de absorber el excedente de oferta laboral en el sector moderno de la economía. Dándose así, una incorporación limitada y segmentada de la población a los beneficios del crecimiento económico. (OIT/IIEL en Baraibar; 1999)

Hacia mediados de 1970, ese conjunto de vínculos sociales y su cultura comienzan a deteriorarse dando lugar a la reaparición, en Europa, del fenómeno de la "vulnerabilidad de masas" que señaló Castel (1997). Comienza a darse un progresivo debilitamiento del Estado Social y de su rol de garante de derechos de ciudadanía y de regulador de las relaciones entre capital y trabajo.

Esas transformaciones serán acompañadas por cambios en las formas de tratamiento de la cuestión social. En América Latina, ésta pasó a ser considerada en términos de pobreza, y el

---

<sup>20</sup> Stewart (1998) "La insuficiencia crónica del ajuste" en "Todos entran. Propuestas para sociedades incluyentes." UNICEF- Editorial Santillana, Bogotá, Colombia

problema pasó a ser enfocado exclusivamente en torno a la figura del pobre<sup>21</sup> (Merklen, 1999: 5). Este autor<sup>22</sup> atribuye un rol fundamental a los organismos internacionales en la redefinición del problema: "han sido los organismos internacionales (BM, BID, OIT, CEPAL, UNICEF, PNUD) quienes han tenido la legitimidad intelectual, los recursos económicos y la capacidad de reconducir el cambio y los debates" (idem).

Los datos estadísticos de la época justifican el cambio de enfoque. Según SEDLAC<sup>23</sup> la evolución de la pobreza durante las últimas dos décadas (1990-2010) no ha sido uniforme. La pobreza cayó levemente durante la década del '90, aumentó durante las crisis de cambio de siglo y se redujo fuertemente durante la expansión económica de la última década (ver anexo 1, mapas 1 y 2). Según datos de CEPAL<sup>24</sup> el porcentaje de personas pobres (*indigentes más pobres no indigentes*) en América Latina en 1990 presenta niveles semejantes a los registrados en 1975, a la vez que supera en 8% (equivalente a 64 millones de latinoamericanos) los niveles registrados en 1980 (equivalente al 40.5 % de personas pobres). En la actualidad, el porcentaje de personas pobres muestra una reducción de 14 puntos porcentuales respecto a 1990, que significan un total de 189 millones de personas pobres (anexo 1, cuadros 1 y 2).

Más allá de los debates suscitados en torno a la pobreza, y los progresos metodológicos, estadísticos y de unificación de criterios que este nuevo enfoque significó, se comparte con Merklen (1999) que el tratamiento de la cuestión exclusivamente en términos de pobreza ha restado atención a otras manifestaciones igualmente importantes, demorando así su abordaje. Entre éstas, el autor (1999) destaca la existencia de "inútiles para el mundo"<sup>25</sup>, y el aumento de las experiencias de vulnerabilidad, inestabilidad, fragilidad y precariedad.

Por su parte, García Delgado (2006) vincula las manifestaciones de la cuestión social en América Latina a los problemas de "desempleo estructural, precarización, vulnerabilidad de los sujetos y, en todo caso, a la problemática de la exclusión", y agrega "No es que desaparezca la

---

<sup>21</sup> Los autores que abordan esta temática, consideran como ventajas del concepto de exclusión en relación al de pobreza: la perspectiva multidimensional, el dar cuenta de los procesos, y la integración de los fenómenos de exclusión como parte de la dinámica social. (Baraibar, 1999)

<sup>22</sup> Sociólogo argentino-uruguayo, se desempeña actualmente en el Centre d'Études des Mouvements Sociaux de la École des Hautes Études de París. Universidad de Bs. As, programas gubernamentales y organismos internacionales.

<sup>23</sup> Base de Datos Socioeconómicos de América Latina y el Caribe. CEDLASUNLP y Banco Mundial. Informe 8, Abril 2010.

<sup>24</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países

<sup>25</sup> El sociólogo cita la expresión acuñada por Castel, 1997, para referirse a "sujetos y grupos que se han vuelto supernumerarios ante la actualización en curso de las competencias económicas y sociales" (p. 22)

explotación o las malas condiciones de trabajo, sino que se incorpora una dimensión (...) que es la de inclusión – exclusión” (García Delgado, 2006: 2-3).

Aquí se acuerda con Baraibar (1999) en su enfoque basado en el análisis en la *exclusión social*. La autora sitúa el surgimiento del término, entre fines de la década del setenta y principios de los ochenta, como consecuencia de la crisis<sup>26</sup> de los pilares centrales del modelo de desarrollo -económico y social- y la profundización de la globalización económica.

A diferencia del caso europeo, De Souza Santos (en Baraibar, 1999: 128) afirma que en América Latina se da una situación paradójica en la que “se vive la crisis del Estado–providencia, sin haber tenido un Estado–providencia” y afirma lo mismo del pleno empleo y de la reducción de las desigualdades. La preocupación respecto a la cuestión social se evidencia ya desde comienzos del siglo XX, camino en el que se ha ido avanzado en la obtención de distintos logros. Sin embargo, a la actualidad, aún queda pendiente la consecución de un sistema que sea capaz de garantizar el acceso a los derechos sociales de toda la ciudadanía, característica propia del sistema político de la región. El mismo es incapaz de integrar a todas las personas en cuanto ciudadanos, en un marco en el que existe una “cultura de la pobreza” que justifica que ciertas pautas culturales, expectativas y valores difieran radicalmente de la cultura de los no pobres. (Baraibar, 1999: 71)

La autora (1999) plantea que el neoliberalismo, implicó el pasaje de un Estado “productor” a un Estado verdaderamente “ausente”, con su consecuente impacto en la focalización y “mercantilización” de las políticas sociales y la privatización de los espacios de lo público.

A modo de conclusión de lo dicho en este punto, es oportuno citar el Informe del Banco Mundial de 1997 titulado *El Estado en un mundo en transformación* que afirma que “Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible”. (BM, 1997: 4)

---

<sup>26</sup> La mencionada crisis se relaciona a dos aspectos ya mencionados: la crisis de los modelos tradicionales del Estado de Bienestar, y el crecimiento económico sin empleo. (Baraibar; 1999)

### I.3.2 En el contexto uruguayo

Si bien la discusión precedente involucra a Uruguay, como país de América Latina, profundizar en el caso uruguayo se vuelve pertinente dada la situación comparativa favorable en la que se ubica el país según algunos indicadores sociales y macroeconómicos, que a la vez, conviven con situaciones de vulnerabilidad social.

Según PNUD (2008: 82) la medición internacional de desarrollo humano<sup>27</sup> para el 2005, indica que Uruguay es un país de desarrollo humano alto, con niveles muy homogéneos de desarrollo en todo su territorio, cuyo desempeño se ubica claramente por encima del promedio de América Latina y de los países en desarrollo: actualmente Uruguay ocupa el 46to lugar a nivel internacional y el tercero en América Latina (anexo 2, gráfica 1). Según PNUD (1998) Uruguay ha logrado ingresar en una senda de desarrollo económico y social balanceado bajo un régimen democrático y altamente participativo, sugiriendo que pese a los avatares económicos y políticos durante la dictadura, pudo mantenerse estable en su desarrollo social. Al igual que en el resto de la región, los logros más destacados se producen en el área de la educación, mientras que las mayores dificultades se concentran en el acceso a recursos. No obstante, en un contexto de mayor alcance -entre 1975 y 2005-, la evolución del IDH de Uruguay, muestra grandes avances en comparación con los países que alcanzaban valores similares del IDH al inicio del periodo (Argentina, Hungría y Trinidad y Tobago).

El análisis de la desigualdad del ingreso, en base al cálculo de índices de Gini, entre 2001 y 2006, muestra que la desigualdad no presenta variaciones importantes en el conjunto del país.

Por su parte, Olesker<sup>28</sup> (2001), desde un enfoque economicista, asume una posición más crítica, señalando la existencia de un desarrollo desigual de las fuerzas productivas, según el cual el desarrollo de unos supone el subdesarrollo de otros, generando una situación de subordinación de los últimos por los primeros. De la misma forma, afirma que el Estado privilegia las condiciones económicas de la acumulación de capital, desestimando los mecanismos de legitimación democrática. El autor fundamenta su crítica al sistema vigente "no en su capacidad para generar riquezas, sino en la distribución de dicha riqueza, así como en la subordinación de los aspectos

---

<sup>27</sup> El Índice de Desarrollo Humano (IDH) pretende ser una medida comparativa internacional en función de 4 indicadores: Esperanza de vida al nacer, Tasa bruta de alfabetización, Matriculación bruta combinada para la educación, PBI per cápita en USD a valores de paridad en el Poder de Compra (PPP). En e los últimos años ha agregado la dimensión política a sus análisis en Uruguay.

<sup>28</sup> El autor se centra en un enfoque de tendencia economicista, centrándose en el modelo de desarrollo capitalista y su repercusión en la sociedad, haciendo hincapié en las relaciones sociales dentro de la economía

sociales y humanos al componente mercantil" (2001: 39). Sin embargo no propone vías de acción concretos, más allá de cambios / políticas estructurales en el modelo de acumulación.

Según los resultados de la Encuesta Continua de Hogares 2009 (ECH 2009), el 11,4% de las viviendas uruguayas tiene cuatro o más rasgos problemáticos (constructivos, de mantenimiento y de servicios sanitarios), entre las cuales, por cada 7 viviendas con problemas múltiples en los asentamientos, se encuentra una en el tejido formal (2008, 49-51).

En lo que refiere a educación en Uruguay, y tal como se desarrollará en los próximos capítulos, la ECH 2009, señala que el analfabetismo se concentra en la población de mayor edad y de menor nivel económico, principalmente en la población masculina. Si bien tanto en edad escolar (98,9%) como a los 5 años (97, 3%) el acceso a la educación es casi universal, un niño del primer quintil de ingresos tiene 10 veces más probabilidades de sufrir rezago que un niño del quinto quintil. La asistencia comienza a disminuir en el ciclo secundario básico, haciéndose más marcada en el ciclo secundario superior (en su mayoría adolescentes pertenecientes a los quintiles más pobres), alcanzando los porcentajes más bajos del MERCOSUR de egresos de los ciclos básico y superior de secundaria. La proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan crece sostenidamente con la edad, hasta alcanzar su pico máximo a los 18 años (20,5%). Mientras que sólo el 39,4% de los uruguayos de 25 años o más supera los nueve años de estudios, una persona de 25 años o más del quinto quintil tiene 61 veces más probabilidades de tener 16 años más de estudios que una persona del primer quintil (ECH, 2009: 81, 98 - 99).

Pero incluso dentro y detrás de estos datos, se ubican otros procesos que dan cuenta de una crisis de la matriz cultural uruguaya, uno de cuyos síntomas puede ser la consolidación de políticas sociales focalizadas. La *fractura* cultural se corresponde con las fracturas en los otros ámbitos. El país quebró dentro de esa crisis la centralidad de su cultura estatalista integradora, homogénea y autorreferida. Baraibar presenta los aportes de investigadores uruguayos (Katzman, Ferrando, Consultora Interconsut) que recogen la idea de un proceso de fractura en las relaciones sociales, con niveles de polarización y segmentación de la sociedad. Todos ellos coinciden en señalar la existencia de síntomas de fisura en el tipo particular de tejido social integrado que caracterizó al país en el pasado, y un aumento de la sensación de soledad, la atomización, la desesperanza y la inseguridad (1999:133).

El análisis que hacen Rama (1989) y Real de Azúa (1948) de una sociedad amortiguadora, del pasado mítico de Uruguay, de la excepcionalidad uruguaya dentro de la región, nos encuentra hoy en una realidad distinta: crisis del espacio público, dificultad del Estado para construir sociedad, crecimiento de un *ethos* individualista, fragmentación social, privatización, convivencia de

heterogeneidades (culturas subalternas, religiosidades populares, tribus urbanas, medicinas alternativas, industrias culturales). La estructura mesocrática característica uruguaya, va dejando de serlo. Dentro de los propios sectores medios se ha producido una intensa diferenciación: algunos se han desplazado hacia el polo de los más pobres y otros en dirección al de los ricos, en tanto que "el medio del medio" se ha encogido.

El Estado *panacea* de todas las soluciones, agente privilegiado de la modernización, tutela de los carenciados, ha pasado a ser hoy en día, fuente de todas las ineficiencias. La focalización, una de las estrategias dominantes en el marco de la reforma estructural propia del Uruguay post-dictadura, es la evidencia más clara del abandono de la "sociedad hiperintegrada" y la adopción de un perfil residual, cuyo objetivo se aparta de la pretensión de universalidad, adoptando un contorno asistencial.

Sin intención de restar importancia al enfoque, se acuerda con el planteo de Baraibar (1999) en que los procesos de desintegración social que parece comenzar a vivir el país:

"...no pueden ser pensados exclusivamente desde la inseguridad pública. Por el contrario pueden y deben ser considerados desde otros fenómenos emergentes. Entre otros, el Uruguay no escapa a procesos de creciente precarización del mercado de trabajo; a los procesos de infantilización de la pobreza, no logrando disminuir el porcentaje de niños de 0 a 5 años que nacen y crecen bajo la línea de pobreza; al aumento de los niños y niñas en situación de calle y del número de adolescentes que no estudian ni trabajan y a las crecientes dificultades del sistema educativo y del barrio para integrar socialmente" (Baraibar, 1999: 134).

#### **A) Crecimiento económico, pobreza y desigualdad en el Uruguay de los últimos tiempos.**

Como se analizará en el próximo capítulo, se considera a la variables *pobreza* y *desigualdad*, como una de las condicionantes estructurales del trabajo infantil. En este sentido, se presenta un breve análisis de los principales indicadores sociales en Uruguay.

Como en el resto de Latinoamérica, en Uruguay también se planteó un debate en torno a las metodologías de medición de la pobreza, que ha aportado a la conceptualización del fenómeno. Según el estudio *Evolución de la pobreza y la desigualdad en Uruguay 2001-2006* (Amarante y Vigorito: 2007), el ingreso promedio de los hogares manifestó un marcado descenso entre 2001 y 2003, debido a la fuerte recesión que experimentó la economía uruguaya en 2001, tendencia que comenzó a revertirse a partir de 2004, pero que, al 2006, no había alcanzado los niveles de ingreso previos a la crisis.

Si se analiza la evolución de la indigencia y la pobreza, es posible señalar un punto de inflexión a partir de 2005. Mientras el porcentaje de personas indigentes y la incidencia de la pobreza aumentan considerablemente entre 2001 y 2004, a partir de 2005 comienza su descenso. La reducción del 50% de de la incidencia de la indigencia entre 2005 y 2006, alcanza en el interior del país, incluso un porcentaje menor al que existía antes de 2001. Sin embargo, la caída del 13.7% de la incidencia de la pobreza entre 2005 y 2006, se mantiene en niveles superiores a los previos a la crisis económica: en 1998 el Instituto Nacional de Estadística (INE)<sup>29</sup> estimaba en 16.7% el porcentaje de persona pobres, cifra que ascendía a 23.6% en 2002 y que alcanza el 25.23% en 2006. La brecha de pobreza también cae en 2006 (0.080), principalmente en el interior urbano, si se la compara con el año anterior (0.106).

Amarante y Perazo (2008), en su análisis de la relación entre el crecimiento económico y la pobreza, señalan el período 2003–2006 como de expansión sostenida de la economía uruguaya. Sin embargo hemos visto que los indicadores sociales comienzan a mejorar a partir de 2005, mostrando un fuerte rezago para acompasarse al crecimiento económico (anexo 2, gráfica 2). De la misma forma, los ingresos de los hogares, que a 2006 no habían recuperado el nivel previo a la crisis, muestran señales de recuperación recién a partir de 2004.

Las autoras concluyen que "el crecimiento económico que ha tenido lugar en Uruguay en los últimos quince años, que ha implicado un aumento del PIB de 2,5% anual en promedio, no ha sido favorable a las personas de menores ingresos" (2008: 20), a pesar del crecimiento económico, la desigualdad del ingreso aumenta y también la incidencia de la pobreza. Aún en los períodos de crecimiento (que las autoras señalan en 1991- 1998 y 2003-2006) empeora la distribución del ingreso. Esta falta de mejoras en términos distributivos, significa para las autoras (2008) una barrera en los logros en términos de reducción de la pobreza, con una tendencia desigualitaria, en la que las políticas redistributivas no han podido impactar. Si bien escapa a los límites de este trabajo detenerse en un análisis minucioso de estas políticas, resulta ilustrativo mencionar el caso del Plan Nacional de Emergencia Social (PANES)<sup>30</sup>. En la evaluación intermedia del impacto del PANES que hacen Amarante y AA.VV. (2008)<sup>31</sup>, el análisis de los principales resultados en las

<sup>29</sup> Para el análisis, en este trabajo se considera fundamentalmente la línea de indigencia y la línea de pobreza que se aplican en los informes del INE desde 2002, ya que constituye la metodología oficial en Uruguay.

<sup>30</sup> Conjunto de políticas sociales dirigidas a hogares de muy bajo ingreso. Creado mediante la ley 17.869 sancionada por la Asamblea General el 20 de mayo de 2005.

<sup>31</sup> Los autores resaltan el carácter preliminar de los resultados analizados, información que deberá ser complementada con datos más recientes y completos que permitan realizar un juicio definitivo sobre los efectos del Plan.

dimensiones evaluadas -condiciones habitacionales y acceso a bienes durable, ingresos, inserción laboral, opiniones y expectativas de los participantes del programa, conocimiento de derechos y fortalecimiento de la participación ciudadana, salud y asistencia a centros educativos – no se detecta evidencia robusta de impacto del programa en la mayoría de las variables. Con excepción de: un aumento de la asistencia escolar para el total (niños de 6 a 17 años) y para las niñas; un efecto negativo del programa en las especificaciones sin controles en el ingreso personal laboral; una mayor asistencia médica de quienes pasaron por el programa, detectándose efectos positivos sobre los niños menores de 5 años y sobre las mujeres mayores de 17. Tampoco se encontraron efectos del programa sobre el trabajo infantil.

Según datos de la ECH 1998-2002, el incremento de la pobreza (12%) y la indigencia (5%) ha sido mayor entre los más jóvenes (anexo 2, gráfica 3). Este fenómeno de infantilización de la pobreza, tiene consecuencias a corto y mediano plazo, “no sólo implica el insuficiente acceso a activos físicos y humanos básicos para el desarrollo personal sino que determina la acumulación de pasivos sociales” (Fernández y De los Campos, 2004: 36) que impactan en su desarrollo social. En 2006, si bien, el mayor descenso de la incidencia de la pobreza por grupos de edad, en términos porcentuales, se produce entre los adultos mayores, los menores de doce años también presentan una reducción importante, alcanzando un 46,36%, aún muy superior al 38.54% registrado en 2001.

Fernández y De los Campos (2004), señalan los fenómenos asociados a la situación de pobreza en Uruguay: segregación residencial (concentración de pobres en Montevideo y zonas del interior urbano); limitaciones en el acceso a la educación (especialmente a partir de secundaria); limitaciones, ausencia o parcialidad en el acceso a los servicios de salud; precariedad familiar (unión libre, familias monoparentales, paternidad adolescente); finalmente, inserción precaria en el mercado de trabajo, “precarización del trabajo”<sup>32</sup> que también se manifiesta a través del trabajo infantil.

---

<sup>32</sup> Categoría acuñada por Castel (1997)

## B) Situación de la infancia en Uruguay: Ciudadanía infanto-juvenil de *baja intensidad*<sup>33</sup>

Adultos: - ¡¡El futuro es de los niños!!-  
En el fondo se escucha en la radio: ...en los próximos 20 años serán más de 15 millones los niños abandonados en el mundo... el 45 % de los niños nacen pobres y se estima para el 2010 un aumento de la cifra a un 50%...

Niño: - Con razón nos lo regalan...

Ilustración de Sanopi en "La Convención en tus manos. Los derechos de la infancia y la adolescencia", 2008: 20.

En el contexto regional y nacional, presentado hasta aquí, es posible identificar problemas cruciales para la infancia en Uruguay. El trabajo infantil, como el fenómeno de infantilización de la pobreza, los procesos de segregación residencial y exclusión social que se fueron instalando en 1990, y la consecuente segmentación de la matrícula educativa, han ido configurando un nuevo paisaje social en el que gran parte de los niños y adolescentes en Uruguay, padecen la vulneración de sus derechos.

Como será desarrollado en el próximo capítulo, se parte aquí del concepto de infancia como resultado de una construcción social compleja en la que intervienen distintos factores. En su evolución histórica en Uruguay, la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) en 2004, representa un momento fundamental, ya que implica un compromiso por adecuar la normativa interna a las normas y principios de la Convención de los Derechos del Niño, la cual parte de la concepción de ciudadanía infanto-juvenil, donde se concibe a los niños como sujetos de derechos, incluidos en las políticas públicas<sup>34</sup>.

Ante la evidencia de avances en el plano jurídico es necesario analizar las implicancias prácticas de los compromisos asumidos.

En el período 1999 – 2004 (año en que se aprueba el CNA), tiene lugar la segunda mayor crisis económica de la historia moderna de Uruguay. En esta etapa se duplica el porcentaje de población en situación de pobreza, de 15,3% a 31,9%, en base a datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

En 2005 por primera vez en seis años Uruguay registra una reducción de los niveles de pobreza e indigencia en todos los grupos de edad, así como una leve mejora de la distribución del

<sup>33</sup> Con esta expresión, O'donnell conceptualiza una situación de carencia de ciudadanía, en condición de pobreza y alto grado de desigualdad y la existencia de numerosos grupos para quienes la ciudadanía no está definida ni defendida.

<sup>34</sup> Desde este enfoque, la intervención estatal en la infancia no prevé ninguna forma de asistencialismo paternalista. Implica el establecimiento de un sistema de responsabilidad penal basado en las garantías procesales del estado democrático de derecho, y cambia la visión del rol de la familia, promoviendo la ayuda a las familias para que puedan ayudar a sus niños

ingreso. Según la información sistematizada en el Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2006 (UNICEF, 2007), se ha producido una evolución reciente en los indicadores de pobreza. La proyección, a mediano plazo, de la inversión social destinada a los niños, así como el comportamiento de estos indicadores en los últimos dos años, permiten ser discretamente optimistas. Sin embargo, a pesar de la señales de recuperación de este período, más de la mitad de los niños menores de 13 años viven en hogares en condiciones de pobreza. Aún queda un largo camino por recorrer hacia la construcción de la infancia en el sentido de la Doctrina de la Protección Integral<sup>35</sup> en Uruguay.

Ante esta realidad, ¿es posible afirmar que en Uruguay está garantizado el ejercicio de los derechos ratificados en 1990? ¿Cómo es posible compatibilizar esta realidad con el ejercicio del derecho a la educación reconocido en el artículo 28 de la Convención?

Todo lo dicho hasta aquí respecto al contexto latinoamericano y uruguayo, determina pautas de socialización diferentes entre quienes se encuentran en los sectores más bajos y los sectores medios y altos de la sociedad, con un especial impacto en los sectores más jóvenes. Siguiendo a Filgueiras, se afirma que:

“En Uruguay se viene asistiendo a la progresiva segmentación de los ámbitos donde interactúan niños y adolescentes, ámbitos que se caracterizan cada vez más por la homogeneidad de su composición social. (...) Para los niños y adolescentes pobres, ello implica, una mayor probabilidad de estar expuestos a modelos de rol de otras clases” (Filgueira, 2003, en Fernández y De Los Campos, 2004: 37)

Es decir que, la consolidación y expansión de un importante sector de la población que se socializa en estos contextos, tendrá consecuencias de mediano plazo, como lo es el trabajo infantil, entre otros. Partiendo del análisis de estas realidades es que se identifica al trabajo infantil como una de las nuevas estrategias de supervivencia que tiene al niño como protagonista.

---

<sup>35</sup> Esta posición será desarrollada en el Capítulo II.

## Capítulo 2: INFANCIA, FAMILIA Y TRABAJO INFANTIL

**Sumario:** 1. **Construyendo la Infancia:** 1.1. América Latina: desde un enfoque de irregularidad hacia uno integral. 1.2. Construyendo la Infancia en Uruguay. 1.3. Un modelo universal con excepciones. 2. **Las familias:** 2.1. Privatización socializadora. 2.2. Las familias en la sociedad contemporánea. 2.3. Separación de esferas y establecimiento de relaciones. 2.4. Familias uruguayas: demografía y procesos sociales. 3. **Trabajo Infantil:** 3.1. Delimitando el trabajo infantil: A. Criterios de definición y aspecto normativo. B. Debate conceptual. 3.2 Trabajo infantil: panorama general en la actualidad.

Habiéndose presentado el contexto en el que los niños ejercen sus derechos y obligaciones en Uruguay, se vuelve necesario explicitar el concepto de infancia del que se parte. Con este fin, en el segundo capítulo se desarrollará la categoría desde una perspectiva histórica, resultado de una construcción social compleja. Partiendo de considerar al niño como parte de un entorno en el cual establece relaciones con otros seres humanos, se analizarán la función, los cambios y las características de la familia en la sociedad contemporánea. Así mismo se analizan las relaciones que se establecen entre el Estado, la sociedad y la familia, para garantizar el ejercicio de los derechos de la infancia; relaciones que se sustentan en una doctrina de protección integral, cuya falta de correspondencia con el marco legal se evidencia en la intervención.

Finalmente, partiendo del análisis desarrollado, se conceptualizará la problemática del trabajo infantil: los distintos enfoques, la percepción del mismo, los datos existentes, y su estado en Uruguay.

### II.1 CONSTRUYENDO LA INFANCIA

En el presente trabajo se parte de un concepto de infancia resultado de una construcción social compleja en la que intervienen distintos factores. Es decir que, se entiende que las concepciones sobre la infancia y por lo tanto, las instituciones creadas en relación a ésta, varían en cada contexto social e histórico.

Al respecto, Cussianovich nos previene contra "toda tentación de universalizar algo que es producto cultural, un constructo social y por ello mismo particular y comprensible en el contexto en el que emerge" (1997: 2). Por eso el autor prefiere hablar de "infancias", diversas según el

contexto social. Es decir que, parte del supuesto que el concepto moderno de infancia en Occidente, es resultado de un "proceso que implica el reconocimiento de la infancia como etapa distinguible y aislable de la vida de otros sectores" (1997: 3).

Por su parte, Mónica González<sup>1</sup> (2005) identifica tres posturas destacadas respecto a esta afirmación. La primera, representada por Philippe Ariés (1998), quien realiza una construcción socio-histórica del concepto de infancia basado en el estudio pictográfico de la infancia a través del arte y la pintura. El autor sostiene que el concepto moderno de infancia es reciente, evolucionando desde una representación medieval del niño como "hombre en miniatura". Según Ariés (1998), el *descubrimiento* de la infancia data del siglo XVIII, a partir de cuando el niño es segregado del mundo adulto y confinado en la institución escolar.

La segunda visión identificada por la autora (2005) es la representada por De Mause (1982). El autor se adentra en el mundo de la psicología infantil y objeta la postura de inexistencia de representación de la infancia en la Alta Edad Media, sosteniendo que en esta época ya existía la acepción de infancia. En su ensayo, el autor pretende explicar los comportamientos paterno-filiales asignándoles períodos históricos desde el siglo IV hasta la actualidad<sup>2</sup>. El resultado evidencia la existencia de una práctica generalizada del maltrato infantil en la antigüedad, que con el tiempo ha avanzado hacia el reconocimiento de la autonomía de los niños. A diferencia de Ariés, De Mause escapa a la tendencia general que valora negativamente los efectos que produjo el interés que se despertó por la infancia en el siglo XVII, e intenta probar que la familia moderna implicó un trato cada vez más *piadoso* hacia los niños.

Una tercera postura, se desprende de la teoría socio-biológica y propone que "la atención hacia los hijos deriva de una inclinación natural", de tal forma que sostiene que "el ser humano siempre ha cuidado de su descendencia como condición para la supervivencia de la especie" (González, 2005: 2 y 3).

Más allá de las diferentes concepciones que existen sobre la infancia y de las críticas<sup>3</sup>, se destacan los aportes pioneros de Ariés (1998) como una de las fuentes clásicas a la hora de

---

<sup>1</sup> Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

<sup>2</sup> 1°) Abandono (IV-XVIII): prevalecen las relaciones de abandono, infanticidio, intrusión. Aparición de la figura del ama de cría. 2°) Ambivalencia (XIV-XVII) El niño es considerado un rebelde al que hay que enderezar acudiendo a los castigos, físicos y psíquicos. 3°) Intrusión (XVIII): se considera al niño como un adulto incompleto y se busca pretende modelar su psiquis a través de una rígida disciplina. 4°) Socialización: (XIX a mediados del s. XX): en un contexto de guerras y revolución industrial el niño es considerado mano de obra barata. 5°) Ayuda (mediados s. XX): El niño sabe mejor que el padre lo que necesita en cada etapa de la vida.

<sup>3</sup> Según Cunningham (1990), a partir de 1980 una corriente defensora la centralidad de la familia a lo largo de la historia, cuestionó este cuerpo de conocimientos argumentando que "la historia de las relaciones entre padres e hijos

abordar el concepto de la infancia como construcción histórica. Este autor identifica una resistencia en el arte, en las épocas arcaicas y posteriores al helenismo griego, a aceptar la morfología infantil partiendo de un mundo de representación en el que se desconoce la infancia. El análisis de las obras que realiza el autor, lo lleva a concluir que “en el terreno de las costumbres vividas, y no únicamente en el de una transposición estética, la infancia era una época de transición, que pasaba rápidamente y de la que se perdía enseguida el recuerdo” (Ariés, 1998: 58).

Recién durante los siglos XV y XVI, los rasgos de realismo de la infancia se extienden fuera de la iconografía religiosa, hasta entonces limitada a representar la maternidad divina de la Virgen María. Entonces el niño se convierte en uno de los personajes más representados en las escenas de costumbres, si bien esas escenas no son referidas a la descripción exclusiva de la infancia. Según Ariés (1998), esto nos sugiere la idea de que, en el antiguo régimen, los niños convivían y co-participaban con los adultos en la vida cotidiana, con quienes compartían juegos y trabajo.

En este contexto, el trabajo realizado por los niños aparece como un proceso natural de la época. Muchos niños y niñas desde muy pequeños sin importar su jerarquía social realizaban los trabajos asignados. Conforme la experiencia de la infancia avanza hacia su diferenciación como etapa específica, se hace más evidente la brecha entre clases sociales. Al respecto, Cunningham señala que “la infancia de los pobres en el siglo XVII y más aún en el XVIII, fue percibida como un tiempo de adaptación a los hábitos de trabajo” (1990: 252).

Entonces, el niño aprendía compartiendo la vida cotidiana de los mayores, hasta que en la modernidad “la escuela sustituye el aprendizaje por la educación” (Ariés, 1998: 74).

En efecto, con la separación del adulto, el niño será alejado del mundo del trabajo y confinado al ámbito de la familia y la escuela: será privatizado. Siguiendo a Ariés, Jorge Rojas<sup>4</sup> señala que a partir del *descubrimiento* de la infancia, “la libertad de que gozaba (el niño) en la comunidad tradicional se transformó en diversos mecanismos de control y protección hacia los niños” (Rojas, 2001: 7). Tal descubrimiento, trajo aparejado la creación de instituciones específicas para su control.

En la sociedad moderna, la institución familia adquiere una función moral y espiritual en la formación de los niños: “La familia se retiró de la calle, de la vida colectiva, y en el espacio

---

no fueron marcadas por un cambio dramático” y “Ariés fue acusado de ignorar ciertas evidencias que arrojarían dudas sobre su afirmación de la no existencia del concepto de infancia en la Edad Media”.

<sup>4</sup> Licenciado en Historia, investigador del PET y docente de las Universidades ARCIS, Diego Portales y Pontificia Universidad Católica de Chile

privado se desarrolló (...) el sentimiento familiar" (idem). A su vez, el renovado interés de la modernidad por la educación, inexistente en la Edad Media, también representa para Ariés la iniciación de la *reclusión* de los niños, la cual equipara a la de los locos, los pobres y las prostitutas, y la cual señala se ha prolongado hasta el presente bajo la forma de la escolarización. A partir de estas conclusiones, Ariés llega a expresar su añoranza por aquellos tiempos en los que "el anonimato infantil de la sociedad tradicional, diluía las posibilidades de control y represión" (idem)

Para Cussianovich lo paradójico es que "la emergencia de la infancia como perfil propio y del sentimiento correspondiente, coincide con su ocultamiento" (1997: 4), lo que para el autor representa la invisibilización social del niño.

A partir de entonces, el ámbito del trabajo queda reservado al adulto y el niño comienza a ser concebido como un futuro trabajador que, a través de la educación y la familia, aprende los valores y los conocimientos necesarios para su futura incorporación al mundo del trabajo.

No obstante, esta realidad familiar y escolar, no se consolidó como una realidad universal. En el siglo XVIII, los sectores más pobres sólo accedían a la educación primaria necesaria para las labores manuales, mientras que los "hijos de los ricos" accedían a la educación media, destinados al trabajo intelectual. Cunningham lo expresa claramente cuando afirma que "hasta más de la mitad del siglo XIX el discurso sobre los niños de los pobres fue un discurso sobre los niños trabajadores" (1990: 253)

Con la frase "*los hijos de los pobres*", el autor (1990) señala la existencia de niños cuya realidad no se adapta al concepto moderno de infancia. De la misma forma, Cussianovich alerta acerca de las limitaciones del proceso de consolidación del concepto moderno de infancia: "todo esto se contradice de manera flagrante con los procesos económicos y sociopolíticos que expulsan violentamente del seno de la familia y de la escuela a millones de niños forzados a trabajar", y sentencia "con ellos no funciona el modelo de infancia pautado desde el concepto moderno y occidental" (1997: 4). Como se verá más adelante, este autor, posicionado desde el paradigma del protagonismo infantil como colectivo social, encuentra en la vigencia del trabajo infantil, la negación de la pretendida universalidad del modelo moderno de niño.

La creencia existente hacia el 1700, respecto a que los *hijos de los pobres* constituían un grupo identificable, cuyo status jamás podría ser elevado, comenzó a desaparecer hacia mediados del siglo XIX. Ya entonces, aparece el concepto de adolescencia y comienza a retrasarse el ingreso en la adultez. Es en este contexto en el que, el autor inglés, señala el surgimiento de "discusiones fundamentales acerca de la naturaleza de la infancia y se comenzó a pensar que todos los niños tenían ciertos derechos" (1990:). A partir de este discurso, se

comenzó a prestar atención a los "niños de la calle", percibidos inicialmente como peligrosos, pero suscitando a la vez un *sentimiento de lástima* y de necesidad de rescate de su infancia. Es entonces, cuando el Estado comienza a hacer de este segmento de la infancia, objeto de intervención, bajo la percepción de que los niños "son el futuro de la sociedad y (que) ningún Estado responsable puede ser prescindente de su futuro" (idem). En lo referente al trabajo infantil, el Estado se orientó a asegurar condiciones sanitarias mínimas y el acceso a la educación, legislando en la materia.

Aquellos niños que no pueden acceder a las instituciones modernas a cargo de su reproducción, constituirán el "producto residual de la categoría infancia" (García Méndez: 1994, 10), genéricamente llamados *menores*. El abordaje correspondiente pasará por "la mediación de los códigos de menores, con sus juzgados, sus delegaciones de policía especializada, sus centros de selección y sus institutos de interacción" (Gomes da Costa, 1997: 16).

Según Gomes da Costa (1997), a mediados de 1980, en América Latina, el enfoque de minoridad, implicó un abordaje de institucionalización compulsiva: aprehensión, selección, rotulación, deportación y confinamiento<sup>5</sup>, basado en modelos pre-estructurados de atención y en el encuadramiento del niño o adolescente en una de las subcategorías de la *situación irregular*.

### II.1.1 América Latina: desde un enfoque de irregularidad hacia uno integral.

Gómez Da Costa (1997), autor emblemático en la región, de la promoción y defensa de los derechos de la infancia, sostiene que la *doctrina de la situación irregular* constituye "la expresión jurídica del modelo latinoamericano de segregación social" (1997: 24), ya que este enfoque no se refiere al conjunto de la infancia, sino al segmento de los menores en situación irregular. A la vez que se evidencia que entre estos, no es posible distinguir entre el abordaje de los casos sociales -niños carenciados y abandonados- y aquellos que implican conflictos con la ley -inadaptados e infractores.

El autor sostiene que este modelo de intervención determinó la división de la infancia. Por un lado, la infancia *regular* "escuela-familia- comunidad", niños socialmente adaptados para quienes las políticas sociales funcionan como propuestas de atención. Por el otro, la infancia *irregular* "trabajo-calle-delito", para la cual la legislación determina el empleo sistemático de dispositivos típicos de control social y la ausencia de garantías procesales, libradas al arbitrio

---

<sup>5</sup> Ver Gomes Da Costa, 1997: 14 y 15.

subjetivo del juez. En Uruguay este enfoque fue consagrado con la aprobación del Código del Niño de 1934, el primer cuerpo legal específico para la atención de niños y adolescentes, en el cual eran conceptualizados como objetos de protección.

Con el surgimiento de la expresión *niños y niñas de la calle* en los años '80, Gomes da Costa divisa la intención de enmarcar la visión de esos niños y adolescentes "fuera de la óptica estigmatizadora de los códigos de menores basados en la doctrina de la situación irregular y de atenderlos fuera del ciclo perverso de la institucionalización compulsiva" (idem: 27), estructurándose con base en las alternativas comunitarias de atención. Sin embargo, el enfoque visión-acción que caracterizó a este movimiento, impulsó una óptica que no pasaba por la perspectiva jurídica y cuya acción alternativa no lograba producir transformaciones en el ámbito institucional.

Es el enfoque de *protección integral*, el que dará un paso decisivo en el sentido de trascender las alteraciones en el panorama legal y promover un proceso de reordenamiento institucional involucrando representantes de los movimientos social, jurídico y de las políticas públicas. Desde este enfoque "la mirada pasa necesariamente por la perspectiva de derecho y la acción debe confrontarse con el desafío de intervenir sobre las políticas públicas" (idem).

En su concepción, el paradigma de la protección integral establece un modelo de intervención que se dirige a todos los niños y adolescentes sin excepciones. Reconociendo al niño, niña y adolescente como sujetos de derecho, promueve un sistema de responsabilidad penal basado en las garantías procesales debidas y no arbitrarias. Como fundamento de su ética, torna deber de la familia, la sociedad y el Estado, garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, basados en el *principio del interés superior del niño*, además de proveer medidas especiales de protección a aquellos niños que estén en riesgo social y personal.

"La construcción de un hacer diferente que promueve el paradigma de protección integral, se vincula a interpretaciones sobre la infancia y sobre el rol del estado, la familia y la sociedad que se fueron modificando" (Durón, 2011) y que encontraron su expresión en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Aprobada en 1989 y precedida por el Año Internacional del Niño (1979) y de la Juventud (1985), la CDN resultó en un rápido proceso de ratificación por parte de los países de la región, lo que implicaba su adhesión a la doctrina de la protección integral. No obstante, en la totalidad de estos países, se mantuvo una legislación basada en la doctrina de la situación irregular, dando lugar a lo que García Méndez (1994) denominó "esquizofrenia jurídica".

A partir de 1990, contando con la experiencia pionera de Brasil -adelantado en la región en el proceso de adecuación sustantiva de la legislación nacional a la CDN- se inicia en el resto

del continente, un esfuerzo en el mismo sentido. Hacia fines del siglo, Gomés da Costa (1997) evalúa que la mayoría de los países de la región ha transformado el panorama legal en ese sentido o se encuentra en vías de hacerlo. Sin embargo, para revertir la situación de la infancia basados en la doctrina de la situación irregular, será necesaria la consecución de un reordenamiento institucional, en el que la interacción del poder público con la sociedad civil es la tendencia más significativa, y de un esfuerzo de capacitación en base al paradigma emergente. El autor (1997: 33 - 34) identifica tres obstáculos para la región en este camino: una cultura política predominantemente clientelista y fisiológica; una cultura administrativa, burocrática y corporativista y una cultura técnica autosuficiente y formalista.

Con el propósito de avanzar hacia la adecuación de lo establecido en la CDN, en Uruguay, en 2004 se sanciona de forma provisoria el Código de la Niñez y la Adolescencia, como ley N° 17.823.

### **II.1.2 Construyendo la Infancia en Uruguay**

García Méndez afirma que "es posible reconstruir la historia de la infancia concentrándose en el estudio de los mecanismos "punitivo-asistenciales" que la inventan, modelan y reproducen" (1992: 2).

También en Uruguay, es posible identificar la evolución de la concepción de infancia a partir de marco legal que la regula. Deus (2005) estudia la concepción de la infancia que surge de la evolución de la legislación nacional a partir de hitos en su desarrollo.

La sanción del *Código Civil de 1868* representa el primer hito en esta evolución. El Código regulaba las relaciones entre los menores de edad y sus padres, sólo para el caso de familias legítimas. El hombre tenía exclusividad de la patria potestad de sus hijos, y el Estado únicamente debía intervenir con el fin de preservar la familia legítima y garantizar la transmisión de su patrimonio por consanguinidad.

A comienzos del siglo XX, mientras Uruguay avanzaba hacia la consolidación de la democracia, se avanzó en dirección al reconocimiento de la igualdad de los derechos del hombre y la mujer y la equiparación de derechos sucesorios de hijos naturales y legítimos. En este contexto, la evolución de la legislación se vio impulsada por el naciente "Derecho de Menores" y la creación del Instituto Interamericano de Protección a la Infancia. Como se ha dicho, desde esta concepción se instituye en Uruguay el *paradigma de la situación irregular* que constituye la médula del *Código del Niño* sancionado en 1934.

Esta propuesta, que delineaba nítidamente la separación del mundo de la niñez del mundo del adulto y que puso en práctica políticas sociales para la infancia, se enmarca en un proceso

de secularización y afianzamiento de la racionalidad positivista, en una sociedad que procura rehabilitar a los “desviados” o “anormales”, quienes constituyen un “peligro social”. En este contexto se validó un modelo de segregación social, donde los menores en situación irregular eran objeto sistemático de los dispositivos típicos de control social y la familia es vista como parte de la problemática del niño. Entonces, el niño es objeto de intervención del Estado, en la medida en que puede representaba un problema, sin considerársele sujeto de derecho.

En 1989 se produjo lo que Deus (2005) identifica como el tercer hito: la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN). La Convención ratificada en Uruguay por ley N° 16.137 del 28 de septiembre de 1990, se aprobó con el propósito de lograr “ampliar el status de ciudadanía al conjunto de la infancia” enfatizando el nexo entre su condición jurídica y su condición penal” (García Méndez: 1992, 9). La adopción de sus principios implicó un cambio radical en la concepción que hasta el momento se tenía de la infancia y la familia, ya que se desarrolló en el marco de la *doctrina de la protección integral*, cuyas implicancias ya han sido expuestas.

Con el propósito de lograr la adecuación de la legislación interna a las normas y principios de la CDN, en agosto de 2004 el Parlamento uruguayo aprobó el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA). Según la posición hecha pública por UNICEF en Junio de 2003, el CNA representa importantes avances respecto al marco jurídico vigente hasta entonces en Uruguay, a la vez que propone sentar las bases para establecer un sistema de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia a partir de la reforma legislativa, y de establecer los lineamientos generales para los cambios institucionales a los que apunta la reforma.

Sin embargo y a pesar de los incuestionables avances que representa el CNA, los autores reconocen la reproducción de características propias de la doctrina de la *situación irregular* que implica importantes contradicciones (anexo 3). Como ya fuera explicitado en referencia a la región latinoamericana, esta situación se caracterizó por la transformación de la CDN en ley nacional, manteniendo, a la vez, la vieja legislación de menores basada en la doctrina de la situación irregular.

El hecho que la aprobación de la CNA, vigente hoy en Uruguay, sea contemporánea de la segunda mayor crisis económica de su historia moderna, y el que la recuperación de sus indicadores sociales no haya alcanzado hoy los niveles previos a la crisis, plantea la necesidad de analizar las implicancias prácticas de los compromisos asumidos.

Tanto en la región como en Uruguay, aún es largo el camino por recorrer para lograr “insertar en el panorama legal de nuestros países el nuevo derecho (protección integral) y

después, llevarlo a la práctica bajo la forma de *políticas públicas de un nuevo tipo*" (Gómez da Costa, 1997: 42).

### **II.1.3 Un modelo universal con excepciones**

La perspectiva de construcción socio-histórica de la infancia, de la que se parte en este trabajo, permite visualizar la existencia de representaciones imaginarias de la infancia que varían en cada contexto histórico-cultural, así como varían las instituciones creadas en relación a éstas. Sin embargo, no todos los sujetos de esta categoría se adecúan al modelo imperante de infancia.

El trabajo infantil representa un hecho social que delata las incoherencias intrínsecas del pretendido modelo universal de infancia. En su mayoría los niños trabajadores no pueden acceder o permanecer en las instituciones cuya función es la consolidación y reproducción del modelo de infancia: la escuela y la familia.

Es por eso que la consideración de estos niños y adolescentes como sujetos en "condición peculiar de desarrollo", impone la consideración atenta de sus derechos: a la educación, a la protección, al sustento, al respeto, al desarrollo saludable de la identidad y la autonomía, a *la convivencia familiar*.

El enfoque de derechos es parte fundamental de este planteamiento, los derechos de los niños, niñas y adolescentes expresados en la Convención de los Derechos del Niño, ocupan el primer lugar, pero también deben tenerse en consideración los derechos políticos, sociales, económicos y culturales de los padres, madres y familias.

Las familias en la actualidad desempeñan sus funciones en un contexto social que ha sufrido grandes transformaciones desde inicios del siglo XXI. Como fue contextualizado en el primer capítulo, son muchas las familias que en América Latina, y más concretamente, en Uruguay, viven en situación de pobreza y exclusión social. Los procesos de transformación social, económica y política, la transición demográfica, y la convivencia con viejas prácticas e instituciones, también son parte del marco en el que las familias se plantean sus estrategias de supervivencia y las aspiraciones que tienen para sus hijos. Ante esta situación, el riesgo es que "el trabajo infantil quede incorporado en su abanico de estrategias económicas y de ascenso". Ante esta situación ¿cuáles son "los mecanismos que las familias disponen para la protección de sus menores hijos e hijas."? (Anderson, 2007: 17)

## II.2 LAS FAMILIAS<sup>6</sup>

### II.2.1 Privatización socializadora

Se parte aquí de considerar al niño como ser social, parte de un entorno en el cual construye su personalidad en interrelación con otros seres humanos.

La diferenciación de la infancia como una etapa específica de la vida, es indisociable de los cambios en las funciones de la familia como institución mediadora de la socialización del niño. Esta es una de las funciones universales de la familia. Como grupo clave y prácticamente único agente de socialización en las primeras etapas del desarrollo del niño, las familias son transmisoras de pautas, valores y normas de la sociedad.

Aún así, "existen grandes variaciones entre sociedades con respecto a sus prácticas de socialización y los objetivos que declaran perseguir" (Anderson, 2007: 26). Más aún, partiendo desde un enfoque de estructura de oportunidades, los activos que la familia transmite a sus integrantes más jóvenes en el proceso de socialización, si bien están mediadas por las familias, se originan en las relaciones con el mercado, el Estado y la comunidad (Fernández, 2007). En su *Estudio de las características de los niños, niñas y adolescentes trabajadores y sus familias*, Fernández (2005) afirma que esta estructura es fuente de desigualdad social, por lo que se la puede considerar causa de muchos fenómenos familiares que explican el trabajo infantil.

En las situaciones de trabajo infantil, el "niño trabajador" comienza a integrar ámbitos de socialización para los que no está preparado en su etapa de desarrollo físico, psicológico y cognitivo. La mayoría de las veces, la sustitución de la familia como ámbito privilegiado de socialización, implica la ruptura del proceso de socialización universalista que también se da en la educación primaria: "La ruptura de este proceso genera (sobre todo cuando se produce a temprana edad) un nuevo tipo de niño (...) emergiendo una forma de vida infantil alternativa" (Fernández, s/d: 1).

Con *privatización socializadora* se está haciendo referencia a la situación en la que el niño, confinado a la privacidad del espacio de reproducción en las primeras etapas y más tarde al espacio escolar, paradójicamente será socializado a través de dichos espacios, los cuales actuarán como intermediarios de las pautas, valores o activos que el niño reciba.

---

<sup>6</sup> El uso del plural se hace con el objetivo de abarcar bajo la definición de familia, la diversidad de tipos familiares existentes en la sociedad contemporánea.

### II.2.2 Las familias en la sociedad contemporánea<sup>7</sup>

Lo antedicho constituye la justificación para el análisis de la situación de las familias en la sociedad contemporánea. Se parte del supuesto que la explicitación de los nudos problemáticos existentes entre éstas, las Políticas Sociales y el Estado, permitirá develar la centralidad que ha adquirido la discusión del papel de la familia en el contexto de las sociedades actuales. A partir de este supuesto, se explicitará cómo el establecimiento de límites entre lo público y lo privado determina la definición de estrategias por parte de los actores involucrados.

El concepto de familia presenta dificultades en su abordaje debido a la vigilancia epistemológica que requiere para poder establecer las implicancias que representa, sin caer en las valoraciones que puede suscitar por ser parte de la vida de todas las personas. Aquí se parte de la concepción de familia como "institución social"<sup>8</sup>, históricamente condicionada y dialécticamente articulada con la sociedad en la que se inserta" (Miotto: 1997, 128), concepción que se aleja del presupuesto de los modelos cristalizados. Esta definición, tiene numerosas implicancias para nuestro objeto de estudio, que serán desarrollados a partir de los aportes realizado por Miotto (1997 – 2001), en articulación con los realizados por De Martino (2001).

Desde una visión antropológica, la familia es definida como una institución social donde los aspectos culturales establecen estructuras y reglamentan los procesos biológicos. Es decir que ciertos aspectos biológicos se constituyen en base del posterior desarrollo de estructuras culturales<sup>9</sup>. Esta concepción histórica y contextual, se aleja de la visión de familia como grupo natural (naturalización de sus relaciones), estereotipado (roles establecidos para cada miembro) e idealizado (enaltecimiento de sentimientos familiares). "El surgimiento de la idea de que la familia es un recinto de felicidad está vinculado justamente al ocultamiento de su carácter histórico" (Miotto: 1997, 117). Esta concepción es favorecida por la relación directa entre los hechos biológicos y la familia (nacimiento, muerte, reproducción sexual), y la importancia que la familia cobra como lugar de "resguardo" de un mundo que se transforma vertiginosamente.

---

<sup>7</sup> Con *sociedad contemporáneas* se hace referencia a la sociedad occidental en general, realizándose luego una extensión a la sociedad uruguaya.

<sup>8</sup> Según Porzecanski, una institución social es aquel conjunto de pautas de conducta que tienen un propósito (social) y que regulan la conducta de los individuos.

<sup>9</sup> Malinowski señala que la prohibición del incesto representa la transición de la "naturaleza" a la "cultura". Levi Strauss, por su parte, sostiene que se trata de algo establecido por el hombre con el fin de garantizar la vitalidad de los grupos humanos (Mair, 1979)

Como se vio en el apartado sobre infancia, la construcción de la familia como espacio privado ("sentimiento da casa") también es producto del desarrollo de la historia. La distinción entre espacio privado y público, entre unidad de producción, reproducción y consumo, es producto de una construcción histórica a partir de transformaciones en el mundo del trabajo y de la conquista de derechos individuales de los miembros de la familia.

### **II.2.3 Separación de esferas y establecimiento de relaciones**

El análisis de la modalidad e implicancias de las relaciones y nudos problemáticos que se establecen entre el Estado, las Políticas Sociales<sup>10</sup> y la familia, puede partir del análisis del carácter paradójico de estas relaciones. Mito señala que:

"a pesar del reconocimiento de la centralidad de la familia en el ámbito de la vida social, ha existido una práctica y una negación sistemática de tal reconocimiento, existiendo al mismo tiempo una penalización de la familia por parte de aquellas instituciones que deberían promoverla". (200: 94)

La legislación de muchos países destaca a la familia como base de la sociedad, pero en los hechos culpabiliza a los sectores más empobrecidos por no adaptarse al modelo de familia naturalizado, y pide a la familia el ejercicio de un papel sustitutivo en relación al sistema de derechos sociales (cuya garantía por parte del Estado y su instrumentación a través de políticas sociales, es cada vez más incierta).

Es conveniente aquí, partir de un análisis histórico que represente el devenir de la institución hasta determinar la familia de hoy con sus tendencias actuales.

La centralidad del análisis de las relaciones entre familia, Estado y Políticas Sociales, parte de la tensión que se evidencia entre los límites de los espacios público y privado. La familia moderna nuclear, como espacio privado y autónomo, que coincide con el surgimiento del Estado, establece así, no sólo "una separación de esferas, sino también el establecimiento de una relación entre ellas, hasta hoy conflictivas y contradictorias" (Mito, 2001: 94). Además, las relaciones establecidas entre estos espacios, se caracterizarán por estar permeadas por una concepción de familia que debe ser capaz de proteger y cuidar a sus miembros, independientemente de sus condiciones materiales de vida y de los inconvenientes de la convivencia.

---

<sup>10</sup> Existen en tanto haya una forma de acción colectiva para abordar un riesgo social o para garantizar el ejercicio de un derecho.

De Martino (2001) parte de la hipótesis de que el vínculo entre Políticas Sociales y Familia, estuvo complejamente intermediado por categorías y estrategias de la esfera pública. A partir de allí, plantea la necesidad de analizar las Políticas sociales en el contexto más amplio de los macro modelos económicos y políticos que las generan y las condicionan. Aquí es central la evolución del modelo de acumulación keynesiano (del cual el Estado de Bienestar es su institución más destacada) hacia el neo-liberal.

La tensión que surge entre los dos espacios mencionados, da lugar al surgimiento de dos líneas de interpretación de las relaciones establecidas entre la familia y el Estado de Bienestar<sup>11</sup>. La cuestión se suscita en base al punto de partida de la interpretación: los individuos o el control sobre el comportamiento de estos. Cada línea de interpretación puede ser representada por las posturas de Parsons (1955) y Lasch (1991) respectivamente. El primero parte de la hipótesis de que el proceso de traspaso de funciones de la familia a instituciones especializadas, lograría que la familia pudiera centrarse en sus funciones principales: sostén psicológico de las personalidades adultas y socialización de los niños. Es decir que parte de una postura en la que la intervención del Estado en la familia, determina la emancipación de sus miembros, actuando como protector y garante de derechos, y enfrenta a otros centros de poder tradicionales.

El enfoque de Lasch (1991), determinará un nuevo punto de partida en el análisis de las relaciones entre Políticas Sociales y familia, ya que su análisis apuntó a demostrar que la expansión del Estado de Bienestar, significó una invasión a los "lazos humanos primarios y a las raíces instintivas de la individualidad" (De Martino, 2001: 7) y la tecnificación de las funciones familiares. Analiza la intervención el modelo keynesiano desde una perspectiva de invasión y control de éste sobre la vida familiar e individual.

Pese a estas divergencias, el surgimiento de la familia nuclear moderna reconstituida por el Estado moderno, nos lleva a acordar con De Martino (2001) en el hecho que, pese a sus valores integracionistas, el Estado de Bienestar primó una perspectiva individualista y autónoma y una tendencia a democratizar la familia<sup>12</sup>. Bajo la tendencia a la desmercantilización<sup>13</sup> de este modelo marco, la familia es colocada como recurso fundamental para la construcción de la sociabilidad y preservación del tejido social. La intervención del

---

<sup>11</sup> Es importante destacar aquí, que no es posible que exista Estado de Bienestar si no existen políticas sociales. De forma esquemática, éste nace a partir de que se pone en marcha un repertorio de básico de políticas sociales.

<sup>12</sup> Evidenciada en la legislación en torno al trabajo femenino, legislaciones vinculadas a la niñez y las legislaciones que apuntaron a dar una base ética a las familias.

<sup>13</sup> El término desmercantilización apunta a que el bienestar no dependa de la pertenencia al mercado. (E-Andersen 2000)

Estado partirá de la des-sexualización y des-psicologización de la naturaleza humana de la familia, y generará especialistas en la temática (que intervendrán desde esa óptica), con orientación de control policíaco.

Ante la descomposición de la "combinación de procesos productivos, políticos y normas familiares basadas en la monogamia y ámbitos de consumos y propiedad estable" (De Martino, 2001:10), se evidencia la crisis del marco keynesiano-fordista.

Bajo el modelo de acumulación neo-liberal, se perfilará una nueva articulación entre lo público y lo privado, entonces la paradoja arriba mencionada se hace evidente. En el mismo momento en el que se afianzan nuevas políticas que apuntan a la reducción de las funciones del Estado en materia de protección y seguridad social, se pretende volver transferir esas funciones a las sociedades primordiales (familiarismo<sup>14</sup>).

Pero ante esta realidad ¿quién garantiza a las familias las condiciones materiales necesarias para cumplir este rol?. ¿Es el mercado? El cual demuestra dificultades para transformar su capacidad integradora en propuestas reales de mejoramiento del bienestar general. ¿O debería ser el Estado? el cual ha sido desmantelado en las funciones que le otorgan el rol de garante y protector de los derechos de las familias. Pero ante la recuperación de esas funciones: ¿cómo se determinarían los límites entre la protección y la invasión del santuario de la familia moderna?.

Existen dos líneas de debate en torno a la concepción de familia: un enfoque de familia homogénea con valores e intereses comunes y, en contraposición, una perspectiva de familia en su diversidad, reconociendo un conjunto de sujetos que desenvuelven diversas estrategias. Estas se vuelven centrales ante el hecho de que en ocasiones el Estado puede descuidar la garantía de un derecho individual al defender a la familia. En estas situaciones, se coloca en choque el derecho a la privacidad y el derecho a la protección. Y es aquí donde la paradoja de la que parte este análisis, vuelve a aparecer en base a la vulnerabilidad social de la familia, la cual determinará la permeabilidad de estos límites, dificultándose sus posibilidades de defender su privacidad.

Mioto (2001) identifica una distinción entre familias capaces y familias incapaces. Las primeras son aquellas que son capaces de desempeñar exitosamente las funciones que le son atribuidas socialmente, a través del mercado, el trabajo o de su organización interna. Las incapaces, serían las familias que no pueden cumplir con la "responsabilidad" del cuidado de sus miembros, y requieren de intervención por parte del Estado. Este enfoque permea la

---

<sup>14</sup> "Un estado familiarista es aquel que asigna un máximo de obligaciones de bienestar a la familia" (Gosta Esping-Andersen, 2000:66).

reflexión y la implementación de las políticas sociales, determinando una intervención que se caracteriza por "la preeminencia de concepciones estereotipadas de la familia y los papeles familiares, la prevalencia de propuestas residuales y la centralización de acciones en situaciones límite y no en situaciones cotidianas" (Mito: 2001, 98). Entonces, dónde se debe colocar el eje problemático ¿en las falencias de la familia o en las garantías y oportunidades que se dan a la familia para que no falle? Las familias más vulnerables no pueden hacerse cargo de su "papel", pero se las culpa a ellas, cuando en realidad no hay una contención real por parte del mercado y el Estado. Deslindarse de esta clasificación, implicará construir una nueva concepción de las familias, y nuevas relaciones entre ellas y los servicios de orientación socio-familiar.

Es decir que en el marco del modelo de acumulación neo-liberal la solución que se plantea ante el aumento de los costos de los diferentes servicios públicos y privados, y al recorte de los programas sociales, es recurrir a la responsabilidad doméstica para cubrirlas. Este "neo-familiarismo" representa la tendencia ideológica a "hacer de la familia una unidad [...] de resolución de los problemas de la racionalidad global del programa" (De Martino: 2001, 11), a partir de la re-privatización de actividades hasta ahora públicas. Las Políticas Sociales planteadas desde esta perspectiva, y las estrategias que las familias desarrollan a partir de su relación con ellas, han arrojado como resultado: la sobrecarga de exigencias al rol femenino, la imbricación de los procesos de la vida pública y privada, la resignificación de las relaciones intergeneracionales y de género y, principalmente, la posibilidad de concluir que la constitución de la familia como unidad de reproducción social diferenciada de la esfera de producción (propia del modelo de familia que nace con el Estado moderno) se convierte en una tendencia de significación.

Nuevas líneas se dibujan entre el espacio público y el privado, en las relaciones entre Estado, familia y políticas sociales. Este proceso de transformación deberá continuar su devenir hacia la comprensión de la familia en función de sus interrelaciones con las demás instituciones sociales, en el entendido de que "nunca fue ni podrá ser un espacio ajeno o aislado de las determinaciones sociales más amplias" (Jelin: 1998, 136). De ahí la importancia de diseñar políticas sociales integradas, no dirigidas exclusivamente a un síntoma o a una institución (la familia), con el objetivo de que la intervención del Estado (desde su concepción e instrumentos, las políticas sociales) represente, finalmente, la acción en el sentido de ampliar las garantías públicas relacionadas con los derechos sociales.

### **II.2.4 Familias uruguayas: demografía y procesos sociales**

Las familias constituyen en sí mismas una organización con estatus, responsabilidades, roles, y funciones que se distribuyen entre sus miembros para garantizar su bienestar.

“La distinción entre quienes trabajan y quienes no, las pautas de fecundidad y planificación familiar de la organización, los contratos explícitos (legales) e implícitos (informales) acerca de las responsabilidades presentes y futuras respecto a los niños y de los propios niños, determinan o al menos influyen en la capacidad de transmitir activos a los niños, y en el grado en el cual estos se ven enfrentados a situaciones de responsabilidad laboral u otros roles adultos en forma temprana.” (Fernández, 2007: 21)

Como se ha visto, la transformación de la institución familiar ha sido una constante en los procesos de cambio social, registrándose nuevas pautas de comportamiento familiar, que delinean características específicas en las familias. Paredes (2003) adopta una perspectiva demográfica para referirse a los cambios, que en ámbitos científicos, han llevado a hablar de la “desaparición de la familia” y del “proceso de desinstitucionalización” que se ha generado en su seno.

La autora (2003) plantea que los procesos que atraviesan las familias uruguayas a partir de 1980, permiten preguntarse por la posibilidad de una “segunda transición demográfica<sup>15</sup>” en Uruguay. Este concepto no sólo refiere a un determinado desarrollo de los indicadores relacionados al comportamiento familiar, sino también a determinados procesos sociales implícitos en estos cambios. Puede decirse que Uruguay ha incorporado culturalmente algunos de los procesos de la modernidad, los que según Lesthaeghe<sup>16</sup> se sustentan en un cambio de las motivaciones personales que hay detrás de la transición, donde “la autonomía individual, y la emancipación femenina aparecen como elementos centrales (...) ligados a un creciente proceso de individualización” (Paredes, 2003: 75). Si bien en Uruguay se mantiene un discurso “familiarista”, la forma en que las relaciones familiares se conciben y se desarrollan está enmarcada en estos procesos.

La liberación de los roles de género internalizados ha determinado que Uruguay registre procesos demográficos que afectan directamente al modelo de familia nuclear conyugal, la que ha perdido peso con relación a otros tipos de familia. Si bien se mantiene su predominancia -

---

<sup>15</sup> Refiere a el descenso de los niveles de fecundidad después del baby boom, y las transformaciones familiares que se operan en función del incremento de divorcios, matrimonios más cortos, la extensión de la co-habitación pre-matrimonial del aumento de los nacimientos fuera del matrimonio (Paredes, 2003)

<sup>16</sup> En Paredes 2003.

60% del total de hogares son nucleares<sup>17</sup>-, ha aumentado la diversidad de arreglos dentro de esta categoría. Los hogares nucleares tienen cada vez menos integrantes y se constata un crecimiento de los hogares extendidos y compuestos.

A la vez, se registra un aumento significativo de la monoparentalidad, que se explica en parte por el aumento significativo de la cantidad de divorcios y el descenso del índice de nupcialidad, que se corresponde con un aumento (no sustitutivo del matrimonio) de las uniones libres. El envejecimiento de la población uruguaya impacta fundamentalmente sobre el aumento de hogares unipersonales, así como también, el descenso de la fecundidad<sup>18</sup> influye sobre la disminución de la modalidad de hogar nuclear.

Una característica predominante que adquiere la monoparentalidad es el alto porcentaje - 86% - de jefatura femenina que presenta. El porcentaje de mujeres jefas de hogar adquiere mayor magnitud en las formas que se apartan de la familia nuclear típica, generalmente en los hogares que no cuentan con ambos miembros de una pareja adulta y en aquellos que no tienen hijos. En el caso de los hogares extendidos se evidencia una mayoría de jefatura femenina, como es el caso de las mujeres con hijos y sin pareja que viven con sus padres, mientras que en los hogares compuestos prevalece la jefatura masculina. Al parecer "las mujeres siguen asumiendo mayoritariamente la jefatura femenina sólo en aquellos casos en que "sustituyen" al hombre" (Paredes, 2003: 91).

Si como se ha dicho, la distribución de funciones y roles a la interna de la organización familiar incide en el grado en el que sus niños asumen una responsabilidad laboral temprana, lo nuevos modelos de convivencia y de arreglos en la conformación familiar uruguaya, cobran especial relevancia en el análisis del trabajo infantil.

Si bien son escasos los estudios nacionales realizados en esta línea, se destaca la tipología de familias en relación con el trabajo infantil elaborada por Fernández (2005). En base a su estudio, el autor (2005: 21) constata que las estadísticas disponibles evidencian que la situación de trabajo infantil se encuentra más presente en los hogares monoparentales y en unión libre. Fernández, partiendo de un enfoque de estructura de oportunidades, afirma que algunos aspectos de la organización familiar "como la falta de uno de los cónyuges, la

---

<sup>17</sup> Los datos estadísticos que se presentan en este apartado corresponden a los elaborados por Paredes (2003) a partir de información censal, proyecciones de población y ECHs.

<sup>18</sup> Si bien Uruguay ha incorporado algunos de los procesos de la modernidad, mantiene características sociales y económicas propias de la región, que determinan la coexistencia de dos modelos de transición demográfica, diferenciados por sectores sociales. En el caso de la fecundidad, el promedio de hijos tenidos por mujeres menos educadas y en condiciones de pobreza, supera sensiblemente al promedio alcanzado por el otro extremo.

inestabilidad de la pareja o rigideces de la estructura familiar, afectan la capacidad de las familias para transmitir esos activos a los hijos y para protegerlos de diversos pasivos" (2007: 19). Anderson, basándose en Okin, sostiene que ante la disolución de la pareja, el hombre cuenta con mayores opciones que la mujer, lo que determina que en la negociación de los términos de intercambio y equidad de la pareja, la mujer se vea debilitada por la amenaza de la ruptura. En este contexto, la capacidad familiar de bloquear la transmisión de pasivos en el caso de hogares monoparentales con jefatura femenina inserta en el mundo laboral, se ve fuertemente limitada. El trabajo infantil que se da en situaciones en que los niños asumen responsabilidades que determinan la asunción precaria de un rol de adulto en apoyo a la jefatura femenina, es identificado por Fernández (2005) como "trabajo infantil de supervivencia lidera la estrategia familiar"<sup>19</sup>.

La apertura natural del niño a nuevas esferas de socialización que transmiten activos -a medida que avanza en su ciclo vital y la familia pierde su monopolio- constituye a la vez un riesgo y una oportunidad para el niño. Cuando esta apertura se realiza de forma precoz, en el caso de familias con baja capacidad para bloquear la transmisión de pasivos hacia los niños, se tiende a "suprimir los procesos de acumulación de activos propios de las etapas que debieron, en rigor, preceder" (Fernández, 2007: 23). En este contexto, el trabajo infantil tiende a sustituir esferas claves de socialización por la "falsa socialización laboral". De esta forma, comienza a operar tempranamente la incidencia directa de la comunidad en sus dotaciones de capital. Este hecho se ve agravado en contextos de pobreza generalizada, donde la iniciación temprana del niño en la actividad laboral se da generalmente a instancias de un vecino o de un familiar adulto que vive cerca de su casa. Precisamente, en este contexto, la transmisión de activos físicos por la comunidad es mínima.

"Asimismo, hay modelos de relaciones de género y modelos de relaciones entre padres e hijos, que los niños absorben a través de su experiencia familiar diaria, y que resulta más pertinente conceptualizar como pasivos que como activos" (Fernández, 2007: 22)

Las familias establecen en su interior jerarquías de poder que, en un ideal, se corresponde con el nivel de responsabilidad. Sin embargo, el legado del patriarcalismo, aún presente en Uruguay, determina una tendencia a la imposición de la autoridad masculina, o la diferenciación de esferas de poder. Pese a que las políticas sociales más recientes, han adquirido significados de "ayuda a la mujer", la concepción tradicional de la mujer vinculada a las tareas domésticas y al rol de cuidado de los miembros de la familia, se mantiene: en Uruguay, el índice de empleo

---

<sup>19</sup> Según tipología de trabajo infantil elaborada por Fernández (2005: 87-88).

femenino doméstico es el 21,5% de la PEA femenina<sup>20</sup>, el más alto de la región, junto a Paraguay. Esta situación demanda especial atención en tanto una parte significativa del trabajo doméstico en hogares de terceros es informal, y en tanto usualmente este tipo de trabajo no se concibe como tal, sino como una extensión del rol natural de la mujer.

En este contexto de división sexual del trabajo en el hogar, es usual que se asigne labores domésticas en el hogar a las niñas desde temprana edad<sup>21</sup>. Esta situación se ve especialmente agravada en el caso de las madres adolescentes solteras y en condición de pobreza<sup>22</sup>, quienes asumen con exclusividad largas jornadas de cuidado de sus hijos, además de ejercer otras tareas domésticas al interior de su hogar, con su consecuente impacto en los logros educativos de la madre y sus posibilidades laborales.

Ciertamente, el énfasis en el análisis familiar desarrollado hasta aquí, no busca culpabilizar a la familia por las situaciones de trabajo infantil, sino que parte de considerarlo como una manifestación de la cuestión social, la cual condiciona estructuralmente las oportunidades y capacidades de las familias que desarrollan sus estrategias de supervivencia en un contexto crítico. Partiendo de esta perspectiva, se evidencia un cambio en la dirección de los programas de apoyo a la familia, los cuales “durante mucho tiempo, equivocadamente, (...) han apoyado al niño (protección del niño que trabaja) para que el niño apoye a la familia (García Méndez, 1994: 10). Sin embargo, cada vez más se evidencian intentos por reorientar la atención a las familias, vista como parte de la solución, para que ellas puedan ayudar a sus niños (erradicación del trabajo infantil). Este cambio de orientación se da en un contexto en el que la reducción de las funciones del Estado, resulta en la asignación de un máximo de obligaciones de bienestar a las sociedades primordiales, planteando el desafío de garantizar a las familias el ejercicio de sus derechos para que puedan asumir plenamente sus responsabilidades, en consideración del derecho del niño a la convivencia familiar. En palabras de García Méndez: “una acción seria y decidida en el ámbito de la política de apoyo a la familia, constituye el complemento obligado de la política que es necesario implementar” (idem).

---

<sup>20</sup> Según tabulaciones elaboradas por CEPAL en base a encuestas de hogar de los diferentes países, en Anderson, 2007.

<sup>21</sup> El servicio doméstico infantil es una de las actividades donde se desempeñan con mayor frecuencia los niños y adolescentes en trabajo peligroso en Uruguay, representando un 8% del total de niños en trabajos peligrosos (ENTI, 2011).

<sup>22</sup> Según indicadores sociodemográficos del INE a 2004, el 15% de los nacimientos ocurridos en el país fueron de madres adolescentes (10 a 19 años), de las cuales el 23,35% no provenían de uniones consensuadas. A 2008, según un informe de la Sociedad Uruguaya de Ginecología de la Infancia y Adolescencia, se constató un crecimiento del 3% de embarazos adolescentes. Al iniciar la gestación, en su mayoría, las madres adolescentes son solteras.

### II. 3 TRABAJO INFANTIL

García Méndez (1994) introduce la perspectiva histórica en el análisis del trabajo infanto-juvenil. Para el autor, el carácter cíclico y recurrente con que se ha planteado la temática, "responde al hecho de que el nudo central de la problemática ha permanecido invariable: ¿qué hacer con los hijos de los pobres?" (idem: 2). La pregunta planteada por Cunningham (1997) en su reconstrucción histórica sobre el debate educación / trabajo infantil, recoge los discursos predominantes en el debate inglés de los siglos XVII, XVIII y XIX, que según García Méndez (1994), se reproducen con gran semejanza en la actualidad latinoamericana.

Se parte aquí de considerar que el trabajo infantil es una de las manifestaciones de la cuestión social en la actualidad, aún cuando las preocupaciones acerca de *los hijos de los pobres* se constatan ya desde el siglo XVIII, y recurrentemente en los siglos XIX y XX; tendencia que se confirma en la región:

"Mientras la década de los 80, registra pocas preocupaciones significativas sobre el tema, a partir de los años 90, se produce una inversión radical de tendencia que coloca la problemática en un alto nivel de visibilidad. En sus sucesivas reapariciones, la forma de los argumentos utilizados varían considerablemente" (García Méndez, 1994:1)

De aquí que García Méndez (1994) deduzca un carácter cíclico y recurrente del tema.

La visibilidad intermitente que reconoce el autor en el tratamiento del trabajo infantil, cobra relevancia en el marco de análisis de la cuestión social. Como ha sido expuesto en el capítulo I, Netto (2000 y 2003) plantea que no es posible hablar de una "nueva cuestión social", debido a que, si bien han variado las expresiones, la causalidad -el antagonismo capital-trabajo- se ha mantenido invariable. Por su parte, autores como Rosanvallon, sostienen que la cuestión social que surge con la crisis de los tradicionales modelos de Estado de Bienestar y el progresivo retiro del Estado de su papel de mediador en el conflicto capital-trabajo, es sustancialmente diferente de la que se originó a mediados del siglo XIX.

De aquí que se considere necesario incluir en la reflexión tanto los motivos que explican la visibilidad presente del trabajo infantil, cuanto el análisis de los diversos tipos de argumentos que imperan en el debate actual (García Méndez, 1994:1).

### II.3.1 Delimitando el trabajo infantil

La perspectiva histórica planteada en la construcción del concepto de infancia y familia, cobra especial relevancia como perspectiva de análisis del trabajo infantil, en la medida en que la manera de plantear el problema, determina las políticas y estrategias para la resolución del mismo. A la vez que la posición que se adopte respecto al trabajo infantil será consecuencia de la adoptada por las políticas públicas de la infancia en general.

Por esa razón, la primera cuestión que se presenta a la hora de abordar el trabajo infantil, es la ausencia de una definición de trabajo infantil universalmente aceptada ante la variedad de interpretaciones existentes respecto a la temática.

#### **A) Criterios de definición y aspecto normativo.**

##### 1) La edad como criterio

En función de esta situación, la edad es uno de los criterios clave para la definición del trabajo infantil. El artículo I, parte I de la Convención de los Derechos del Niño, define como niño a "todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad". No obstante, también reconoce el valor propio de la adolescencia apuntando a garantizar cuestiones<sup>23</sup> más estrechamente relacionadas con la vida de un adolescente que con la de un niño. A pesar de que no existe una definición de adolescencia aceptada internacionalmente, los convenios internacionales del trabajo, aunque no definen al *niño*, establecen una distinción entre los menores de 15 años, que en general no pueden trabajar, y los *adolescentes*, menores de 18 años autorizados a trabajar bajo determinadas condiciones. Por su parte, las Naciones Unidas establecen que "los adolescentes son personas con edades comprendidas entre los 10 y los 19 años; es decir, la segunda década de la vida" (UNICEF, 1993: 10).

A pesar de la distinción establecida, García Méndez reconoce como un rasgo común de los trabajos sobre trabajo infantil, "la consideración indiferenciada de la categoría infancia, que abarca en forma indiscriminada a todos los menores de 18 años" (1994: 2), y que habla de los niños como si se tratara de una categoría homogénea. Como se verá más adelante, esta consideración tiene implicancia prácticas fundamentales a la hora de tomar posición respecto al trabajo infantil.

---

<sup>23</sup> El derecho a la protección en áreas específicas como la salud sexual y reproductiva, la responsabilidad penal, el trabajo y la participación.

Partiendo de reconocer que la adolescencia es una etapa independiente de la primera infancia y de la edad adulta, y a los efectos de delimitar el objeto de estudio, se acuerda con el autor en que:

"la expresión trabajo infantil debería designar exclusivamente actividades realizadas por aquella parte de la infancia comprendida hasta los doce años, reservándose la expresión "juvenil" para designar el trabajo realizado por aquellos comprendidos en la franja de los 12 a los 18 años incompletos" (idem: 3)

Este acuerdo se justifica a los efectos de delimitar el objeto de estudio del presente trabajo, definiendo la educación primaria formal como eje de referencia para el análisis de la interrelación del trabajo infantil con el ejercicio al derecho de la educación, si bien también se hará referencia a la educación secundaria. Los 12 años es generalmente la edad establecida de finalización de la educación primaria, a través de la cual se da la socialización de los niños escolarizados en función de valores universalistas, representando un ámbito privilegiado en el intento de equiparar las distancias sociales y cognitivas de los niños. Finalmente, sustenta esta elección, sin considerar los efectos perversos a mediano plazo del trabajo infantil, el contrasentido de que "para los menores de 12 años, no existe ninguna evidencia seria en la literatura actual (...) de contribución sustancial al ingreso familiar" (idem: 11).

La erradicación del trabajo infantil, ha sido la idea base del accionar de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde 1919. Desde entonces, el organismo internacional ha ido adoptando convenios y recomendaciones aplicables a sectores económicos limitados<sup>24</sup>, hasta que en 1973 se aprobó el Convenio N°138, sobre la edad mínima de admisión al empleo, reemplazando los convenios aprobados hasta entonces. En palabras de Picard (1997) se trata de un instrumento dinámico que "establece la eliminación progresiva del trabajo infantil, que tolera en numerosos sectores de actividad, al mismo tiempo que lo prohíbe por debajo de una edad mínima (...) así como en los trabajos peligrosos" (1997: 15).

La *edad* ha sido el primer criterio utilizado por la normativa internacional (y nacional) para delimitar lo que está autorizado y lo que no. En base a la variedad de criterios para definir las etapas de la niñez y la adolescencia, y a la diversidad de condiciones económicas, sociales y

---

<sup>24</sup> 5: edad mínima (industria, 1919), 6: trabajo nocturno menores (industria, 1919), 7: edad mínima (marítimo, 1920), 10: edad mínima (agricultura, 1921), 15: edad mínima (pañoleros-fogoneros, 1921), 16: examen médico de los menores (marítimo, 1921), 20: trabajo nocturno (panaderías, 1925), 33: edad mínima (no industriales, 1932), 58: edad mínima, revisado (marítimo, 1936), 59: edad mínima, revisado (industria, 1937), 60: edad mínima, revisado (no industrial, 1937), 77: examen médico de los menores (industria, 1946), 78: examen médico de los menores (no industrial, 1946), 79: trabajo nocturno de menores, revisado (industria, 1948), 105: abolición del trabajo forzoso (1957) y 112: edad mínima (pescadores, 1959).

administrativas de los países, es posible encontrar variaciones en las normativas nacionales acerca de la edad mínima<sup>25</sup> para realizar actividades consideradas propias de los adultos. Esto ha definido que las normas internacionales abandonaran progresivamente la fijación de una edad mínima, aunque en virtud del artículo 2 del Convenio N° 138, la edad mínima normal son los 15 años. Para Picard, los instrumentos jurídicos internacionales futuros “no añaden gran cosa (...) salvo recordar que la erradicación del trabajo de los niños menores de 12 años debe ser prioritaria” (idem: 11), y agrega que son los futuros instrumentos los que deberán precisar a qué niños se aplican.

Al respecto, y pese a ser un criterio base de la normativa nacional e internacional, Cussianovich sostiene que “un derecho humano como el de trabajar no puede como principio suprimirse por el criterio de edad” (1997: 28). No obstante, acuerda que debe normarse en base a criterios de salud y desarrollo, los que en definitiva son los que llevan a establecer los 15 años como edad mínima normal para trabajar.

## 2) La naturaleza y las condiciones en que se lleva a cabo el trabajo como criterio.

*La naturaleza y condiciones para el ejercicio del empleo o trabajo*, es el segundo criterio base para definir el trabajo infantil en los instrumento internacionales. El Convenio N° 138 establece la prohibición para menores de 18 años para realizar trabajos *peligrosos*, es decir aquellos que por su naturaleza o por las condiciones en que se producen, comprometen la salud, la seguridad o la moralidad del adolescente. Son los gobiernos de cada país los que deben establecer cuáles son esos trabajos, elaborando un listado en diálogo con las organizaciones de empleadores y los trabajadores. Según Picard (1997), la diferencia con las normas futuras, es que éstas últimas se aplicarán a todos los sectores de la actividad, sin posibilidad de limitar su alcance.<sup>26</sup> En este marco, en 1999, luego de aprobada la CDN y creado el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)<sup>27</sup> -ambos evidencia de un cambio de conciencia a nivel mundial- se adoptó unánimemente el Convenio

<sup>25</sup> Si bien en muchos países el inicio de la mayoría de edad la marcan los 18 años -coincidiendo con el nivel superior de la escala de edad para los niños y niñas que se describe en la CDN- en la República Islámica del Irán, por ejemplo, la mayoría de edad en el caso de las niñas es de 9 años, y de 15 para los niños.

<sup>26</sup> El Convenio N°138, autoriza exclusiones, cumpliendo determinadas condiciones, que no estén incluidos en: minas y canteras; industrias manufactureras; construcción; servicios de electricidad, gas y agua; saneamiento; transportes, almacenamiento y comunicaciones; plantaciones y otras explotaciones agrícolas con destino al comercio.

<sup>27</sup> Estableciéndose como objetivo principal, promover “un movimiento mundial contra el trabajo infantil para, en primer lugar, revelar la inequidad allí donde la hubiera; en segundo lugar, ejercer presión sobre la sociedad y los gobiernos para que actúen allí donde falta compromiso y, en tercer lugar, ofrecer apoyo y facilitar medidas positivas (...) allá donde haya disposición política.”

N° 182 para la prohibición y erradicación, en forma prioritaria, de las peores formas de trabajo infantil, que busca comprometer a los Estados a adoptar medidas inmediatas y eficaces con este fin.

Al respecto de la normativa jurídica, García Méndez (1994) plantea que ésta ha desempeñado una "importancia relativa" que se evidencia en la ausencia casi total de debate sobre el trabajo infanto-juvenil y la indiferencia con que abolicionistas, proteccionistas y la gran industria, han considerado la dimensión normativa del problema. El autor hace eco de una percepción generalizada de que la existencia de la norma no determina, por sí sola, la erradicación del trabajo infantil, sino que hace falta una intención de ponerlas en práctica y el desarrollo de los mecanismos de aplicación necesarios. Al respecto, Picard (1997) rescata la fuerza moral que tiene la norma en sí, a la vez que señala su carácter imprescindible por poner de manifiesto la voluntad de la comunidad internacional de "reaccionar solidariamente" y de permitir determinar a nivel mundial lo que está permitido y lo que no lo está. Lo cierto es que los instrumentos internacionales han jugado un papel fundamental en la definición del trabajo infantil, antecediendo e impulsando en muchos casos la normativa nacional.

Pese a sus observaciones críticas, García Méndez adjudica al artículo 32 de la CDN, la capacidad de definir, clara y brevemente, el trabajo infantil como "toda interferencia sustancial de alguna forma remunerada, con el normal desarrollo del niño en el sistema educativo". Definición que a su vez permite un desplazamiento de la definición a un plano menos abstracto y pasible de ser medido con criterios objetivos. De esta forma el autor, busca superar la "apelación permanente a 'la gran complejidad del fenómeno' y a la necesidad interminable de continuar profundizando el estudio de los efectos" (1994: 7) del trabajo infantil, recurso que funciona como elemento relativizador de las propuestas de erradicación, y que el autor señala como características de las posiciones de defensa del trabajo infantil.

### 3) La frontera de producción como criterio metodológico.

Recientemente, a partir de la Resolución sobre las estadísticas de trabajo infantil aprobada en 2008 por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET)<sup>28</sup>, se definió tomar el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (ver anexo 4) como base conceptual para definir las tareas que realizan niños y adolescentes. El Sistema adoptado clasifica estas

---

<sup>28</sup> La misma constituye el estándar internacional en lo que corresponde a la adaptación de los Convenios de la OIT en indicadores estadísticos.

actividades en productivas y no productivas<sup>29</sup>. A la vez, entre las del primer tipo distingue entre actividades económicas –producción comercial y no comercial (elaboración de bienes para el auto consumo) - y no económicas.

Si bien la adopción de este criterio es voluntaria, una definición que no contemple esta distinción estará dejando por fuera el trabajo más realizado<sup>30</sup> a nivel mundial por niñas menores de 16 años: el servicio doméstico, el cual, en ciertas condiciones<sup>31</sup> puede interferir con la salud y educación de los niños y adolescentes de la misma forma que las actividades económicas.

Hasta hace pocos años, las estimaciones sobre el trabajo infantil excluían la consideración de este tipo de actividad, principalmente por estar asociada a la esfera de lo privado, por carecer de valor económico, y por no identificarlo como un trabajo, considerado más como algo innato de la mujer que como una habilidad adquirida<sup>32</sup>. Incluso en el plano metodológico, la falta de información confiable y las dificultades para acceder a la información, no han permitido hasta muy recientemente, dimensionar la magnitud, causas y consecuencias del problema. En América Latina, la Encuesta Nacional de Actividades de Niños y Niñas, realizada en Chile en 2003, es el primer estudio en incluir la medición y el tratamiento amplio y específico del trabajo infantil doméstico en la región. En el caso de Uruguay, el Instituto Nacional de Estadística incluyó por primera vez a todos los niños y adolescentes que realizan actividades productivas ya fueran económicas o no, en la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil publicada en 2011.

En el plano normativo internacional, es casi inexistente la referencia explícita al trabajo infantil doméstico si bien las disposiciones de diversos acuerdos se aplican técnica e indirectamente a las formas más explotadas del servicio doméstico infantil. Incluso, el Convenio sobre Abolición de la Esclavitud, “único instrumento que incluye una disposición específica para proteger al niño de que se comercie con él para el servicio doméstico” (UNICEF, 2000: 13) nunca ha sido por los 100 países que lo ratificaron. No obstante, los convenios existentes “no abordan las circunstancias particulares, (...) las condiciones concretas en las que se realiza su

---

<sup>29</sup> Es productiva “cualquier acción humana controlada de la cual resulta una producción susceptible de intercambio” y no productiva aquella que no cumple con la condición anterior, incluyendo actividades tales como la educación, el esparcimiento y el descanso.” (IPEC, INE, 2011: 23)

<sup>30</sup> Cerca de 10 millones de niñas, niños y adolescentes en todo el mundo, muchos de ellos con apenas 10 años o incluso menos (OIT en <http://white.oit.org.pe/ipec/pagina.php?pagina=169>)

<sup>31</sup> El trabajo infantil doméstico abarca a todas las niñas y niños que trabajan en el servicio doméstico que no han cumplido la edad mínima legal de admisión al empleo y a los que superan esa edad pero que son menores de 18 años y trabajan en condiciones peligrosas o de explotación. (ídem)

<sup>32</sup> Bonilla y Rodríguez (1992), en Anderson (2007:32) analiza como la división sexual del trabajo en el hogar se desliza hacia las grandes desigualdades entre hombres y mujeres en el mundo, dado que desde edades tempranas se asigna a las niñas labores domésticas, generalmente dentro del hogar, y a los niños no domésticas, fuera del hogar.

trabajo ni la vulnerabilidad específica frente a los abusos y la explotación que éstas pueden acarrear” (Child Rights Information Network, 2010).

Al mismo tiempo se plantean dificultades para lograr que las protecciones existentes lleguen a aplicarse y puedan ser controladas en el interior de los hogares, especialmente en los países que ni siquiera han incluido el trabajo doméstico adulto en sus legislaciones laborales.

Este panorama plantea como paso necesario para lograr la inclusión del trabajo infantil doméstico en planes y estrategias nacionales de combate al trabajo infantil, partir de su inclusión como forma de trabajo y potencialmente como una de sus peores formas. A modo de ejemplo, este año la OIT anunció la creación de una Nueva Convención sobre Trabajo Digno para Trabajadores Domésticos, conteniendo puntos específicos para proteger a los niños y niñas trabajadores domésticos.

## **B) Debate conceptual**

### **1) Plano organizativo.**

Resulta relevante aquí, repasar las definiciones elaboradas por los organismos internacionales encargados de la temática.

La definición de la que parte UNICEF se ubica entre los enfoques más amplios, comprendiendo a:

“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>33</sup>

Ante la amplitud de su definición, el organismo previene el malentendido según el cual estaría desestimando el apoyo a las tareas de la familia durante la infancia. Por el contrario, se pretende establecer un criterio diferenciador entre “el trabajo formativo y el que condena a la pobreza y a la marginalidad (...) en la permanencia o no en el sistema educativo” (UNICEF, 2003: 5), lo cual impacta en las posibilidades de acceder a labores más calificadas. El criterio para calificar una actividad como trabajo infantil será la referencia a los derechos del niño y el adolescente.

---

<sup>33</sup> En Informe temático de “Trabajo infantil y adolescente”. ENHA 2006. Módulo de Trabajo Infantil y adolescente. (2006: 3)

Como se ha visto en relación a los instrumentos internacionales aprobados, la concepción de trabajo infantil elaborado por la OIT restringe el término al subconjunto de actividades que normativamente se considera que es necesario abolir. Es decir que no refieren a la totalidad de actividades de corte económico desarrolladas por los niños, sino a aquellas que, siendo realizadas por niños que no alcanzan la edad mínima especificada, son:

"perjudiciales para el bienestar físico, mental o moral del niño; e interfiere con su escolarización puesto que: les priva de la posibilidad de asistir a clases; les obliga a abandonar la escuela de forma prematura, o les exige combinar el estudio con un trabajo pesado y que insume mucho tiempo" (OIT<sup>34</sup>)

Como se desprende del espíritu de las definiciones citadas, ambos organismos se posicionan desde un discurso *abolicionista*, el cual es tildado de "vergonzante" por Cussianovich (1997). Este autor, desde un enfoque que articula el trabajo como valor máximo, tanto a nivel discursivo como práctico, sostiene que el artículo 32 de la CDN presenta una "estructura esencialmente proteccionista (que) lo hace esencialmente discriminador, (ya que) en su proteccionismo radica su función segregacionista que (...) le niega (al niño) el derecho a trabajar" (ídem: 19).

Como se desarrolló en el Capítulo I, la emergencia de la infancia como un perfil propio, a partir del siglo XVIII, coincide con el ocultamiento social del niño. Para Cussianovich este hecho representa la exclusión del niño "del quehacer social, político y cultural al que está convocad(o) junto con otros actores sociales" (1997: 5). Ante esta realidad, distingue la emergencia del *paradigma del protagonismo*, paradigma práctico y conceptual desde el cual se plantea el reconocimiento del protagonismo de la infancia como colectivo social. Este paradigma implica un nuevo abordaje de lo que se entiende como protección del niño (control social), a la vez que plantea el desafío de construir la identidad social de la infancia como actores sociales (rol social), como propone la CDN. Desde esta perspectiva el autor señala la necesidad de que los niños y adolescente trabajadores formen una conciencia de su condición de trabajadores y la desarrollen a través de la valoración de su trabajo.

## 2) Trabajo infantil ¿causa o consecuencia de la pobreza?

En su artículo sobre el trabajo infantil y el comercio internacional, Minondo<sup>35</sup> concluye que las medidas propuestas para limitar el uso de mano de obra infantil a través del comercio

<sup>34</sup> En <http://www.ilo.org/jpec/facts/lang--es/index.htm>, consultado en noviembre, 2010

<sup>35</sup> Profesor de Economía Mundial de la Universidad de Deusto-ESTE.

internacional –prohibición y preferencias arancelarias- son erróneas, “porque olvidan que la causa principal de la existencia de mano de obra infantil es la pobreza y que un menor acceso al mercado de los países más desarrollados (...) tiende a incrementarla” (2000: 38).

Por su parte, la teoría de Basu y Van (1998)<sup>36</sup> propone un modelo<sup>37</sup> según el cual el nivel de pobreza de los hogares y los salarios relativos de los niños con respecto al de los adultos, condicionan el que un niño o adolescente trabaje, haciendo del trabajo infantil una decisión económica de la familia.

Si se parte de los enfoques expuestos, la propuesta de erradicación del trabajo infantil o la aplicación de medidas para limitar el uso de mano de obra infantil en el comercio internacional, representa una mayor probabilidad de que las familias permanezcan en situación de pobreza.

Si bien se reconoce la existencia de una fuerte correlación entre ambos fenómenos, en el presente trabajo se considera inconveniente “vincular todo fenómeno de trabajo infantil con situaciones de pobreza”.

En esta línea, José Enrique Fernández<sup>38</sup> afirma que el trabajo infantil “es un elemento constitutivo de la formación de la pobreza” y enfatiza que no se trata de un elemento vinculado a la misma, sino que de uno que la reproduce. Incluso, este autor elaboró una tipología de trabajo infantil en Uruguay identificando causales diversos para cada tipo.<sup>39</sup>

Desde el análisis de García Méndez (1994: 9), las posturas que consideran el trabajo infantil como consecuencia y no causa de la pobreza, son propias de una posición “proteccionista / defensorista”. Ante estas posturas cabe preguntarse ¿por qué algunos niños y adolescentes que viven en situación de pobreza no trabajan?

Ciertamente, un enfoque inmediateista desconoce la complejidad del vínculo existente entre la pobreza y el trabajo de los niños. Si bien el marco en el que se manifiesta el trabajo infantil fue desarrollado en el capítulo anterior, resulta relevante mencionar (sin ánimos de exhaustividad) las siguientes variables asociadas:

- La precarización del trabajo - central en el análisis de la cuestión social que hace Castel-, en un contexto en el que el trabajo es fundamental para la construcción de la identidad

---

<sup>36</sup> En Rodríguez y Vargas (2004: 5).

<sup>37</sup> El modelo de estos autores se basa en dos premisas: a) el niño o adolescente comenzará a trabajar únicamente si el ingreso total de los adultos de la familia es muy bajo, y b) el trabajo del niño o adolescente y del adulto son sustitutos desde el punto de vista del mercado laboral.

<sup>38</sup> Fuente en [www.larepublica.com.uy](http://www.larepublica.com.uy), 28 de octubre de 2010, Año 11, N° 3790.

<sup>39</sup> Ver Fernández, José (2005: 87 y 88).

personal y social del hombre, lleva a Cussianovich (1997) a plantear la necesidad de redefinir el trabajo, tanto de niños, como de jóvenes y adultos.

- La construcción social que se hace del problema y su valorización como tal. Basu y Tzannatos (2003)<sup>40</sup> entienden que “cuanto más masivo es el trabajo infantil en una sociedad es más probable que una familia disponga que sus niños trabajen” (Rodríguez y Vargas, 2005: 5 y 6) en el sentido que la masividad del trabajo infantil llevaría a que la sociedad lo acepte como práctica común. Por otra parte, diversos estudios<sup>41</sup> prueban que la experiencia infantil del adulto como “niño trabajador”, y las oportunidades que ha tenido de reflexionar o no sobre ello, determinan la valoración que el padre o la madre le dan al trabajo infantil y la posición que asume frente a éste.

- La dificultad del sistema educativo para retener alumnos en riesgo social<sup>42</sup>. El abandono de los estudios refuerza los procesos de sustitución de la socialización universalista que se da a través de la escuela primaria, y eventualmente continúa en el nivel secundario. Este concepto, desarrollado por Fernández (s/d y 2005), implica una ruptura con los valores universalistas en función de los cuales se socializa el niño escolarizado, y abre el juego a nuevos valores vinculados al mundo adulto y a los códigos callejeros, además del rezago educativo.

- La infantilización de la pobreza. Habiéndose comprobado que la pobreza aumenta en línea directa con la cantidad de niños y adolescente en el hogar, es más probable que en este contexto, se generen estrategias de sobrevivencia que incluyan a los niños y adolescentes, entre las que se cuenta el trabajo infantil.

La consideración de estas variables de forma interdependiente, nos encamina hacia un abordaje integral de la problemática, cuya erradicación no debería constituir un fin en sí mismo, sino que “debería constituir un componente imprescindible de cualquier política integral de desarrollo.” (García Méndez, 1994:10).

### 3) Doble falacia

Desde esta postura se sostiene que la prohibición de la mano de obra infantil “constituye un subproducto y un ‘lujo’” (idem: 9) para las sociedades en vías de desarrollo. Desconfiados de

---

<sup>40</sup> En Rodríguez y Vargas, 2004

<sup>41</sup> Ver: Silva, Giselle (2010); Rodríguez, José y Vargas, Silvana (2005); Ray, Rajan y Lancaster Geoffrey (2005).

<sup>42</sup> El análisis de este aspecto será profundizado en el próximo capítulo, cuando se analice la interrelación del trabajo infantil y el ejercicio al derecho de la educación.

los estudios que concluyen la idoneidad de la prohibición de la mano de obra infantil, sostienen la creencia de que el niño contribuye sustancialmente al ingreso familiar.

Para García Méndez, estos argumentos constituyen una “doble falacia”. En primer lugar, porque quienes estarían contribuyendo económicamente al hogar, son los adolescentes de entre 14 y 18 años<sup>43</sup>, es decir que se trata de “trabajo juvenil” (partiendo de la distinción señalada con anterioridad). Esta distinción tiene sentido en la medida que el tratamiento indiferenciado de los menores de 18 años, legitima el enfoque proteccionista que sostiene la tendencia de promover el trabajo infantil. En segundo lugar, porque esta lógica de las “necesidades económicas” no permite responder “¿dónde se encuentra en el mercado de trabajo como joven adulto, quien contribuyó como niño al ingreso familiar?” (idem).

Fernández (2005) sostiene que a través del trabajo infantil se da un “proceso de falsa socialización laboral”, a partir de la cual el niño no sólo no está generando aprendizajes que lo califiquen para acceder a un trabajo decente cuando llegue a la edad autorizada hacerlo, sino que está aprendiendo a ser un trabajador informal, en situación de ausencia de derechos.

Puede suponerse que es en respuesta a esta situación que Cussianovich (1997) articula su propuesta de construir un nuevo perfil de “niño trabajador”, desde el cual se revalorice su rol como actor social, económico y político. El autor resalta la importancia de las expresiones organizativas de los niños y adolescentes trabajadores, ante la carencia de mediaciones orgánicas y representativas con capacidad de interlocución con entidades reguladoras y garantes de los derechos del trabajador.

Ante los argumentos del autor, en este trabajo se refuerza la posición expresada por García Méndez (1994: 11), que sostiene que “los niños que trabajan para una supuesta sobrevivencia, no deberían constituir jamás la base principal para definir una política en relación con el trabajo infanto-juvenil”.

### **II.3.2 Trabajo infantil: panorama general en la actualidad**

*“Si tomamos esos 3.2 millones de niños y los ponemos en una cesta, cuando sacas 30 o 50 mil de esa cesta, ignoras que otros 50 o 60 mil están cayendo en ella.”*

Sujeewa Fonseka, Programa para la eliminación del trabajo infantil, OIT<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Según estimaciones mundiales de los niños que trabajan en 2008, los adolescentes de entre 15 y 17 años trabajan un 4% más que los niños de 5 a 14 años (Edición parcial de “Intensificar la lucha contra el trabajo infantil”, OIT (2010))

<sup>44</sup> En “Antes de crecer”, reportaje Intervida, en <http://www.youtube.com/watch?v=XNlggVoRP2k&feature=related>, consultado junio 2011.

Según las últimas estimaciones mundiales realizadas por OIT<sup>45</sup> (2010), en el mundo trabajan 215 millones de niños y adolescentes de entre 5 y 17 años -13,7% de la población infantil mundial- entre los cuales el 53% realiza trabajos peligrosos (ver anexo 5, gráfica 1). El 6.55% de los niños y adolescentes que trabajan vive en América Latina y el Caribe, donde 1 de cada 10 niños trabaja, posicionándola como la tercera región<sup>46</sup> con mayor número de niños trabajadores (ver anexo 5, gráfica 2).

Pese a las cifras alarmantes, según las mismas estimaciones (2010), el trabajo infantil ha disminuido en un 3% entre 2004 y 2008, favoreciendo especialmente a América Latina y el Caribe. La descomposición por género, permite distinguir un descenso importante entre las niñas, al cual obedece el grueso de la disminución total, debido a que también se constató un incremento del trabajo infantil entre los varones. En la distinción por franjas etarias, se registra, para el mismo período de tiempo, una disminución del 10% entre los niños de 5 a 14 años y de un 31% para los que realizan trabajo peligrosos en esa misma edad. Inversamente, para el grupo de edades entre 15 y 17 se comprueba un aumento del 20%.

En lo que refiere a normativa internacional, la OIT (2010) presenta una posición optimista respecto a la viabilidad de alcanzar la ratificación universal del Convenio N° 182, pues "no cabe duda de que varios nuevos Estados Miembros lo ratificarán en un futuro próximo, mientras que en otros será necesario que se consolide la situación política interna para que la ratificación sea posible" (2010: 11). Por otra parte, OIT afirma que los países que ya han ratificado los convenios referentes al trabajo infantil, se muestran activos en la formulación de políticas nacionales, aprobando planes de acción destinados a categorías del trabajo infantil, a la vez que varios han establecido mecanismos de control. Aún así, el organismo internacional manifiesta preocupación ante la escasa cantidad de países que "han adoptado prohibiciones legislativas efectivas contra el trabajo forzoso, el trabajo en régimen de servidumbre, la esclavitud o (...) actividades ilícitas" (idem: 14).

En este sentido la acción del IPEC en América Latina, ha sido de gran importancia tanto en el plano político, a través de su cometido de incluir el tema del trabajo infantil en la agenda pública; como en el económico, posibilitando el desarrollo de gran cantidad de material de investigación. Con el objetivo de "impulsar el proceso de eliminación del trabajo infantil a través de acciones conjuntas con gobiernos, organizaciones de empleadores, de trabajadores,

---

<sup>45</sup> OIT se ha convertido en la última década, en la principal fuente de información estadística relacionada con el trabajo infantil.

<sup>46</sup> Antecedida por la región de Asia y el Pacífico (113,6 millones), seguida del África Subsahariana (65,1 millones)

organizaciones no gubernamentales y otros grupos sociales"<sup>47</sup>, este Programa, que opera en más de 90 países desde 1992, se hizo extensivo para América Latina a partir de 1996.

Tomando como punto de partida la voluntad y el compromiso político de cada Gobierno para enfrentar el trabajo infantil, y coordinando acciones con actores sociales en todos los niveles -organizaciones de empleadores y de trabajadores, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y otros grupos sociales- IPEC estuvo detrás de cada Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil<sup>48</sup> desarrollado en la Región, brindó asistencia técnica al proceso de reforma de los códigos de la niñez y adolescencia en varios países, e impulsó la incorporación del tema del trabajo infantil como una de las prioridades políticas del MERCOSUR a través del *Plan Subregional para la Erradicación del Trabajo Infantil en los países del MERCOSUR y Chile*. Sin embargo, el panorama en la Región aún es desalentador, y pese a los impactos positivos<sup>49</sup> de la intervención del Programa en la Región, muchos países todavía necesitan asistencia para ampliar sus programas a fin de lograr el impacto necesario

En el plano mundial, los avances y retrocesos, que se plantean en el más reciente Informe Global de OIT (2010), evidencian una dificultad para avanzar lo suficiente para alcanzar la meta planteada más próxima: acabar con las peores formas de trabajo infantil para 2016<sup>50</sup>.

Ante esta situación, la OIT (2010) alienta a recuperar "el sentido de urgencia para que la eliminación del trabajo infantil se haga realidad en todo el mundo" (idem: ix), a la vez que hace un llamado a la voluntad política pues, el organismo internacional sostiene que "ya existen los medios para actuar más y mejor" (idem: vii).

El estudio, "*Invertir en todos los niños: Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil*" realizado por IPEC en 2004, demuestra que los costos económicos "por educar a todos los niños (durante 20 años) en lugar de permitir que trabajen, son inferiores a los beneficios de largo plazo generados por una mayor educación y salud, con un beneficio económico neto para las personas, las familias y la sociedad en general" (OIT, 2005: xiii).

---

<sup>47</sup> En <http://white.oit.org.pe/ipec/pagina.php?seccion=27&pagina=94>

<sup>48</sup> Según la Declaración Presidencial sobre Erradicación del Trabajo Infantil, firmada en Argentina en julio de 2002 "con miras a garantizar la armonización legislativa con relación a los convenios núm. 138 y núm. 182 de la OIT; la activa participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores; la educación, la salud y la protección integral de los derechos de la niñez; el fortalecimiento de redes sociales, la permanente sensibilización y concienciación social (...), entre otros".

<sup>49</sup> Ver *La acción del IPEC contra el trabajo infantil en América Latina y el Caribe 1996 – 2004. Avances y prioridades futura* (OIT, 2004) en [http://white.oit.org.pe/ipec/boletin/documentos/ipec\\_memoria.pdf](http://white.oit.org.pe/ipec/boletin/documentos/ipec_memoria.pdf)

<sup>50</sup> Más de 450 delegados de 80 países adoptaron la hoja de ruta para eliminar trabajo infantil en la Conferencia relacionada con ese tema, auspiciada por Holanda y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

### Capítulo 3: TRABAJO INFANTIL EN URUGUAY EN INTERRELACIÓN CON EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN.

**Sumario:** 1. Trabajo infantil en Uruguay 1.1. Legislación Nacional 1.2. Ojos que no ven: A. Escasez de datos. B. Escasa problematización. C. No se puede resignar un solo niño más. 2. Interrelación con el ejercicio del derecho de la educación 2.1. Derecho a la educación 2.2. Educación en Uruguay: orientales tan ilustrados como su condición socio-económica se los permite: A. Contextualización de la realidad escolar en Uruguay. B. Características generales de la educación escolar pública en Uruguay. 2.3. Interrelación: A. La educación escolar ¿herramienta privilegiada para la prevención y erradicación del trabajo infantil? B. Endogeneidad del trabajo infantil.

Hasta aquí se ha profundizado en el tema del trabajo infantil desde su concepción teórica, normativa y organizativa. A partir de esta delimitación del mismo, se plantea analizar a continuación, la concepción, problematización y manifestaciones del tema en Uruguay.

Finalmente, se desarrolla brevemente la situación educativa en Uruguay y se analiza la tensión existente entre el trabajo infantil y la educación escolar.

#### III.1. TRABAJO INFANTIL EN URUGUAY

*"No le servirá ni al país, ni a su familia, ni a él mismo"*

Declaraciones de José Fernández en Diario El País<sup>1</sup>

Según datos de la primera Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI, 2011), realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) entre 2009 y 2010, en Uruguay el 13.14%<sup>2</sup> de los niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años realizan actividades productivas -67.825 niños y adolescentes- y no productivas -23.975 niños y adolescentes (anexo 6, cuadro 1). Para la misma población, el trabajo peligroso asciende a 8.5% (anexo 6, cuadro 2), en tanto aumenta a 11.7% cuando se consideran las tareas domésticas peligrosas.

<sup>1</sup> Pág. B4; 08/07/2010

<sup>2</sup> Definido en la Frontera General de Producción del Sistema de Cuentas Nacionales.

El estudio (2011) considera como trabajo infantil aquel que es realizado por menores de 15 años; también el trabajo peligroso y las peores formas de trabajo infantil no designadas como trabajo peligroso, para todos los menores de 18 años; y los servicios domésticos no remunerados de carácter peligroso que realizan los niños y adolescentes durante 14 horas semanales o más.

"No todos los niños y adolescentes que realizan actividades productivas se encuentran inmersos en trabajo infantil. Éste se refiere a formas de trabajo prohibidas y que es preciso eliminar por ser mental, física, social o moralmente peligrosas para los niños y adolescentes o porque interfieren con su educación." (IPEC - INE, 2011: 24).

### III.1.1 Legislación nacional

Previo a avanzar en la presentación y análisis de la normativa nacional e internacional ratificada por Uruguay, es conveniente precisar que, a nivel nacional, el Código de la Niñez y la Adolescencia (2004) establece la diferenciación entre niños -toda persona entre 0 y 13 años- y adolescentes -aquellas personas entre 14 y 17 años; tomándose como población objetivo para el análisis del trabajo infantil los niños y adolescentes de entre 5 y 17 años.

En lo que respecta a la reglamentación internacional, existen tres normativas consideradas básicas en nuestro país: la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño - Ley N° 16.137 del 28/09/90- y los Convenios internacionales de la OIT N° 138 -Decreto de Ley 14.576 del 30/08/76 - y N° 182 - Ley 17.298 del 03/2001.

Si bien ya han sido planteadas en el Capítulo II las implicancias de la ratificación de la CDN para la legislación nacional relacionada con infancia, en lo que refiere al trabajo infantil, la Convención no hace referencia detallada a la temática. En su artículo N° 32<sup>3</sup> se reconoce 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". A su vez el artículo recomienda la fijación de edades mínimas para trabajar y la reglamentación de horarios y condiciones laborales. Mientras García Méndez (1994) adjudica al artículo N° 32 de la CDN un papel orientador en el abordaje del trabajo infantil<sup>4</sup>, por su parte Cussianovich (1997:19), acusa de "sibilina" a la posición sostenida en el mismo, el cual "no propugna la abolición del trabajo infantil, pero tampoco lo reconoce como un

---

<sup>3</sup> También se pueden señalar como artículos vinculantes el N° 27 que hace referencia a "las condiciones necesarias que sean necesarias para el desarrollo del niño", el N° 28 que reconoce el derecho del niño a la educación, y el N° 31 que conviene el derecho del niño al "descanso, el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas".

<sup>4</sup> Ver Capítulo 2 de este trabajo.

derecho". Es preciso tener en consideración que este autor parte de una postura *defensista* del trabajo infantil, desde la cual, la estructura proteccionista del artículo representa una negación al derecho del niño a trabajar.

En lo que refiere al Convenio N° 138, a partir de su ratificación en Uruguay, se establecen los 15 años como edad mínima de admisión al empleo. Sin embargo el Instituto del Niño y el Adolescente (INAU) puede autorizar que los niños que hayan cumplido los 13 años realicen trabajos no industriales ligeros<sup>5</sup> que no superen las dos horas diarias

Con la ratificación del Convenio N° 182, Uruguay asume el compromiso de eliminar las peores formas de trabajo infantil. La ratificación del Convenio obliga al Estado uruguayo a elaborar un listado, en consulta con empleadores y trabajadores, de los trabajos peligrosos prohibidos para los niños y adolescentes menores de 18 años. Con este propósito, en 2006, INAU estableció criterios para definir el trabajo peligroso, y elaboró un listado de trabajos peligrosos (Resolución N° 1012/006) por ramas de actividad, por puestos de trabajo y tareas, por agentes o riesgos, agentes ergonómicos, actividades y división del trabajo, impactos en la salud y asistencia a centros de enseñanza. En septiembre de 2009 el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI) junto con ONGs preocupadas por la temática, empleadores, trabajadores, representantes del gobierno y distintos actores sociales (con asesoramiento de UNICEF), actualizaron el listado de trabajos peligrosos para menores de edad, manteniendo en términos generales, la norma actual, pero que establece diferencias como la exclusión de los casting, y la prohibición del trabajo rural peligroso<sup>6</sup> en menores de 18 años. Actualmente, el Estado uruguayo se encuentra analizando dicho listado, en busca de consagrarlo con decreto del Poder Ejecutivo, en aplicación del Convenio N° 182.

Es de destacar que, según la medición nacional más actualizada (ENTI, 2011), en Uruguay alrededor del 75% de la incidencia del trabajo infantil por debajo de la edad mínima corresponde a trabajo peligroso. Este alto porcentaje de incidencia se relaciona con la extensión del listado, que algunos especialistas en la temática han calificado de "muy extenso". En opinión del director de la ONG Gurises Unidos, "cuando pongo al adolescente que es

---

<sup>5</sup> El artículo N° 165 de la Código de la Niñez y la Adolescencia especifica que son trabajos ligeros aquellos que "por su naturaleza o por las condiciones en que se prestan no perjudican el desarrollo físico, mental o social de los mismos, ni obstan a su escolaridad". El Decreto N° 852/971 enumera a modo de ejemplo "ocupaciones y empleos tales como los de mensajeros, repartidores de periódicos, trabajos relacionados con los deportes y los juegos y recolección y venta de flores y frutas."

<sup>6</sup> Si bien la reglamentación actual es más específica, la prohibición del trabajo rural aparece como cláusula general, sin fundamentación, representando un problema de definición, que en última instancia queda a consideración de los inspectores de INAU.

cadete en bicicleta de una farmacia en la misma categoría que el recolector clasificador de residuos”<sup>7</sup>, existe el riesgo de que la categoría de *peores formas* pierda su fuerza.

Por su parte, desde el CETI se sostiene la inclusión deliberada de la mayoría de las actividades laborales dentro de las *peores formas*, con el propósito de avanzar hacia la eliminación progresiva del trabajo infantil. De la misma forma, se recuerda el carácter abierto del listado, el cual deberá ser revisado periódicamente para establecer los trabajos peligrosos que hay que añadir o excluir, en base a los avances tecnológicos y de las propias formas de trabajo que puedan tener lugar en la cadena productiva, las que pueden incidir en las condiciones en las que se realiza el trabajo de los menores de 18 años.

En el plano nacional, De los Campos y Fernández (2004) identifican la primera normativa sistemática sobre trabajo infantil en el marco del Código del Niño de 1934 (CDN). Como se ha mencionado, éste es el primer cuerpo legal específico para la atención de niños y adolescentes en nuestro país. Posteriormente se ratificaron los Convenios internacionales de trabajo N° 58, 59 y 60 (1936 -1937), elevándose el límite de admisión al trabajo establecido en el CDN a 15 años.

En la actualidad, en Uruguay se reconocen dos marcos legales centrales donde se explicitan derechos y deberes en relación al trabajo de los menores de 18 años: la Constitución de la República y el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA, 2004).

En su artículo 54, la Constitución de la República (1997) establece que el trabajo de los menores de 18 años de edad “será especialmente reglamentado y limitado”. Por su parte, el CNA, es la normativa nacional de mayor alcance en lo que respecta al trabajo infantil. Mientras en los Capítulos III, VI, VII, X y XI se hace referencia a la temática, especialmente en cuanto a las situaciones de explotación por parte de los adultos, el capítulo XII, titulado “Trabajo” se dedica exclusivamente al trabajo de los menores de 18 años. En el artículo 162 se establece en 15 años el límite mínimo de edad para que una persona pueda acceder a un empleo. De la misma forma, explicita la responsabilidad del Estado como protector de los niños ante cualquier forma de explotación económica y trabajo peligroso, y estipula ciertas condiciones y garantías laborales para los niños y adolescentes que desempeñan actividades económicas. De esta forma, queda prohibido el trabajo nocturno y las jornadas laborales superiores a las 36 horas semanales.

En el plano regional, el Estado uruguayo suscribió una serie de declaraciones y compromisos<sup>8</sup> en los cuales se destaca la temática del trabajo infantil instando a los países a

---

<sup>7</sup> En Diario El País, María Eugenia Lima, págs. B1-B2; 18/04/2010.

ratificar los convenios fundamentales de la OIT y a crear estructuras nacionales de definición de planes específicos en relación con las políticas sociales. Entre los compromisos suscritos, se destaca la Declaración Socio-laboral de Trabajo del MERCOSUR sobre trabajo infantil<sup>9</sup> (1999) en la que los Estados parte del tratado comercial establecen límites comunes en lo que al trabajo infantil concierne (edad mínima, duración de jornada, condiciones).

Junto al compromiso de 1999, la suscripción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo<sup>10</sup> (1998) y la firma de una Carta Intención entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el IPEC (1999), estableciendo el compromiso del gobierno por promover las condiciones que permitan progresivamente prohibir el trabajo de los niños, constituyen el marco referente de la creación<sup>11</sup> del Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI).

Vista la necesidad de implementar acciones concretas en la lucha por la Erradicación del Trabajo Infantil y fruto de un esfuerzo conjunto de organizaciones públicas y privadas que declaran el respeto hacia la niñez, el CETI fue creado por decreto ejecutivo teniendo por cometido "el asesoramiento, coordinación y propuesta de políticas y programas tendientes a la prevención y eliminación del trabajo infantil". En el plano político, la inserción del CETI por Decreto en un órgano del Poder Ejecutivo constituye una amenaza en la medida que puede ser sensible a los cambios de Gobierno o de ministros con el respectivo cambio de los cargos tecno-políticos referentes para el Comité. No obstante, las estabilidades que genera la inserción institucional con este marco legal representan una oportunidad, y eventualmente viabiliza un modelo de funcionamiento que prevenga el impacto la amenaza referida (De los Campos, Fernández, 2004: 76).

En su estudio, De los Campos y Fernández (2004), toman en consideración la percepción que los actores tienen sobre la temática del trabajo infantil. De esta forma, los autores

---

<sup>8</sup> Declaración de las Comisiones Nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de los países del Mercosur y Chile. Buenos Aires, 2003 y 2004; Declaración Presidencial sobre Erradicación del Trabajo Infantil. Buenos Aires, 2002; Primer Acta de Seguimiento del Plan Subregional para la Erradicación del Trabajo Infantil en los Países del Mercosur y Chile. Buenos Aires, 2002; Acta Final de la Reunión de MERCOSUR sobre el Trabajo Infantil. Argentina, 2000.

<sup>9</sup> Entendiendo que la dimensión de integración no debe limitarse a la temática comercial, los Estados Parte se comprometen a adoptar políticas y acciones que conduzcan a la abolición del trabajo infantil y a la elevación progresiva de la edad mínima para ingresar al mercado de trabajo, y establecen el trabajo de los menores como objeto de protección especial. En [http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/decla\\_soc\\_mercosur.pdf](http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/decla_soc_mercosur.pdf)

<sup>10</sup> La misma compromete a los Estados Miembros a respetar y promover los principios y derechos comprendidos en cuatro categorías, una de las cuales se refiere a la abolición del trabajo infantil, hayan o no ratificado los convenios pertinentes. Ver <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/lang--es/index.htm>

<sup>11</sup> Por Decreto N° 367/2000, del 8 de diciembre del 2000.

distinguen una variedad de discursos, entre los cuales la construcción manejada desde el ámbito del CETI es “relativamente homogénea”, basada en la acumulación teórica generada a partir de OIT-IPEC, UNICEF y el Instituto Interamericano de la Infancia. Sin embargo, los resultados de la investigación (2004) señalan que dicha construcción no ha permeado suficientemente en la gerencia social técnica y política<sup>12</sup>, registrándose incluso una alta compartimentación –si bien se maneja la matriz conceptual que sintetiza el CETI, los actores ponen énfasis en distintos aspectos del abordaje conceptual- dentro de las propias instituciones que integran el CETI. Por otra parte, los autores (2004) identifican dos visiones de los actores, referente al *poder político* del Comité: quienes enfatizan la capacidad de escucha del sistema político hacia los planteos del Comité, y quienes entienden que esta capacidad no ha generado avances significativos hasta el momento (2004).

Desde otra perspectiva, el mismo estudio revela una notoria “no visualización” de la problemática, que en algunos casos pondera al trabajo como elemento socializador. Este hecho sumado a la escasez de datos estadísticos locales que permitan dimensionar el estado del trabajo infantil en Uruguay, plantean la necesidad de repensar el *programa de sensibilización pública e información* que conforma el *Plan de Acción de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2003-2005)*<sup>13</sup> elaborado por el CETI.

### III.1.2 Ojos que no ven.

*“Es mejor acostumbrarse de chico”*

Niño uruguayo entrevistado en el marco de una investigación periodística sobre trabajo infantil.<sup>14</sup>

#### A) Escasez de datos

Si bien existen antecedentes locales de recolección de datos estadísticos de la temática que nos ocupa (1999 y 2006), hace apenas unos meses se publicó la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil, la primera medición efectuada a partir de una encuesta modular independiente en nuestro país (ENTI, 2009).

---

<sup>12</sup> Se trata de actores que reconocen la problemática pero no han tenido accesos a la matriz de construcción del objeto que maneja el CETI.

<sup>13</sup> A partir del cual se definieron cuatro programas en las áreas de educación y capacitación; económica-productiva; protección legal y judicial y sensibilización pública e información.

<sup>14</sup> en Radio Espectador 14-12-09 [http://www.espectador.com/1v4\\_contenido.php?id=169406&sts=1](http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=169406&sts=1). Consultado el 03/07/10.

Uruguay dispuso por primera vez en 1999, de una fuente confiable acerca de la incidencia del trabajo en la población menor de 14 años de edad, a partir de la aplicación de un módulo de trabajo infantil en la Encuesta Continua de Hogares de 1999 (ECH 1999). Según informaron los resultados, en 1999 había en las áreas urbanas aproximadamente 34.000 niños y adolescentes trabajadores, de los cuales el 29.7% vivían en Montevideo, 20.3% en el área metropolitana y el restante 50% en el resto del país. Según estos resultados el 7,9% de los niños trabajadores (2.700 niños) correspondía al tramo de 5 a 11 años de edad, representando el 1% de la población total.

En 2006, se aplicó el módulo específico de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA, 2006), la cual hasta hace pocos meses, era la fuente de datos referentes al trabajo infantil más actual en nuestro país. La misma recaba información de las actividades desarrolladas por los niños dentro y fuera del hogar, tomando en cuenta las recomendaciones de OIT para que los instrumentos de relevamiento que se implementen en las investigaciones sobre trabajo infantil incorporen preguntas que permitan analizarlo desde una perspectiva amplia, brindando al investigador mayor comodidad para la interpretación de los datos existentes.

El estudio de Fernández y De los Campos (2004), anterior a la realización de la ENTI (2009), observa que los problemas de la información existente Uruguay sobre trabajo infantil, están muy relacionados con lo que se percibe generalmente como trabajo, dejando fuera del relevamiento de los datos los trabajos peligrosos<sup>15</sup>, habitualmente conceptualizados como maltrato, marginación, delito u otros. El estudio (2004) reconoce la necesidad de un abordaje integral de la temática -por parte de quienes generan los datos y analizan la información existente- que también incorpore un enfoque familiar de la problemática.

Sin embargo, los resultados de los relevamientos de 1999 y 2006, se diferencian en algunos aspectos metodológicos (debidos, principalmente, a la ampliación de cobertura de la segunda) que dificultan un análisis comparativo<sup>16</sup> que permita apreciar la evolución del mismo. La ENHA 2006 incorpora en la definición de trabajo infantil a los niños que realizan tareas intensivamente en el hogar (14 horas y más semanales) y abarca todo el país en su relevamiento, mientras que en 1999 sólo se relevaron las localidades de más de 5000

---

<sup>15</sup> La prostitución, la esclavitud, la participación en conflictos armados, actividades ilícitas, tráfico de drogas, los trabajos peligrosos para menores de 18 años.

<sup>16</sup> Será necesario ser cuidadoso con las conclusiones que se extraen de la comparación de ambas mediciones. Según los investigadores que elaboraron el informe de la ENHA en este caso, no resulta una buena práctica concluir que el trabajo infantil se incrementó o cayó observando exclusivamente la estimación puntual.

habitantes. Por otra parte, el formulario aplicado en 2006 permite identificar por separado la condición de actividad de los niños de 14 a 17 años.

En base al análisis realizado en el informe Temático de Trabajo Infantil de ENHA 2006, utilizando aquellos criterios que hacen a ambos relevamientos comparables, se evidencia una similitud en la proporción de niños que trabajan en ambos periodos (6.5% en 1999 y 6.1% en 2006). Sin embargo, se observa que mientras entre los adolescentes la incidencia del trabajo infantil pasa de 12.7% a 10.6%, la ENHA 2006 registra que 2% de los niños en edad escolar trabajan, lo cual representa un aumento del 100% respecto a 1999.

En lo que respecta a la estructura de género del trabajo, se observan cambios tendientes a equiparar la participación de ambos sexos. Estos cambios van acompañados de otros en los niveles de asistencia a centros educativos, siendo que las niñas que trabajan en su mayoría lo hacen como complemento del estudio (cerca del 70%), observándose un aumento de tan sólo el 6% de la asistencia de los niños varones que trabajan. De cualquier forma se aprecia un incremento importante del 17% de varones que estudian y no trabajan.

De la misma manera, la medición de la ENTI 2009 presenta variaciones tanto a nivel conceptual como metodológico que dificultan su comparación con las mediciones precedentes de 1999 y 2006. El estudio (2011) constituye la primera medición que se realiza en Uruguay con una metodología validada y comparable entre distintos países a la vez que es la primera que considera a los niños y adolescentes de 5 a 17 años como informantes calificados y fuente de los datos relevados.

Las diferencias metodológicas constatadas no sólo dificultan la comparación con el resto del continente, sino también el análisis de la evolución de la problemática en nuestro país. Para comenzar, ambos estudios (2006 y 2009) parten de definiciones diferenciadas de *trabajo infantil*<sup>17</sup>. Mientras que el estudio más reciente establece una diferenciación entre los "niños que desarrollan alguna actividad económica" y el "subconjunto de adolescentes que realizan ciertas actividades económicas consideradas peligrosas", el módulo 2006 se refiere al "conjunto de niños y adolescentes que desarrollan alguna actividad económica" (IPEC, INE, 2011: 113) independientemente de la edad del niño o adolescente, la naturaleza del trabajo, la duración y las condiciones del mismo.

Concretamente, entre los dos relevamientos más recientes, las discrepancias existentes corresponden a cómo fue recogida la información sobre las actividades económicas y las

---

<sup>17</sup> Tanto las preguntas, como las categorías analíticas incluidas en los módulos precedentes (1999 y 2006) no responden al marco conceptual de trabajo infantil desarrollado por la OIT (ENTI, 2009).

tareas domésticas<sup>18</sup>. Para el caso de éstas últimas, la ENTI recabó mayor información sobre las tareas domésticas que la relevada en el 2006, considerando todas las tareas domésticas realizadas por niños y adolescentes, independientemente del nivel de responsabilidad que éstos tuvieran en su realización<sup>19</sup>, a la vez que incluyó categorías de tareas domésticas que no fueron consideradas en el formulario de 2006<sup>20</sup>. Asimismo, el listado de ocupaciones propuesto por la ENTI 2009 fue más extenso que el del módulo de la ENHA, previendo además una forma de captar aquellas ocupaciones que no estaban incluidas en el listado planteado. Este cambio metodológico, permitió captar a niños trabajadores considerados inactivos en el estudio de 2006, con su respectiva incidencia en el aumento de niños trabajadores constatado entre un estudio y el otro. Finalmente, mientras que el módulo 2006 considera la mendicidad infantil dentro de las tareas económicas y las tareas agropecuarias dentro del listado de tareas domésticas, la ENTI descarta la consideración de la mendicidad dentro de esa categoría e incluye las tareas agropecuarias dentro de las actividades económicas.

## B) Escasa problematización

Lo antedicho evidencia que la problematización del trabajo infantil en nuestro país es muy reciente y escasa, pese a la amplia normativa con la que Uruguay cuenta y al conjunto de acuerdos internacionales que ha ratificado.

Pese al nutrido recorrido normativo, son pocas las experiencias locales de intervención directa diseñadas para la erradicación del trabajo infantil que ha sido posible identificar. Si bien la descripción de cada una trasciende los objetivos del presente trabajo, se han identificado los siguientes: Programa *Proniño*<sup>21</sup> impulsado desde el sector privado por Fundación Telefónica y ejecutado en Uruguay por la ONG Gurises Unidos; Programa *Del Cardal*<sup>22</sup> desarrollado por la asociación civil CIPPUS en convenio con instituciones estatales; y un programa en relación a

<sup>18</sup> Cabe señalar que sólo se incluyen las tareas domésticas que por su duración o condiciones resultan contraproducentes para la salud de los niños y adolescentes (se las denomina servicios domésticos no remunerados peligrosos).

<sup>19</sup> Mientras que en el módulo 2006 se relevaron sólo las tareas domésticas realizadas por los niños y adolescentes de las que éstos consideraban ser los principales responsables de cumplir con su realización.

<sup>20</sup> En el ENHA 2006 no estaban como posibles categorías de respuesta *ordenar el cuarto y/o tender la cama ni tampoco otras tareas domésticas*.

<sup>21</sup> El programa busca impactar positivamente en el trabajo infantil, buscando revertir posiciones de vulneración de derechos de los niños. Tiene como objetivo general contribuir a la escolarización de los niños trabajadores, mediante la inserción educativa, el mejoramiento de la relación con la escuela y la superación de las situaciones de trabajo.

<sup>22</sup> Desde el año 2000 este programa tiende a la eliminación progresiva del trabajo infantil en situación de calle de los niños entre 5 y 14 años, a través de un programa de becas a niños, un programa de complemento escolar a contra-horario escolar y un programa de apoyo a la reconversión y/o capacitación laboral de los adultos referentes.

niños clasificadores impulsado desde el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Incluso, a pesar de estos esfuerzos, Martínez<sup>23</sup> señala la insuficiente investigación y desarrollo bibliográfico referente al Trabajo Infantil que respalda estos programas.

El monitoreo de niñez y adolescencia en la prensa escrita uruguaya que realiza la Agencia de Comunicación Voz y Vos desde 2007, arroja resultados que refuerzan esta percepción de escasa problematización del tema. Tanto a nivel local, como a nivel regional, el trabajo infantil es año a año uno de los temas menos tratados por la prensa escrita. Según datos de 2009, la temática en Uruguay, representa el 1.2% (76 notas periodísticas) del total de notas publicadas sobre niñez, estando la mayoría de éstas relacionadas con temas de apoyo (siendo pobreza y exclusión social el principal), lo que supone un enfoque más integral e intencionalidad de contextualización y relacionamiento con las causas de la problemática. La ausencia de la voz de los niños en las notas referidas al tema es una constante: *los niños trabajadores son vistos, pero no escuchados*. La escasa representación de la voz de los niños en general en la prensa escrita se da a pesar que el artículo 12 de la CDN (2008) consagra el derecho<sup>24</sup> de todo niño a que sus opiniones sean respetadas, escuchadas y tenidas en cuenta.

Recientemente, el debate local a nivel público se ha planteado en términos de *valor formativo del trabajo* para niños y adolescentes, desviando el foco desde el objetivo de erradicación del trabajo infantil, hacia los modos, el peso en relación a otras actividades como la educación, y las condiciones en las que se lleva a cabo este tipo de trabajo, idea que gana consenso a la vez que presenta un importante arraigo cultural<sup>25</sup>. El hecho de que 40.500 niños de 5 a 14 años, hayan declarado que realizan una actividad que es ilegal, da una pauta de hasta qué punto se ha naturalizado el problema.

Por su parte, el Presidente de la República (2010-2015), José Mujica, manifestó estar a favor de la flexibilización de la normativa legal que habilite que los menores de edad trabajen en el campo, garantizando un marco legal para realizar el trabajo junto a sus padres:

---

<sup>23</sup> Rodolfo Martínez, profesor del Taller de Infancia en la FCS de la Universidad de la República, ha desarrollado su carrera especializándose en la temática del Trabajo Infantil y formó parte del Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. En entrevista con la estudiante, en el marco del Taller optativo de la Licenciatura en curso 2009.

<sup>24</sup> Es el ejercicio de este derecho, junto al del derecho a no ser discriminado, a que se considere su interés superior y a la vida y su máximo desarrollo, los que posibilitan avances hacia el cumplimiento de todos los demás derechos.

<sup>25</sup> La matriz cultural que construye al trabajo infantil con una carga valorativa positiva, permea a los diferentes estratos sociales, si bien en Uruguay no está medida la intensidad con que se da.

"A los niños hay que protegerlos, la manera que hay que hacerlo es educando. Que aprendan a tener responsabilidad, tener la garantía de que sus pesitos, que se los ganó él, que los gasta con su discernimiento. Eso es más digno a que tengan que salir a mangar por ahí"<sup>26</sup>

Por su parte, Luis Alberto Lacalle, Senador del Parlamento Nacional, se encuentra elaborando un Proyecto de Ley sobre trabajo infantil, partiendo del supuesto de que muchos que están "mal entretenidos" querrán trabajar pues un sueldo genera la sensación de dignidad y autonomía.<sup>27</sup>

Con todo, estos planteos propuesto en campaña electoral (2004) y retomados puntualmente en escasas ocasiones durante el período de gobierno actual, no han movilizad o adhesiones o discrepancias a gran nivel, pudiéndose concluir que estas manifestaciones se deben principalmente a convicciones personales que aún no tienen un lugar en la agenda pública. A la hora de retomar estos planteos, será fundamental partir del marco normativo de los Convenios internacionales suscritos, los cuales, partiendo de lo analizado hasta aquí, otorgan un margen reducido de modificación.

Por su parte, Jorge Ferrando, director del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), ha planteado que "en la medida que al trabajo infantil se lo ve como parte del trabajo familiar, se dice que es bueno que el niño o la niña trabajen"<sup>28</sup>. A partir de constatar un consenso generalizado en amplios sectores de la sociedad uruguaya respecto al trabajo infantil como escuela formativa y socializadora, y como aporte a la economía familiar, Ferrando señala la existencia de un alto grado de tolerancia con el trabajo de los niños y llama a "problematizarlo y colocarlo como un tema social que es necesario analizar (lo que) implica valoraciones no sólo jurídicas, sino culturales, sociales y económicas"<sup>29</sup>.

Para el análisis de posiciones como las precedentes, el concepto de *falsa socialización laboral* de Fernández (s/d) resulta esclarecedor. El autor sostiene que el niño trabajador no aprende a ser un trabajador formal, sino que se socializa vinculado al trabajo informal, a la ausencia de derechos y dignidad. En contraposición a los argumentos de quienes defienden el trabajo infantil como escuela de trabajo y disciplina, o de quienes lo visualizan como "reparación" de la pobreza y de las conductas delictivas, el autor señala que "los aprendizajes posibles en las prácticas corrientes (de trabajo infantil en Uruguay) no generan en casi ningún

<sup>26</sup> Declaraciones del Presidente de la República en nota del Diario El País, Eduardo Delgado, pág. A12; 08/08/2010.

<sup>27</sup> Declaraciones de Lacalle en nota del Diario El País, Eduardo Delgado, pág. A12; 08/08/2010.

<sup>28</sup> "El futuro del país productivo: sacar a los niños del trabajo es sacarlos de la pobreza." Diario La república, Jueves, 28 de octubre, 2010 - AÑO 12 - Nro.3790. En <http://www.larepublica.com.uy/comunidad/429279-el-futuro-del-pais-productivo-sacar-a-los-ninos-del-trabajo-es-sacarlos-de-la-pobreza>.

<sup>29</sup> Ídem.

caso calificaciones que permitan una inserción en el mercado de trabajo formal al llegar a la edad autorizada para hacerlo" (Fernández, s/d: 1), además de interrumpir el proceso educativo formal del niño.

Por último, el estudio realizado por Fernández y De los Campos (2004) acerca de la percepción de los actores involucrados con la temática desde la gerencia social, detecta posiciones diversas, las cuales representan diferentes intereses, que deben ser considerados por cualquier proyecto que pretenda intervenir en esta realidad. Entre los discursos relevados, además de la dificultad para visualizar las peores formas de trabajo infantil como trabajo, se evidencia la introducción de la perspectiva de *sobrevivencia* como valor explicativo del trabajo en calle, planteado como atenuantes a la erradicación. Si bien este último argumento ya ha sido analizado a nivel teórico, es pertinente señalar que, según la ENTI (2011), el ingreso de los niños trabajadores representa menos del 9% del ingreso total del hogar. Finalmente se destaca que, entre quienes reconocen la problemática, algunos no han tenido acceso a la matriz de construcción del trabajo infantil que maneja el CETI, y relativizan su importancia o hacen referencia a la falta de parámetros para evaluar la relevancia de las cifras existentes: "las realidades vinculadas a los emergentes del trabajo infantil son percibidas (...) pero no pueden ser decodificadas por la ausencia de un marco conceptual que permita hacer una lectura del problema" (Fernández y De los Campos, 2004: 58). Este es un punto clave a la hora de pensar estrategias de comunicación y difusión, tanto al nivel concreto de capacitación de interventores sociales como a nivel masivo.

### **C) No se puede resignar un solo niño más**

Según un estudio de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) sobre perspectiva de desarrollo a 20 años, en el que se propone una estrategia que sugiere políticas a futuro, se afirma que Uruguay podría tener el nivel de desarrollo de un pequeño país europeo en 2030, si se aplican algunas recomendaciones y se dan algunas condiciones de desarrollo estructural... el estudio también advierte, que incluso entonces, el crecimiento será desigual. En la proyección, el *desarrollo del capital humano* es valorado como uno de los ejes clave para alcanzar un país desarrollado en 2030.

Entonces, esta potencialidad planteada ¿admite tolerar la existencia de más de 58.100 niños y adolescente realizando trabajos de naturaleza y en condiciones peligrosas?; ¿Es viable conciliar el proyecto de un país productivo cuando 53.400 niños y adolescentes no completan los 9 años obligatorios de educación formal?; ¿qué incidencia tiene el trabajo de los niños en sus posibilidades de ejercer su derecho a la educación?; ¿de qué manera esta incidencia

afecta las posibilidades que, como adulto tendrá, de intervenir en la realidad para modificar sus condiciones de vida?; "¿dónde se encuentra en el mercado de trabajo como joven adulto, quien contribuyó como niño al ingreso familiar" (García Méndez, 1994: 9).

Según un estudio de OIT - IPEC (2005) en los países de Iberoamérica, "los costos económicos en que incurrirían los gobiernos y familias por educar a todos los niños y niñas en lugar de permitir que trabajen, son inferiores a los beneficios de largo plazo generados por una mayor educación y salud (2005: xiii). El estudio, parte de cuantificar los principales costos económicos de la erradicación del trabajo infantil –ampliación cuantitativa y cualitativa de la oferta educativa, costo de oportunidad y directos para las familias, programa de transferencias y costo de su administración- y los beneficios que se obtienen por el lado de la educación y la salud<sup>30</sup>, para lograr cuantificar las ganancias económicas de una población más educada y las ventajas económicas de una población más sana. Partiendo de estas consideraciones, concluye la existencia de un beneficio económico neto por la eliminación del trabajo infantil y la universalización de la cobertura de la educación.

Si bien no corresponde a los propósitos de este trabajo profundizar en el análisis de los efectos del trabajo infantil en las posibilidades de desarrollo del país, la perspectiva planteada, resulta enriquecedora a la hora de analizar las implicancias del mismo en el ejercicio del derecho de la educación.

Aquí, cobra especial relevancia el planteo de Gomes da Costa<sup>31</sup>, quien sostiene que el trabajo infantil realizado en condiciones de explotación, que afecta el desarrollo físico, moral, cognitivo y social del niño o el adolescente, destruye al ser humano dos veces, como niño y como adulto, como futuro trabajador y ciudadano. Partiendo de tal afirmación, es acertado plantear la erradicación del trabajo infantil como componente imprescindible de cualquier política integral de desarrollo. Al respecto, García Méndez plantea que:

"la universalización de la educación básica es el único instrumento que asegura dicha igualdad en un doble sentido. Como requisito mínimo (...) de posible ingreso al mercado de trabajo y como "lugar" más idóneo de construcción de las bases de la ciudadanía de la infancia." (2004: 10)

---

<sup>30</sup> En el caso de la educación, utilizando funciones que relacionan el nivel educativo de la población con su nivel de salario, se cuantificó el beneficio monetario directo de la mayor educación que tendrán los niños y niñas por haber permanecido en la escuela hasta su incorporación al mercado de trabajo. En el caso de la salud, el estudio trata de poner un valor económico a las mejoras en la salud asociadas a la eliminación de las peores formas de trabajo infantil (OIT.IPEC, 2005: xvi).

<sup>31</sup> Citado por García Méndez (1994:9).

Fernández (s/d) amplía la afirmación anterior, a través del concepto de *sustitución a la socialización universalista*, introducido en el capítulo anterior. El autor sostiene que el niño trabajador que se ve afectado en su aprovechamiento de la educación primaria, interrumpe un proceso de "socialización en función de valores universalistas y una concepción curricular relativamente homogénea" (s/d: 1). La generación de un "nuevo tipo de niño" socializado a través de valores vinculados al mundo adulto y de la calle, da lugar a una "vida infantil alternativa" caracterizada por el rezago y el fracaso educativo. El niño o adolescente trabajador usualmente rompe el vínculo normal con las instituciones primarias, escuela y familia, y luego no consigue insertarse en el trabajo formal, reproduciendo una situación de exclusión social, económica y cultural. En este escenario cobra relevancia "el aseguramiento del proceso de socialización en todas sus etapas, porque es la única forma de adherir al proyecto de país que impulsamos en conjunto, es capacitarse para la producción e integrarse socialmente" (ídem: 3).

Si bien este aspecto será ampliado en el siguiente apartado, la presentación de esta perspectiva, permite dimensionar las implicancias de un tema que en Uruguay no parece tener el mismo nivel de incidencia que posee en el resto del continente<sup>32</sup>. Sin embargo, las diferencias metodológicas anteriores a la ENTI 2009, dificultan la comparación y el análisis de la evolución que ha tenido el trabajo infantil en Uruguay.

Ante las cifras moderadas de Uruguay, UNICEF advierte que "los análisis sobre las dimensiones e implicancias del trabajo infantil tienen que ligarse con el acceso y la permanencia en el sistema educativo (en primaria y secundaria); de lo contrario se podría concluir, de manera equivocada, que el trabajo infantil y adolescente no es un problema" (2003: 5) debido al relativamente bajo porcentaje de niños trabajadores en Uruguay.

### **III.2. INTERRELACIÓN CON EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN**

*"La educación es crucial para compensar esa realidad que los discrimina en el acceso a la enseñanza, como si de un círculo vicioso se tratara"*

Oliver i Ricart, 2008:47. UNICEF

La OIT identifica en la educación la respuesta a la lucha por la erradicación del trabajo infantil. Parte del supuesto de que no es posible combinar ambas actividades, y asume que la educación muchas veces "pierde la pulseada" por la suma de un aporte económico en el hogar. Partiendo de este supuesto, visualiza en la educación "el principio más trascendente que debe

<sup>32</sup> Según datos de OIT: 2010, en América Latina y el Caribe aún existen 14.1 millones de niños que realizan trabajo infantil, de los cuales 9.4 millones realizan trabajos peligrosos.

inspirar la lucha contra el trabajo infantil", a la vez que reconoce el derecho a la educación como

"la herramienta privilegiada a la que debemos apuntar para lograr revertir el ingreso de los niños y niñas al mercado de trabajo. Solo la educación concebida como eje central del derecho de los niños permitirá construir una sociedad más justa y más igualitaria." (Dono y otros, 2003: 16).

El Convenio N° 182 -uno de los convenios fundamentales de OIT- destaca en su artículo 7° la importancia que la educación tiene para la eliminación del trabajo infantil, destacando la adopción de medidas que garanticen el acceso a la enseñanza básica gratuita. Por su parte, el Convenio N° 138, en su artículo 2° utiliza como criterio para establecer la limitación al trabajo infantil y adolescente el que haya cesado la educación básica obligatoria.

No obstante, la OIT también admite que no es la educación por sí sola, quien puede erradicar el trabajo infantil, aunque entiende que lo inhibe por múltiples vías: el tiempo en que ocupa al niño en actividades escolares, las formas de control ejercidas desde los actores de la institución escolar y el reconocimiento por parte de los padres del niño como persona con necesidades y derechos específicos (idem: 21).

La educación no es la única solución para acabar con el trabajo infantil, pero una educación gratuita, a tiempo completo, obligatoria y de calidad sí constituye el factor de más peso. (...) no erradicaremos el trabajo infantil sin una educación universal y, a la inversa, tampoco garantizaremos que todos los niños y niñas estén escolarizados a menos que acabemos con el trabajo infantil, y en particular con sus peores formas" (OIT, 2010: xi)

### III.2.1 Derecho a la educación.

Artículo 28

*1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:*

*a) implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; (...) e) adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas e deserción escolar.*

Artículo 29

*1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:*

*a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; (...) d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad.*

Convención sobre los Derechos del Niño. Entrada en vigor el 2 de noviembre de 1990.

Se parte de la perspectiva consagrada en la CDN y adecuada legalmente en la CNA (2004), que entiende a la infancia como sujeto pleno de derechos, traducida en la principal consideración de todos los asuntos que afecten a los niños y adolescentes.

En su artículo 28 los firmantes se comprometen a implantar un sistema de educación primaria obligatoria y gratuita para todos, a la vez que asumen el compromiso de adoptar medidas para fomentar la asistencia a la escuela, reducir la deserción escolar y asegurar que la disciplina escolar respete los derechos del niño.

Se parte del supuesto que en el caso de las personas menores de 15 años que trabajan se pone en riesgo o se vulnera su derecho a la educación. Partiendo del planteo de Fernández (s/d), el trabajo infantil sustituye el proceso de socialización universalista que se da a través del sistema educativo formal. El niño trabajador que asume roles adultos, "toma decisiones sobre su vida, conoce y forma parte de redes de adultos que son desconocidas para su familia; (...) deja de ser un niño o un adolescente (...) pero no llega a ser un adulto" (s/d: 1), encuentra dificultades para adaptarse a la propuesta, e incluso al espacio escolar. Desde la perspectiva del autor, esta situación "genera un bloqueo de las oportunidades de acumular capital social y humano" (s/d: 2) que repercuten en su desarrollo productivo futuro en tanto su baja calificación afecta sus posibilidades de inserción en el mercado laboral formal.

Por otra parte y pese a los esfuerzos ensayados -que serán repasados a continuación-, la institución escolar no ha logrado la flexibilización suficiente que le permita amoldarse a los cambios en el contexto y en la población beneficiaria, abriendo espacio al debate acerca de la correspondencia de esta exigencia de adaptación y sobre cuáles de las funciones identitarias de la escuela se ponen en riesgo en esta búsqueda.

Si bien no especifica cómo y dónde, el artículo 29 de la CDN establece como objetivos básicos de aprendizaje el desarrollo de las potencialidades del niño, su preparación para una vida responsable y su formación en los valores de respeto por su identidad, la de los demás y el medio ambiente (Oliver i Ricart, 2008: 48). Es decir que el ejercicio del derecho del niño y el adolescente a la educación, supera la asistencia del niño en la escuela, dependiendo también de la calidad de la enseñanza, en tanto la educación afecta sus posibilidades futuras de socialización a través del mercado laboral formal y posibilita "la consolidación de los activos con los que enfrentaran los desafíos del logro de bienestar en su vida adulta" (Fernández, s/d: 2).

Para avanzar en la problematización de las implicancias existentes entre trabajo infantil y ejercicio del derecho a la educación, será preciso realizar una breve contextualización de la realidad escolar en Uruguay.

### III.2.2 Educación en Uruguay: orientales tan ilustrados como su condición socio-económica se los permite.

#### A) Contextualización de la realidad escolar en Uruguay.

Al preguntarle a un niño, que fue regañado por no estudiar y sacar malas notas, cómo lo castigaban, respondió:  
"me hablan, me hablan y me hablan"

Encuesta La voz de los niños, CIFRA-UNICEF

Aunque la enseñanza pública uruguaya, en sus niveles de primaria, secundaria, técnico profesional y formación docente es anterior a 1875, se considera que es a partir del proceso de cambio operado en el último cuarto del siglo XIX, que se han configurado los rasgos centrales del sistema educativo público actual.

El proceso de la *primera reforma escolar*, iniciado en 1968, ha sido un elemento fundamental en la estructuración del sistema educacional uruguayo. Contando con condiciones sociales, políticas y económicas favorables<sup>33</sup>, los principios del proyecto de José Pedro Varela<sup>34</sup>, fueron incorporados a la *Ley de Educación Común de 1877*, que estableció los fundamentos que constituyen la matriz filosófica, política e institucional del sistema educativo uruguayo. Bajo la idea de la complementariedad entre los valores de democracia y solidaridad, se consagró la gratuidad y la obligatoriedad de la enseñanza Primaria, se forjó una orientación laica y se suprimió el castigo físico de la metodología pedagógica, siguiendo nuevas formas pedagógicas de tendencia esuropea.

La temprana formación de un sistema de educación pública como asunto de Estado en la reforma educativa y su temprana separación de la Iglesia, determinaron la consolidación de un sistema educativo tradicionalmente caracterizado por su cultura homogeneizadora, con predominio de valores igualitarios y meritocráticos, reforzando la imagen de una sociedad democrática e integradora que percibía en la educación un medio de movilidad social (Arzaguet, 2009: 30).

<sup>33</sup> Amparadas en la consolidación de un Estado fuerte y moderno, las clases altas pronunciaron sus reclamos para una educación que posibilitara la modernización del país, reconociendo la necesidad de modernizar la producción tradicional en base a los requerimientos del mercado mundial, de lograr una estabilidad política y de contar con mano de obra capacitada y disciplinada; y contando con el apoyo del grueso de la población que "sobre la base de una ideología de justicia social e igualdad- influiría en el apoyo alcanzado por la Reforma Escolar entre los sectores populares" Bralich (1995).

<sup>34</sup> José Pedro Varela (1845 - 1879) fue el autor de un proyecto educativo renovador, cuya concepción medular señalaba como misión de la escuela nueva el ser promotora de hombres integrales, destacando que "el buen maestro formará la buena escuela",

"La cobertura casi total de la educación primaria en la década de 1950, la universalización de los egresos de primaria en los 80's, y el destacado incremento de la matrícula del primer ciclo de educación media hacia las postrimerías de ese mismo decenio, dan cuenta de algunos hitos en el proceso de democratización social de los estratos medios, medios bajos y bajos". (IPEC-INE, 2011:47)

Reforzado por las bajas tasas de analfabetismo de Uruguay (1,8%<sup>35</sup>), se parte del supuesto que la escuela representa un ámbito privilegiado en el intento de equiparar las distancias sociales y culturales entre los niños, en la medida en que, a lo largo de su historia en Uruguay, ha reunido en un mismo salón a niños provenientes de distintos estratos sociales, además de transmitir los aspectos más básicos de generación de ciudadanía. Tradicionalmente, la escuela constituyó un catalizador de la movilidad social ascendente en el país, por efecto de la alfabetización de los individuos y la mejora de su capital humano y social (Arroyo y otros, 2007: 59). No obstante, en la actualidad su rol tradicional como agente igualador e integrador, se ha visto dificultado en el proceso de deterioro de las condiciones de vida de la infancia.

En este contexto, la tarea de la institución escolar se ve dificultada, dado que el creciente distanciamiento social entre los niños uruguayos, representa un desafío adicional para los actores de la educación. Los procesos de segregación social e infantilización de la pobreza, presentados en el Capítulo 1, dificultan la acción de una escuela pública, en la que aún se mantiene vigente el debate de si a ella corresponde buscar soluciones a estas situaciones. Sin dudas, como se plantea desde UNICEF (idem: 47), la educación no puede tratar de solucionar por sí sola esta problemática, que compromete al conjunto de la sociedad y al Estado.

A mediados del siglo XX, los movimientos migratorios y el constante aumento de la población en edad escolar, plantearon a la escuela pública, situaciones de desajuste entre la oferta y la demanda. Sin embargo, con el marcado aumento que la pobreza infantil ha sufrido, en los últimos doce años, la escuela pública comenzó a incorporar rápidamente una proporción cada vez mayor de niños en condiciones sociales desfavorables<sup>36</sup>. Esta situación representó un desafío nuevo para el sistema educativo.

Como adaptación a esta realidad, la escuela pública en Uruguay ha ido procesando cambios en procura de disminuir las brechas educativas, entre los que se destacan la expansión de la educación inicial<sup>37</sup>, la creación de las escuelas de tiempo completo (ETC)<sup>38</sup>, la

---

<sup>35</sup> INE-ECH, 2009

<sup>36</sup> Esta afirmación no implica afirmar que la escuela pública se vació de sus sectores medios.

<sup>37</sup> Desde 2009 la educación inicial es obligatoria a partir de los 4 años.

creación de las escuelas de contexto sociocultural crítico<sup>39</sup> (ECSC)<sup>40</sup> y el Programa de Maestros Comunitarios (PMC)<sup>41</sup>. En la procura de dotar de propuestas educativas específicas y alternativas a las escuelas ubicadas en los contextos sociales más desfavorables, estos cambios se caracterizaron por constituir medidas compensatorias -pensadas específicamente para abordar determinadas realidades sociales desfavorables (anexo 7, cuadro 1)- y altamente focalizadas, encontrándose una fuerte relación entre la asignación de estos formatos de escuelas y los contextos en que se desarrollan<sup>42</sup> (anexo 7, mapa 1).

El Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2006 de UNICEF, señala que las ETC han obtenido mejores resultados educativos que los esperados en función de su ubicación en contextos desfavorables; en tanto las ECSC, pese a registrar una mejora, continúan mostrando tasas de repetición y abandono mayores que las del resto de las escuelas de igual contexto. Por su parte, el Programa de Maestros Comunitarios, pese a ser el de más reciente creación, ha arrojado algunos indicadores de avance que resultan alentadores acerca de esta iniciativa.

Entonces, el *ajuste* de la oferta educativa, permitió la incorporación de niños excluidos por su condición socioeconómica, lo que implicó un aumento de la oferta pública en la educación, haciendo posible enfatizar la primacía del sector público en el sistema educativo uruguayo, un rasgo constante del sector.

---

<sup>38</sup> Las primeras experiencias de escuelas de tiempo completo surgieron a inicios de la década del noventa, sin embargo, es a partir de 1995 cuando comienza el diseño de un proyecto pedagógico integral destinado a escuelas de esta categoría, abogando por “la reformulación del modelo de tiempo completo en los sectores pobres urbanos [...] no solo en términos de la extensión del número de horas sino también en términos del modelo pedagógico e institucional de la escuela”. Entre sus innovaciones pedagógicas concretas se distingue la definición de tres tiempos de aprendizaje: regular, complementario y de planificación (este último solo para profesores). La selección de las nuevas escuelas se realiza mediante la localización de la población pobre y la localización de áreas geográficas con alto crecimiento poblacional (Arroyo y otros, 2007: 63).

<sup>39</sup> Recientemente renombradas como Programa Escuela A.PR.EN.D.E.R. hacia un Modelo de Atención Prioritaria en Entornos con Dificultades Estructurales Relativas.

<sup>40</sup> Las ECSC se insertan en áreas geográficas carenciadas o pobres del país. Motivado por limitaciones en la forma de selección de las escuelas de requerimiento prioritario (RP) -protoformas de la ECSC-, a partir de 1999 el CODICEN resolvió crear una nueva modalidad de programa compensatorio que sustituyera el formato de RP. La categorización de estas escuelas se define a partir de tres variables fundamentales: la tasa de repetición de los niños de primer año, la tasa de alumnos de primer año con alta inasistencia y la tasa de niños de sexto año pertenecientes a hogares cuyas madres tienen la escuela primaria como máximo nivel de educación formal (Arroyo y otro, 2007: 63).

<sup>41</sup> El PMC se creó con el fin de mejorar la interrelación entre la escuela y la comunidad e incrementar el tiempo pedagógico a través del apoyo específico a los niños con bajo rendimiento escolar, problemas de asistencia o desertores en escuelas ubicadas en zonas carenciadas del país.

<sup>42</sup> El Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia (2007: 64) revela que “el 82,7% de los niños de las escuelas de CSCC se encuentran clasificados en los contextos muy desfavorables, en tanto en las ETC estos niños representan el 54,8%”.

**B) Características generales de la educación escolar pública en Uruguay.**

*"El concepto de Integración al sistema educativo es un concepto más exigente que el de reinserción educativa, ya que la sola asistencia a la escuela es condición necesaria pero no suficiente para el ejercicio efectivo del derecho a la educación"*

Lestida, Javier y Martínez, Ivonne, 2005: 67.

Según datos de UNICEF (2007), la escuela pública uruguaya atiende al 85% de los niños de educación primaria, de los cuales el 8,9%<sup>43</sup> son indigentes y el 59,3% proviene de hogares pobres. En base a la estimación de ingresos de los hogares, la situación social de los niños que asisten a la escuela pública, resulta muy heterogénea en los diferentes departamentos del país y en Montevideo, varía según el Centro Comunal Zonal (CCZ) - (anexo 8, cuadro 1). En 11 de los 18 CCZ, la pobreza de los niños que asisten a escuelas públicas supera el 50%, entre los cuales, hay cuatro en los que el valor supera el 80%.

Entre 1999 y 2000, 7.400 niñas y niños de entre 5 y 11 años no asistían a ningún tipo de establecimiento educativo, representando un 2,6% de la población señalada (UNICEF, 2003: 8). A la vez que, el 7,8% de los niños de 12 a 14 años no asistía a establecimientos de enseñanza.

Aún así, la educación primaria uruguaya presenta rasgos que la ubican como un sistema maduro en lo que respecta al acceso, la cobertura y el egreso: entre los niños de 6 a 13 años la asistencia ronda el 100% (99,4% para el área urbana y 98,8% para el área rural), y el egreso de la educación primaria, continúa siendo prácticamente universal (96%). No obstante, las tasas de repetición y el abandono del sistema educativo (sobre todo en la enseñanza media) ponen de manifiesto la problemática de la calidad de este acceso.

En cuanto a la repetición, los datos más actualizados (INE-IPEC, 2011: 59) revelan que las altas tasas de repitencia se dan principalmente entre los adolescentes varones (más que entre las niñas adolescentes mujeres) y que su principal causa es el bajo rendimiento (86,6 mil personas), lo cual es consistente con las principales causales de abandono. UNICEF señala las siguientes características del trabajo infantil en Uruguay:

Los tres rasgos que caracterizan a la repetición en el país son sus niveles relativamente elevados en comparación con la región, la concentración del número de repetidores en los primeros grados de la enseñanza y una regresividad en los resultados educativos. (Arroyo y otros, 2007: 60).

Respecto a esta última característica, como se ha visto, el proceso de empobrecimiento e infantilización de la pobreza que atravesó el país a comienzos del nuevo milenio, fue

---

<sup>43</sup> Entre 1995 y 2005 el porcentaje de niños indigentes que asisten a la escuela pública, se duplicó de 4,4% a 8,9%.

acompañado por la concentración geográfica de las familias más pobres en determinadas áreas de la ciudad. Este fenómeno se ha visto agravado en tanto los estudiantes que provienen de contextos más desfavorables son los que presentan niveles de insuficiencia más altos que aquellos que provienen de contextos más favorables, existiendo una brecha del 7% entre los niveles de repetición de uno y otro contexto.

En los últimos 25 años, el 50% de los jóvenes de entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan, viven en los mismos once barrios de menores ingresos de la capital del país, mientras que el 70% de las personas entre 25 y 65 años que tienen estudios terciarios, vive en barrios residenciales donde se concentra el 28% de la población de Montevideo<sup>44</sup>.

El problema de la equidad educativa también se manifiesta en los resultados de las evaluaciones de aprendizaje de sextos años (1996, 1999 y 2002), cuya asociación con los distintos contextos socioculturales, se corresponde con la de repetición escolar. Si bien no alcanza a equiparar las situaciones educacionales entre contextos sociales, las tasas de repetición han disminuido -6.6% de 2001 a 2005- así como los niveles de suficiencia han mejorado en los contextos más desfavorables - de 37,1% a 54,8% entre 1996 y 2002.

Si bien la deserción a nivel escolar es mínima, el aumento sustantivo en el ciclo básico de la enseñanza media y críticas a nivel de bachillerato secundario<sup>45</sup>, es un rasgo importante a señalar. Aunque este trabajo aborda específicamente la interrelación entre el trabajo infantil y la educación escolar, el que, pese a la cobertura casi universal de la educación primaria, el 56.1% del abandono del sistema educativo se dé al terminar esta etapa y que aproximadamente 53,4 mil niños y adolescentes desertan antes de completar los 9 años de enseñanza obligatoria (IPEC-INE, 2011:50), deberá ser un punto prioritario a tener en cuenta a la hora de diseñar programas para la infancia, en general y contra el trabajo infantil, en particular.

Según la ENTI (2011), en la actualidad existen 57,8 mil niños y adolescentes que no asisten a establecimientos de educación formal, de los cuales el 90% son adolescentes en edad de estar cursando enseñanza media (62,5%) y bachillerato (27,5 %). Del total de niños y adolescentes que desertaron del sistema educativo formal, el 48,0% se dedica sólo a hacer tareas domésticas -siendo esta proporción mayor en las niñas y adolescentes mujeres (66,3%), el 43,1% combina la realización de tareas domésticas con trabajo, el 5.2% sólo se dedica a trabajar y el 4% no realiza ninguna tarea.

---

<sup>44</sup> Fuente: Semanario Búsqueda, pág. 13; 14/4/2011

<sup>45</sup> La deserción educativa se concentra en aquellos adolescentes en edad de estar cursando enseñanza media (entre 13 y 15 años) y en particular en aquellos que deberían estar cursando bachillerato (de 16 y 17 años).INE-IPEC,2011.

A su vez, el 91.35% de los niños en edad escolar estudia o comparte su tiempo de estudio con la realización de tareas domésticas<sup>46</sup> -durante un promedio nacional de 2,3 hs. Si bien estos datos no permiten inferir causalidad, resultan relevantes en tanto revelan una correlación entre la actividad laboral (económica y no económica) de los niños y adolescentes y su asistencia a establecimientos de educación formal. En tanto el bajo rendimiento es la principal causa de abandono y repitencia escolar, la correspondencia entre educación y trabajo infantil se ve reforzada, por el hecho que los niños y adolescentes ocupados presentan mayores tasas de repetición y ausentismo en la enseñanza que el promedio de los niños y adolescentes insertos en el sistema educativo, a la vez que es.

Respaldado por una percepción tradicionalista de la escuela como agente igualador y ámbito básico de integración, y constituyendo la escolarización una contraprestación básica de cualquier programa de ayuda social, las tasas de escolarización en Uruguay son de las más altas en el continente. Sin embargo, los altos porcentajes de repetición y de rezago escolar permiten cuestionar la calidad del sistema educativo escolar uruguayo: ¿es este sistema capaz de retener y atraer a los niños?; ¿es suficiente garantizar el acceso al sistema educativo para garantizar el ejercicio del derecho a la educación?; ¿cómo incide la educación escolar, de cobertura casi universal, en los progresivamente decrecientes niveles de educación media alcanzados?

Se cuestiona la eficiencia misma de la educación al cambio social. En este contexto ¿Qué incidencia tiene el trabajo infantil en las posibilidades de que el niño continúe estudiando? y ¿cómo incide la educación recibida en el ámbito escolar en las posibilidades de que el niño o el adolescente trabajen?

---

<sup>46</sup> Principalmente “ordenar su cuarto”, “hacer mandados” y “lavar platos, pisos y ropa”.

### III.2.3 Interrelación

*"Una estrategia de sobrevivencia que aleja a los niños de la educación y reproduce la miseria."*

Título de nota periodística sobre trabajo infantil<sup>47</sup>

Existe una extensa bibliografía<sup>48</sup> que explora la incidencia que tiene el trabajo infantil en la formación de capital humano, buscando determinar la correspondencia existente entre esta problemática y la educación. Lo que se afirma es que el trabajo infantil puede ser visto como "un mecanismo de perpetuación de la pobreza: los niños que trabajan no acumulan el capital humano que necesitan para salir de la pobreza y, en consecuencia sus hijos también tendrán que trabajar" (Rodríguez y Vargas, 2005: 6).

Sin embargo, en su mayoría, esta bibliografía no logra establecer definitivamente hasta qué punto el trabajo infantil dificulta la asistencia escolar y el aprovechamiento de la enseñanza, e incluso escasean los abordajes desde una perspectiva que contemple su incidencia en ámbitos como el de la acumulación de capital humano, vinculado con la adquisición de valores y la educación.

El estudio plurinacional<sup>49</sup> realizado por Ray y Lancaster (2005), en el que se plantean determinar si existe un umbral de horas de trabajo semanales para la población de 12 a 14 por debajo del cual no se vea perjudicada su escolaridad, concluye que "las horas de trabajo afectan negativamente tanto a la matriculación escolar (...) como a las variables referidas<sup>50</sup> al aprovechamiento de la enseñanza, y ello desde la primera hora de trabajo" (2005: 220).

La importancia política de estos resultados radica en el artículo 7 del Convenio N° 138 de la OIT, el cual dispone que podrá permitirse el empleo de niños desde los 12 o los 13 años en *trabajos ligeros* a condición de que no perjudiquen "su asistencia a la escuela [...] o el aprovechamiento de la enseñanza que reciben". En base a los resultados de su investigación, los autores declaran que "lo mejor que puede hacerse es fijar un tope de cero horas de trabajo" (ídem: 227).

---

<sup>47</sup> Diario La república, Jueves, 28 de octubre, 2010 - AÑO 12 - Nro.3790. En <http://www.larepublica.com.uy/comunidad/429279-el-futuro-del-pais-productivo-sacar-a-los-ninos-del-trabajo-es-sacarlos-de-la-pobreza>

<sup>48</sup> Ray y Lancaster (2005) nombran a Kanbargi y Kulkarni (1991), Psacharopoulos (1997), Patrinos y Psacharopoulos (1997), Jensen y Nielsen (1997), Ravallion y Wodon (2000) y Ray (2000a, 2000b y 2002), Basu (1999) y Basu y Tzannatos (2003)

<sup>49</sup> A partir del análisis de encuestas nacionales sobre trabajo infantil realizadas en Bélice, Filipinas, Sris Lanka, Namibia, Panamá, Portugal y Camboya.

<sup>50</sup> Tasa de asistencia a la escuela, tiempo dedicado al estudio, años de escolarización, alfabetización, tiempo de escolaridad por edad

El estudio de Ray y Lancaster (2005) también toma en consideración variables explicativas ajenas al trabajo, como *edad y sexo del niño, número de hermanos, nivel de instrucción de los progenitores*, entre otras, concluyendo que "es posible atenuar los efectos negativos que tiene el trabajo infantil en la escolaridad de los niños actuando sobre algunas variables ajenas al propio trabajo" (idem: 212). Entre éstas se destaca la importante influencia que ejerce el grado de instrucción de los progenitores en que el niño estudie y no trabaje. En este sentido es posible afirmar que una acción que se platee mejorar el nivel de estudios de los adultos jefes de hogar podrá contribuir a que éstos apoyen a sus hijos para que "aprovechen el tiempo en que no están trabajando para estudiar y (atenuar) el daño que causa el trabajo a los estudios del niño" (idem: 230).

Si bien los resultados de la investigación realizada por Rodríguez y Vargas (2008) no son generalizables por referirse específicamente a los patrones de asignación del tiempo de niños y adolescentes de Lima Metropolitana, algunas de sus conclusiones resultan interesantes, en tanto son consistentes con otros hallazgos de investigaciones similares realizadas en la región.

Los resultados de dicha investigación, revelan que la mayoría de los niños relevados que trabajan, asisten regularmente a la escuela, lo que permite concluir a los investigadores que "la participación en actividades económicas no necesariamente va en detrimento del acceso a la escuela" (Rodríguez y Vargas, 2008: 86). Sin embargo, aquéllos niños que sólo trabajan tienen una proporción de *repetición de grado* mayor a la de quienes sólo estudian, o que estudian y trabajan. Estos resultados refuerzan la afirmación a la que Ray y Lancaster (2005) hacen referencia, de que las actividades económicas de los niños afectan sus resultados educativos, lo que Rodríguez y Vargas atribuyen a "la alta competencia de estas actividades sobre su tiempo destinado a actividades educativas" (Rodríguez y Vargas, 2008: 86).

#### **A) Educación escolar ¿herramienta privilegiada para la prevención y erradicación del trabajo infantil?**

Partiendo del conocimiento de los efectos del trabajo infantil sobre el aprovechamiento escolar, del contexto y los cambios en la población que asiste a la escuela pública uruguaya en la actualidad, ¿es posible seguir afirmando que la misma constituye un *ámbito privilegiado de integración*?

Como se vio, los discursos nacionales e internacionales coinciden en reconocer en la escuela una herramienta privilegiada contra el trabajo infantil, en tanto posibilita la

concientización y sensibilización de los derechos y deberes, y en tanto ámbito acotado de formación y control.

El avance en esta línea de análisis se ve obstaculizado por la inexistencia de estudios nacionales de investigación que releven datos acerca de: el posicionamiento que se asume desde el sistema escolar ante la detección de situaciones de trabajo infantil, las metodologías y herramientas con las que cuenta para su abordaje, los resultados de dichas intervenciones, la sistematización de las experiencias exitosas, etc.; los cuales posibiliten concluir, con base empírica, si la educación escolar constituye o no un ámbito privilegiado para la erradicación del trabajo infantil.

Partiendo de los datos relevados en entrevistas a maestros y directores de escuelas de contexto crítico (ECC) de Montevideo, Arzaguet<sup>51</sup> (2009) señala un significativo involucramiento por parte de los docentes entrevistados, que trasciende el vínculo pedagógico tradicional, a la vez que releva manifestaciones de impotencia ante la escases de herramientas con que dicen contar los docentes para intervenir en las situaciones asociadas al trabajo infantil de sus alumnos.

Arzaguet también distingue una tendencia entre los actores escolares, a no reconocer el trabajo infantil como una problemática central, e incluso a identificar ciertas formas de trabajo infantil como "colaboración" y "ayuda" a las familias. Esta tendencia se ve reforzada por la inexistencia de una propuesta pedagógica específica para abordar estas situaciones y la ausencia de registros de la cantidad de niños que estudian en la escuela y trabajan, y de niños que desertan por razones de trabajo. Esta falta de problematización del trabajo infantil se asocia a la falta de consenso existente entre los distintos actores de la infancia, a la hora de definir el trabajo infantil y a la dificultad para identificarlo en sus peores formas.

De Ibarrola (2004) plantea que existe una tendencia por parte de la institución escolar a responsabilizar a la familia y al contexto antes que a las dificultades de la escuela para retener y garantizar el derecho a la educación, y plantea si "los resultados observados se deben sólo a la ineficiencia de las políticas educativas o más bien señalan los límites de la educación frente al cambio social" (2004: 9).

En todos los casos relevados por Arzaguet (2009), los entrevistados manifiestan que las exigencias y problemáticas de la población con la que se trabaja en las ECC, implican la asunción de nuevos roles por parte de los docentes y directivos escolares, en una situación en la que el rol del maestro "se ha ido desdibujando". Por su parte, Cecilia Ituño, integrante del

---

<sup>51</sup> Licenciada en Trabajo Social de la Universidad de la República, en su tesis de grado realizó un "Abordaje del trabajo infantil desde el ámbito escolar".

Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI), sostiene que “el docente debe ser un intermediario para que los niños y adolescentes conozcan sus derechos” y “comprendan que no debería estar trabajando sino estudiando”<sup>52</sup>.

Ante esta realidad cabe cuestionarse acerca de las implicancias que tienen la asunción de nuevas funciones docentes y los cambios en el vínculo maestro-alumno, en el cumplimiento de las funciones primarias de la escuela: ¿pueden éstos representar un obstáculo en el proceso de aprendizaje del niño?, ¿es la escuela suficientemente flexible como para adaptarse sin perder su función pedagógica?, ¿cómo promover alternativas educativas que permitan la inclusión social de amplios sectores al margen del desarrollo, sin desviarse de la especificidad pedagógica?, ¿es posible llevar a cabo un proceso pedagógico sin intervenir en las situaciones problema de la población atendida en la escuela?, en definitiva ¿corresponde a la escuela dicha intervención?

Tomando en cuenta que más del 95% de los niños entre 5 y 12 años de nuestro país, se encuentran escolarizados, la escuela es la institución que nuclea a la mayor cantidad de niños durante la mayor cantidad de años. Partiendo de este hecho, es posible afirmar que la escuela representa un ámbito privilegiado para la detección de situaciones de trabajo infantil, principalmente debido al vínculo diario del niño con el docente, y en menor medida de éste con la familia. Pero también por contar con la posibilidad de plantear determinadas exigencias, ya sea como ámbito reconocido y valorizado por las familias o como contraprestación de los programas social.

En el relevamiento realizado por Arzaguet (2009: 51), tanto maestros como directores escolares coinciden en señalar a la Escuela como un espacio que facilita la detección precoz de muchos problemas que inciden en la población infantil, entre ellos el trabajo infantil, detección que se ve facilitada o no según el contacto o vínculo que exista con el niño, el entorno social y familiar. “La escuela detecta muchas cosas, el tema es una vez que nosotros detectamos eso ¿Qué pasa?” (maestra entrevistada, ídem).

Como agente privilegiado para la detección de las situaciones de trabajo infantil, ¿qué otro papel cumple la Escuela en relación a esta problemática?, ¿corresponde a ella intervenir en estas situaciones?, ¿de qué forma?, ¿con qué herramientas cuenta para hacerlo?

---

<sup>52</sup> En La República, Matías Rótulo, pág. 30; 25/11/2010, en [http://www.vozyvos.org.uy/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1204:va-en-contra-de-los-derechos-del-nino-la-republica&catid=78:noticias-trabajo-infantil](http://www.vozyvos.org.uy/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1204:va-en-contra-de-los-derechos-del-nino-la-republica&catid=78:noticias-trabajo-infantil).

## B) Endogeneidad del trabajo infantil

Como se mencionó, la bibliografía que analiza la interrelación que se da entre la educación (principalmente, la escolaridad) y el trabajo infantil, se focaliza en los efectos negativos que el desarrollo de una actividad económica tiene sobre las posibilidades que el niño tiene de aprovechar la educación: abandono escolar, repetición escolar, años de escolaridad por edad, entre otros. Sin embargo, escasean los enfoques que se plantean determinar la incidencia de la escolaridad en la situación laboral del niño.

Partiendo de la escases de estudios que incorporen este enfoque, Ray y Lancaster (2005), se plantean subsanar el "problema de endogeneidad" del trabajo infantil, es decir, el sesgo que genera la no consideración de la influencia que puede tener el aprovechamiento escolar del niño en la posibilidad de que trabaje. Los autores entienden que "las horas de trabajo infantil influyen en la variables relativas a los estudios del niño, y viceversa; así, su situación laboral puede influir en su escolaridad tanto como ésta puede hacerlo en la primera" (2005: 211). El estudio determinó que cuanto más tiempo ha pasado un niño en la escuela, menos peligro corre de abandonar los estudios.

La consideración de este aspecto, agrava el efecto negativo del trabajo infantil en la formación de capital humano del niño, en tanto interfiere en las oportunidades que el niño pueda tener de acumular el capital humano necesario para la prevención de la problemática durante la infancia y adolescencia, que necesitarán para enfrentar los desafíos del logro de bienestar en su vida adulta.

Aún como espacio privilegiado de detección, la institución Escuela no cuenta con herramientas deliberadamente diseñadas para intervenir en las situaciones de trabajo infantil detectadas. Incluso carece de un discurso uniforme y de objetivos específicos orientados a este fin. Sin embargo, los escasos estudios existentes permiten suponer que a través de su función pedagógica tradicional, la acumulación de capital humano y la sensibilización y concientización de los derechos y deberes, la educación escolar es capaz de prevenir y hasta evitar el trabajo infantil. Si bien se trata únicamente de un análisis basado en la escasa bibliografía consultada relativa a este tema, esta línea de análisis podrá ser explorada, con el fin de definir futuras estrategias de acción que involucren a la Escuela, esta vez desde el rol en el que se especializa y en el que es actor fundamental.

"Es tiempo de que la escuela reciba los apoyos necesarios para que pueda constituir una vía institucional que eleve estas problemáticas a las instituciones pertinentes para darles solución y no pierda su «especificidad pedagógica»" (Arzaguet, 2009: 52).

## CONSIDERACIONES FINALES

En el presente trabajo se ha pretendido abordar la temática del trabajo infantil en tanto manifestación de la cuestión social, destacando en el análisis, las implicancias de la relación problemática con el ejercicio del derecho a la educación.

En el recorrido de este trabajo se pudo apreciar que la concepción del trabajo infantil como problemática, aparece vinculada a la construcción del concepto de *infancia*. En tanto hasta que ésta no fue considerada como etapa específica diferenciada de la adultez y limitada al espacio privado de la familia y la educación, no fue configurado un modelo ideal que se contrapusiera a la imagen de "niño trabajador".

No obstante, el concepto moderno de infancia, objeto de control y protección, no se consolidó como una realidad universal, debido al deterioro de las condiciones de vida de una parte importante de la infancia. La existencia de niños que viven una realidad de vulnerabilidad en la que no pueden ejercer sus derechos, se revela como una de las expresiones de la cuestión social en la actualidad.

En un contexto –regional y nacional- caracterizado por la pobreza, el desempleo estructural, la precarización del empleo, la vulnerabilidad y la exclusión social de gran parte de la población, se ha ido configurando un nuevo paisaje social para la infancia, en el que los niños y adolescentes que realizan trabajo infantil constituyen un grupo para el cual la ciudadanía no está definida ni defendida y padecen la vulneración de sus derechos.

En este contexto, se combina la reducción de las funciones del Estado en materia de protección y seguridad social, con la responsabilización de las familias por esas funciones.

En Uruguay, el CNA establece que "la efectividad y protección de los derechos de los niños y adolescentes es prioritariamente de los padres o tutores". Es decir que, se plantea recurrir a la responsabilidad doméstica para cubrir las obligaciones de bienestar, sustituyendo garantías inciertas por parte del Estado en relación al sistema de derechos sociales, pero, en los hechos, se culpabiliza a los sectores más empobrecidos por no adaptarse al modelo de familia imperante. De allí la necesidad de incorporar un análisis histórico que represente el devenir de la institución hasta determinar la familia de hoy con sus tendencias actuales, que se constituya base de la intervención profesional en los procesos familiares (y en las relaciones entre estos, las políticas sociales y el Estado), partiendo desde una perspectiva de familia en constante cambio, que descarte los modelos estereotipados.

Partiendo de esta perspectiva, garantizar que las familias puedan ejercer sus derechos para que puedan asumir plenamente sus responsabilidades como agente primario de socialización

del niño, requiere un cambio de mentalidad "para redistribuir socialmente el costo de la carga de las tareas de cuidado equitativamente entre hombres y mujeres, entre Estado, familia, comunidad y empresas" (PNUD, 1999: 83).

Es decir, existe una corresponsabilidad del Estado –en tanto asignador de recursos y ejecutor de políticas públicas-, la comunidad y la familia: responsabilidad colectiva, en relación a las condiciones sociales que se generan para los integrantes de una sociedad.

En el ámbito de lo privado, la corresponsabilidad implica la "asunción equitativa por parte de hombres y mujeres de las responsabilidades, derechos, deberes y oportunidades asociados al ámbito de lo doméstico, la familia y los cuidados"<sup>1</sup>. Este enfoque cobra especial relevancia a la luz de nuestro objeto de estudio, ya que según se vio, el *trabajo infantil doméstico* aparece como la principal expresión de trabajo infantil en niños escolarizados<sup>2</sup>.

Estudios nacionales y regionales<sup>3</sup>, demuestran que el servicio doméstico, siempre mayoritariamente femenino, se vuelve cada vez más una actividad de las mujeres. Esta tendencia se sostiene en patrones culturales de socialización de género, a partir de los cuales se asigna a la mujer la mayor parte de las tareas de reproducción en los hogares. La consideración de este tipo de trabajo como una extensión del "rol natural" de la mujer, el menosprecio por las tareas domésticas y la subestimación de las implicancias del cuidado de la familia, sumado a que la mayoría de la veces son realizadas en el propio hogar, determina que estas niñas dediquen gran parte de su tiempo a un trabajo no remunerado. Esto impone restricciones al acceso y aprovechamiento de la educación, lo que, sumado a la dependencia económica que se genera respecto al empleador, limite sus posibilidades de participación en el mundo laboral formal cuando alcancen la edad legal para hacerlo.

Si bien el alcance del presente documento no ha permitido profundizar en el desarrollo de esta forma de trabajo infantil -partiendo de la escasa problematización y disponibilidad de datos referentes al trabajo infantil doméstico en la región- se considera importante que los futuros trabajos que aborden la temática del trabajo infantil, y las estrategias de superación del mismo,

<sup>1</sup> En *Guía de buenas prácticas para promover la conciliación de la vida personal, Familiar y profesional desde Entidades Locales de España y Noruega* (2010), en <http://balanceequilibrio.net/documentos/g21experilustrativasesp.pdf>

<sup>2</sup> En Uruguay, los principales desertores de la escuela se ubica dentro del segmento que realiza tareas domésticas: "el 48,0% (de los niños que desertan del sistema escolar) se dedica sólo a hacer tareas domésticas -siendo esta proporción mayor en las niñas y adolescentes mujeres (66,3%)-, el 43,1% combina la realización de tareas domésticas con trabajo.

<sup>3</sup> Ver: Anderson (2007) *Estudio sobre factores preventivos y de vulnerabilidad al trabajo infantil doméstico en familias rurales y urbanas de Colombia, Paraguay y Perú*; Silva Guidares (2005) *Niños, niñas y adolescentes: Los riesgos de un trabajo invisible para el propio hogar*; IPEC -INE (2009) *Magnitud y características del trabajo infantil en Uruguay. Informe Nacional 2010*. Uruguay, entre otros.

incorporen como premisa el enfoque de género y la vigilancia ante la invisibilidad / privatización del ámbito doméstico.

La concepción de corresponsabilidad, entonces, se enmarca en el proceso de reconocimiento y protección de los derechos del niño, proceso que cuando no se traduce en las prácticas cotidianas del Estado, la comunidad y las familias, da lugar a la existencia de un sector de la infancia cuyos derechos se ven vulnerados.

Entre otros, los niños que realizan trabajo infantil, tienen vulnerado el derecho a la educación en tanto encuentran dificultades para adaptarse a la propuesta educativa formal, e incluso al espacio escolar, incidiendo no sólo en la asistencia a clase, sino también en las posibilidades de aprovechamiento de la educación. En tanto la educación afecta el desarrollo productivo futuro de la infancia, la baja calificación a la que acceden, afecta sus posibilidades futuras de socialización a través del trabajo formal.

Si el trabajo infantil condiciona la manera en que estos niños se integrarán, o no, al trabajo adulto, con los respectivos efectos en las posibilidades de desarrollo productivo del país, entonces: "¿Cuál es el umbral de tolerancia de una sociedad democrática a (...) la invalidación social?" (Castel, 1997: 23).

La dimensión política de la problemática del trabajo infantil, en su interrelación con el ejercicio del derecho a la educación, ha sido tenida en cuenta a lo largo del presente trabajo, si bien no ha sido abordada en profundidad por razones de alcance del mismo. Sin embargo, se considera que, para avanzar en la definición de estrategias de superación de esta problemática, será necesaria una alta voluntad política que desafíe la naturalización del problema y establezca nuevos patrones culturales desde los cuales abordarlo.

De la misma forma, la OIT (2010, xi) reconoce que "aún queda mucho por hacer para instaurar el clima político e institucional necesario para que las más altas instancias decisorias y los responsables de los presupuestos nacionales den prioridad a la lucha contra el trabajo infantil". Para lograrlo, será necesario tomar en consideración los beneficios económicos netos que resultan de la erradicación del trabajo infantil según el estudio realizado por IPEC-OIT (2005), y contar con un marco legal nacional e internacional propicio y con el convencimiento de los gobernantes sobre la necesidad de erradicarlo. En este sentido, la prioridad que los gobernantes otorgan a los resultados de corto plazo, representa uno de los principales obstáculos para lograr la erradicación del trabajo infantil.

"El trabajo infantil no es algo ineluctable. Los gobiernos tienen opciones para decidir sus políticas y asignar las partidas presupuestarias. Por consiguiente, el compromiso político es un factor determinante en la lucha contra el trabajo infantil (...) para integrar sistemáticamente las cuestiones

relativas al trabajo infantil en áreas de políticas fundamentales y a todos los niveles estratégicos" (OIT: 2010, x).

Con base en lo desarrollado en la presente tesis de grado, surge la inquietud acerca de cuál es el posicionamiento del Trabajo Social ante la problemática del trabajo infantil. Todo lo dicho hasta aquí exige de esta disciplina una extrema atención a los cambios sociales ya que

"el actual contexto socio-histórico no se reduce a un telón de fondo para después discutir el trabajo profesional. Éste atraviesa y conforma el cotidiano del ejercicio del trabajo profesional del Asistente Social" (Iamamoto, 1997: 6)

Es decir, estar atentos a la constante complejización y movimiento de la realidad, a las "nuevas expresiones de la cuestión social", manifestaciones ampliadas para las cuales no funcionan los modelos de regulación social fundados en el reconocimiento de los derechos sociales.

La transferencia a la sociedad civil de obligaciones y atribuciones otrora estatales y la focalización de los mecanismos de regulación social, implican cambios en la función y la intencionalidad de la política social. Si, como plantea Netto (1997, 2003), la profesionalización del Trabajo Social se vincula al reconocimiento y la intervención sistemática por parte del Estado sobre la *cuestión social*, dichos cambios implican transformaciones en la función del trabajador social. La *refilantropización* de la asistencia social, explícita en las formas actuales de intervención, excluye sus componentes técnico-políticos.

Ante esta realidad, se plantea como desafío la recuperación de la competencia política del Trabajo Social (Netto, 1997), de forma que el trabajador adquiera un posicionamiento profesional, piense, problematice e intervenga en una realidad caracterizada por la desigualdad social y la vulneración de derechos de gran parte de la población. De esta forma podrá identificar posibles líneas de respuesta ante la problemática del trabajo infantil en el contexto de las políticas sociales y los programas sociales que abordan concretamente esta problemática. Esto implica que la intervención del trabajador social ante el trabajo infantil no constituya un fin en sí mismo, sino un medio en la construcción colectiva de una sociedad más integradora y justa.

Se cree aquí que el desarrollo de la temática presentada en este trabajo, se justifica en dicha competencia política, que parte de la importancia de saber desde dónde uno se inscribe a la hora de intervenir sobre la realidad en general, y sobre el trabajo infantil, en particular.

**BIBLIOGRAFÍA**

- **Amarante, Verónica, Burdín, Gabriel, Manacorda, Marco y Vigorito, Andrea** (2008). *Informe final de la Evaluación intermedia del impacto del Panes*. Versión preliminar para su utilización en el curso de seminario de Economía nacional. Convenio Ministerio de Desarrollo Social – UdelaR. Uruguay.
- **Amarante, Verónica y Perazzo, Ivone** (2008). *Crecimiento económico y pobreza en Uruguay 1991-2006. Octubre de 2008*. Instituto de Economía Serie Documentos de Trabajo. Uruguay.
- **Amarante, Verónica, Vigorito, Andrea**. *Evolución de la pobreza y la desigualdad en Uruguay. 2001-2006*. Montevideo: INE.
- **Anderson, Jeanine** (2007). *Invertir en la familia. Estudio sobre factores preventivos y de vulnerabilidad al trabajo infantil doméstico en familias rurales y urbanas de Colombia, Paraguay y Perú*. Lima: OIT.
- **Ariés Philipe** (1998). "El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen". Capítulo II y Conclusiones generales. En *Derecho a tener derecho. Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina*. Tomo I. UNICEF-OEA.
- **Arroyo, Álvaro, De Armas Gustavo, Retamoso, Alejandro y Vernazza, Lucía** (2006) *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Uruguay: UNICEF.
- **Baraibar, Ximena** (1999). *Temas viejos en tiempos nuevos: aproximación al debate sobre exclusión social*. Tesis de Maestría en Servicios Sociales. Universidad de la República- Universidad de Río de Janeiro.
- **Castel, Robert** (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*, Cap. 1 y 8. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- **Cunningham; Hugh** (1990). *Los hijos de los pobres. La imagen de la infancia desde el S.XVII*. London.
- **Cussiánovich Alejandro** (1997). *Infancia y Trabajo: dos nudos culturales en profunda transformación*. Lima: Ifejant.
- **De Ibarrola, María** (2004). *Paradojas recientes de la educación frente al trabajo y la inserción social*. Buenos Aires : Redetis.
- **De los Campos, Hugo y Fernández, José**. (2004) *Análisis de las políticas y programas sociales en Uruguay: La acción pública para prevenir y combatir el trabajo de*

*niños, niñas y adolescentes*. Lima: OIT/ Oficina Regional para las Américas / CIESU/IPEC Sudamérica.

- **De Martino, Mónica** (2001). "Políticas sociales y familia." En *Revista Fronteras* N°4, pp 103 – 114. DTS, Montevideo.
- **Deus, Alicia** (2005). *Evolución de la concepción de infancia en el Uruguay. Una mirada a través de la legislación*. Montevideo.
- **Fernández, José** (2005). *Estudio de las características de los niños, niñas y adolescentes trabajadores y sus familias: Modalidades de trabajo infantil y peores formas, perfil socioeconómico y cultural de las familias*. CETI, Infamilia, MIDES, OIT-IPEC, CIESU. Uruguay.
- **Fernández, José** (s/d). "Situación del TI en el siglo XXI. Conceptos innovadores acerca del Trabajo Infantil" en *Trabajo Infantil: una alternativa perversa de emancipación y socialización laboral*. Uruguay.
- **García Delgado, Daniel**. (2006) *Cambios actuales en el mundo del trabajo y la nueva cuestión social en América Latina*. Buenos Aires: INCASUR.
- **García Méndez E. y Carranza E.** (1992) *Del Revés al Derecho. La condición jurídica de la infancia en América Latina*, pp. 9 – 20. Buenos Aires: UNICEF.
- **García Méndez, E. y Araldse, H.** (1994) *El debate actual sobre el trabajo infanto-juvenil en América Latina y el Caribe: tendencias y perspectivas*. Santafé de Bogotá: UNICEF.
- **Gomez da Costa, A.** (1997) *Niñas y Niños de la calle: vida, pasión y muerte*. Argentina: UNICEF.
- **Gosta Esping-Andersen.** (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Capítulo 3: "Riesgos sociales y Estados de Bienestar". Barcelona: Editorial Ariel, SA.
- **IPEC, INE** (2011). *Magnitud y características del trabajo infantil en Uruguay. Informe Nacional 2010*. Uruguay - Ginebra: OIT.
- **Jelin, E.** (1998) *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Fondo de Cultura Económica, Bs. As.
- **Minondo, Asier** (2000). "La controversia sobre el trabajo infantil y el comercio internacional". En *Boletín económico de ICE*. N° 2667, pp. 33-38 [online] Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=127844>
- **Mioto, R.** (2001) "Nuevas propuestas y viejos principios." En *Revista Fronteras* N° 4, DTS. pp 93-102.

- \_\_\_\_\_ (1997) "Familia e Servicio Social: contribuciones para el debate". En *Servicio Social & Sociedad*. Año XVIII, N° 55 noviembre 97. São Paulo: Cortez Edotar. pp 114 – 130.
- **Netto, Juan Pablo.** (2003) "Cinco notas a propósito de la "cuestión social". En Borgiani, comp. *Servicio Social Crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto – ético profesional*. São Paulo: Cortez Editora.
- \_\_\_\_\_ (2000) "Reflexiones en torno a la "cuestión social". En *Una Mirada Crítica desde el Trabajo Social*. Argentina. pp. 9-29
- \_\_\_\_\_ (1997) *Capitalismo Monopolista y Servicio Social*. San Pablo: Editorial Cortez.
- **Olesker, Daniel.** (2001) *Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en el Uruguay (1968-2000)*. Montevideo: Trilce.
- **Oliver i Ricart, Quima.** (2008) *La Convención en tus manos. Los derechos de la infancia y la adolescencia*. Montevideo: UNICEF Uruguay. Grafica Mosca.
- OIT (2010) *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Informe Parcial. Ginebra: OIT.
- \_\_\_\_\_ (1998) *Trabajo infantil en los países de Mercosur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay*. Perú: OIT.
- OIT – IPEC (2005) *Construir futuro, invertir en la infancia Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en Iberoamérica*. San José, Costa Rica, Oficina Internacional del Trabajo.
- **Paredes, Mariana.** (2003) "Los cambios en la familia en Uruguay: ¿Hacia una segunda transición demográfica?" En *Nuevas formas de familia*. Uruguay: UNICEF, UDELAR. pp. 73 - 100
- **Pastorini, Alejandra.** (1999) "La Cuestión Social y sus alteraciones en la contemporaneidad" En *Temas de Trabajo Social*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- **Pereira, Potyara.** "Cuestión Social, Servicio Social y derechos de ciudadanía". En Borgiani, comp. *Servicio Social Crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto – ético profesional*. Cortez Editora, São Paulo, 2003.
- **Picard, Loic.** (1997) "¿Por qué nuevos instrumentos internacionales sobre el trabajo infantil?" En *Protección de los niños en el mundo del trabajo*. OIT, Ginebra.

- **PNUD Uruguay.** (2008) *Desarrollo humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano*. Montevideo: PNUD
- **Rama, Germán.** (1989) *La democracia en el Uruguay*. Montevideo: Arca.
- **Real de Azúa, Carlos.** (1948) *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?*. Montevideo: CIESU- Ediciones De la Banda Oriental.
- **Ray, Rajan y Lancaster Geoffrey** (2005) "Efectos del trabajo infantil en la escolaridad. Estudio plurinacional". En *Revista internacional del Trabajo*, vol. 124, n° 2. P. 209 – 232. OIT
- **República Oriental del Uruguay** (1997). *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Disponible en:  
<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>.
- **Rodríguez, José y Vargas, Silvana.** (2005) *Escolaridad y trabajo infantil: patrones y determinantes de la asignación del tiempo de niños y adolescentes en Lima Metropolitana*. Lima: CIES.
- **Rojas, Jorge.** (2001) "Los niños y su historia: un acercamiento conceptual y teórico desde la historiografía" En *Pensamiento Crítico. Revista electrónica de Historia*. N°1. [online] Disponible en:  
[http://www.archivochile.com/Ideas\\_Autores/rojasfi/rojasfi0006.pdf](http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/rojasfi/rojasfi0006.pdf)
- **UNICEF** (2011) *Estado mundial de la infancia 2011. La adolescencia Una época de oportunidades*. Nueva York: UNICEF.
- \_\_\_\_\_ (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.
- \_\_\_\_\_ (1993) *Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Convención sobre los Derechos del Niño*. Nueva York: UNICEF.
- **Voz y Vos.** Agencia de Comunicación por la infancia y la adolescencia (2010) *Niñez y Adolescencia en la prensa escrita uruguaya. Monitoreo de medios. Informe de resultados 2009*. Montevideo: Frontera Editorial.

Fuentes documentales

- **Arzagnet, Leticia (2009)** "Abordaje del Trabajo Infantil desde el ámbito escolar". Tesis de grado. UdelaR. Montevideo.
- **Child Rights Information Network.** *Crinmail en español*. 23 de agosto 2010, N° 113 [online] disponible en [http://www.crin.org/email/crinmail\\_detail\\_popup.asp?crinmailID=3382](http://www.crin.org/email/crinmail_detail_popup.asp?crinmailID=3382)
- **Durón, Elena.** Fundación Telefónica. *Red Latinoamericana contra el trabajo infantil*. [online] (actualizado junio 2011). Disponible en <http://es.redcontraeltrabajo infantil.fundacaotelefonica.com> (acceso 26/6/2011)
- **González, Mónica.** (2005) "Los derechos fundamentales del niño en el contexto de la familia". Ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, dentro del Congreso Internacional de la Familia. México.
- **Merklen, Denis.** (1999) "La cuestión social en el sur desde la perspectiva de la integración. Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata". Documento preparado para el *Forum Culture et Développement* de la XL Asamblea anual de gobernadores del BID, París.
- **Piola, M.E.** (2000) *Paradigmas en crisis ante los nuevos y viejos desafíos de la cuestión social en América Latina*. Universidad de Barcelona.
- **Salas, Gonzalo y Arim, Rodrigo (s/f):** *Informe temático. ENHA 2006. Módulo de Trabajo Infantil y adolescente*. Principales resultados. Montevideo: INE. Disponible en: [http://www.ine.gub.uy/enha2006/INFORME\\_Trabajo\\_infantil.pdf](http://www.ine.gub.uy/enha2006/INFORME_Trabajo_infantil.pdf)
- **Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean** (CEDLAS y Banco Mundial). Disponible en [sedlac.econo.unlp.edu.ar](http://sedlac.econo.unlp.edu.ar) (acceso 20/04/2011).

ANEXOS

**Anexo 1: Diversidad en algunas variables distributivas y sociales en América Latina y el Caribe.**

Mapa 1:

**Pobreza en América Latina y el Caribe:**  
Tasa de pobreza, por región subnacional.  
Línea de pobreza: USD2.5 por día.

Actualizado en agosto 2010

Mapa 2:

**Desigualdad en América Latina y el Caribe:**  
Distribución del ingreso per cápita familiar.  
Índice de Gini, por país.

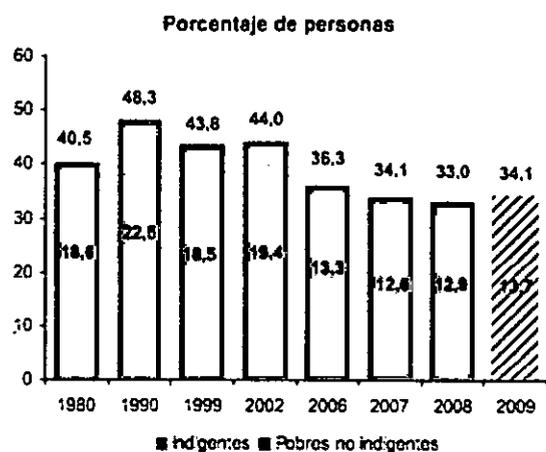
Actualizado en agosto 2010



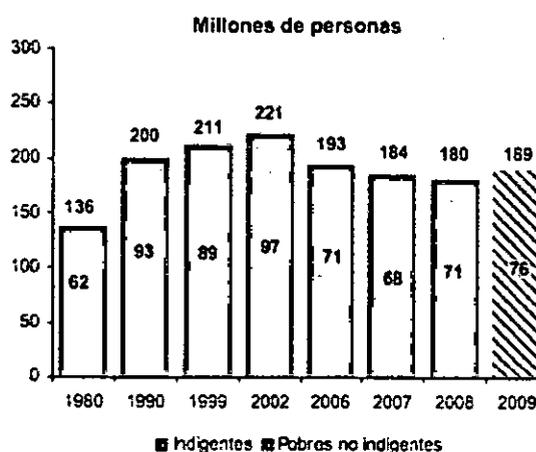
Fuente: Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y Banco Mundial)

**América Latina: Evolución de la pobreza y la indigencia\* 1980 – 2009**

**Cuadro 1:**



**Cuadro 2:**

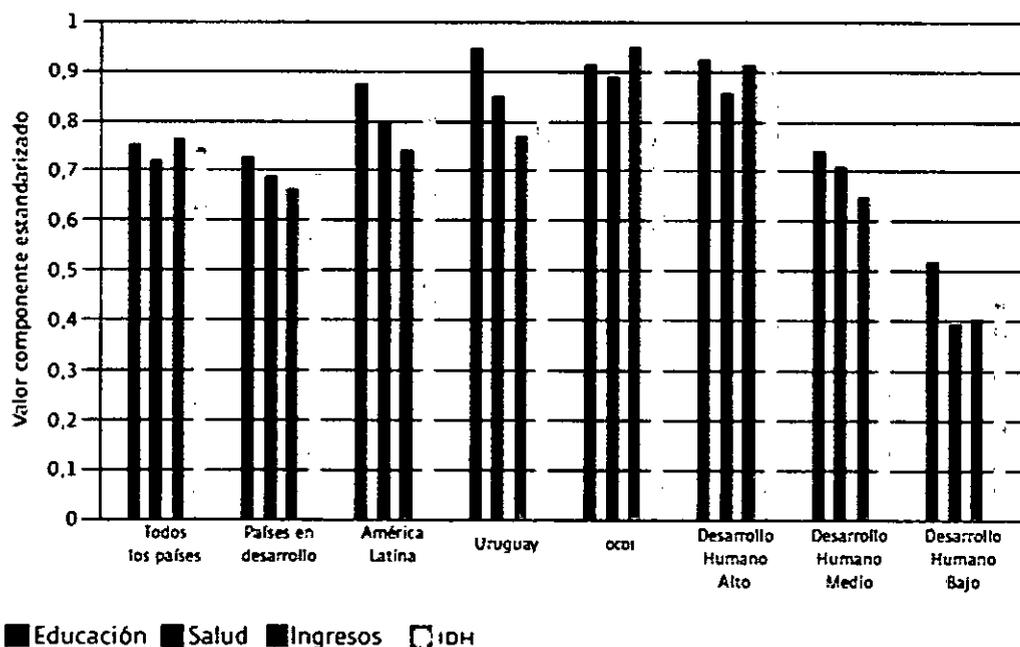


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

\* Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

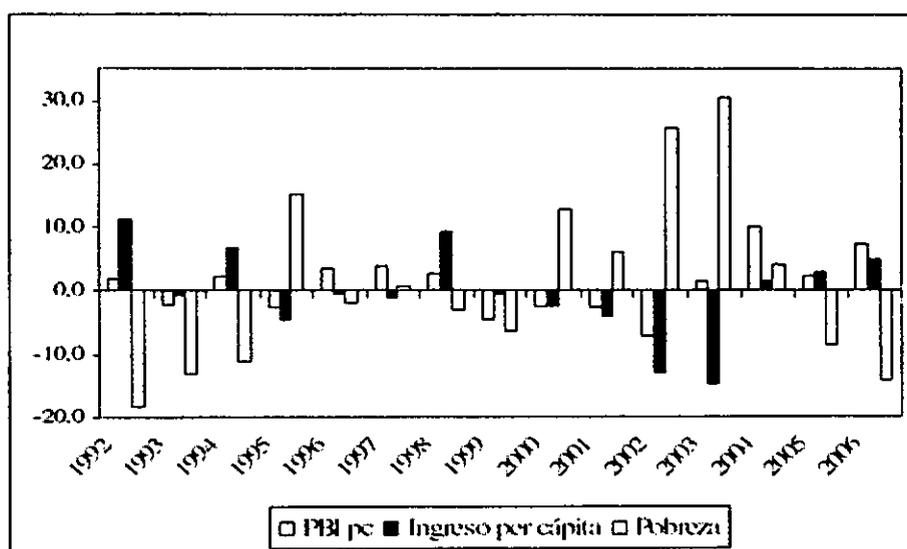
**Anexo 2**

**Gráfica 1: Ubicación del IDH de Uruguay en el contexto internacional, 2005.**



Fuente: PNUD (2008)

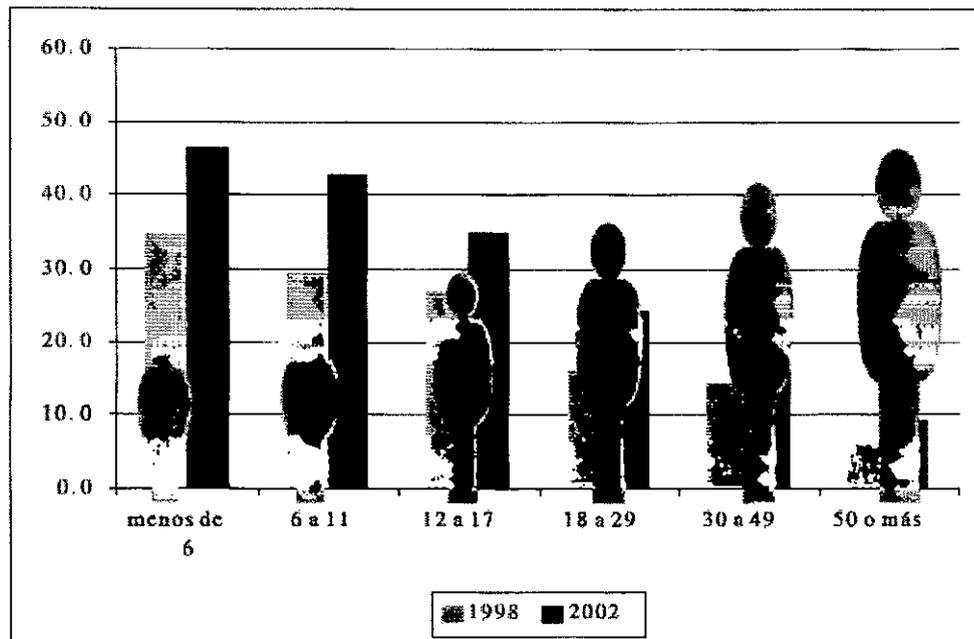
**Gráfica 2: Crecimiento y pobreza en Uruguay (variación)**



Fuente: elaborado en base a datos de la ECH (INE) y BCU, en Amarante y Peraza (2008: 11)

**Gráfica 3:**

Personas en hogares con ingresos bajo la línea de pobreza, en 1998 y 2002, según edad (en tramos). Uruguay



Fuente: ECH 1998-2002. En Fernández y De los Campos (2004: 36)

### **Anexo 3**

#### **Avances y contradicciones que representó el Código del Niño y el Adolescente**

##### **Avances<sup>1</sup>**

- Establece el principio de *interés superior*<sup>2</sup> del niño como criterio específico. Este principio es considerado como una "consideración primordial", de prioridad y no de exclusión de otros derechos o intereses. No alude más que a la satisfacción de derechos fundamentales: no es posible aducir un interés del niño superior a la vigencia efectiva de sus derechos.
- El principio de interés superior del niño se especifica y complementa con el derecho del niño a ser escuchado y obtener respuesta en cuestiones que lo involucran.
- Se establece la concurrencia de la familia, la comunidad y el Estado para garantizar los derechos del niño y el principio de no discriminación<sup>3</sup>.
- Reconoce el derecho a no ser separados de su familia por razones económicas y a mantener contacto con su familia, a excepción de que contradiga el interés superior.
- Establece que sólo los adolescentes (todo ser humano mayor de 13 y menor de 18) son capaces de infringir las leyes penales, estableciendo un procedimiento especial para su juzgamiento en el que se establecen los derechos y garantías del proceso.
- Se consagran de manera expresa los derechos inherentes a la persona humana, señalando que el ejercicio de los derechos del niño es progresivo en virtud de "la evolución de sus facultades".
- A la vez, se establece que todo niño y adolescente tiene derecho a las medidas especiales de protección que su condición de sujeto en desarrollo exige.

##### **Contradicciones**

Algunos autores reconocen la reproducción de características propias de la doctrina de la situación irregular. Desus (2005) identifica las siguientes contradicciones:

---

<sup>1</sup> En base a los aportes de Deus (2005) y los Comentarios al Código de la Niñez y la Adolescencia (2004)

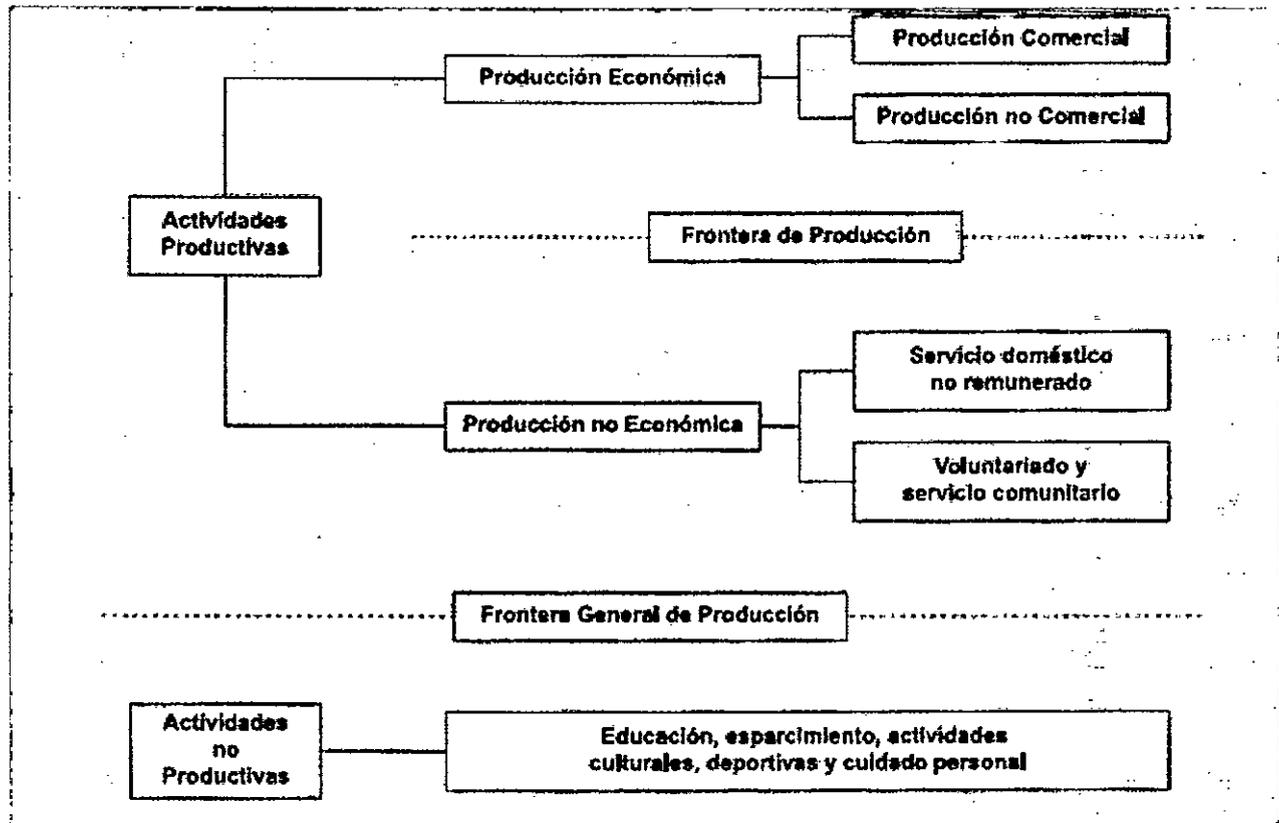
<sup>2</sup> Definido como el reconocimiento y respeto de los derechos inherentes a la persona humana.

<sup>3</sup> Como parte de la protección complementaria, en el artículo 9 del Código se establece el derecho a "ser tratado en igualdad de condiciones cualquiera sea su sexo, su religión, etnia o condición social"

- Cuando el Código establece que el Juez le designará curador al niño o adolescente que comparezca ante un Tribunal, "cuando fuere pertinente", se ha traducido en que los jueces le designan siempre un curador. Lo que se traduce en la vigencia de la lectura del niño como incapaz de ejercer sus derechos.
- Las previsiones incorporadas para las políticas de promoción y protección y la corresponsabilidad del Estado son poco específicas, pudiendo dificultar su aplicación efectiva.
- En materia penal, continúa en la decisión discrecional del Tribunal la determinación de la sanción y su duración. Además subsiste la "peligrosidad" como elemento a considerar para la fijación de medidas.
- Continúa distinguiendo entre hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio, reproduciendo el efecto discriminatorio que se apuntaba a superar.
- En contra de la autonomía progresiva y la participación (principios vertebrales de la CDN) perduran en el Código Civil estatutos como los de la incapacidad de las personas menores.
- Si bien en el art. 20 se definen las políticas públicas sobre niñez y adolescencia como integrales, en el art. 22 se aprecia una orientación hacia las políticas focalizadas, dirigidas sólo a un segmento de la niñez.
- Reaparece la dupla protección / represión, en el capítulo XI, donde se encara al niño como problema, reiterándose la falta de discernimiento entre casos sociales y casos que involucran conflictos jurídicos.

**Anexo 4:**

**Sistema de cuentas Nacionales de las Naciones Unidas.**

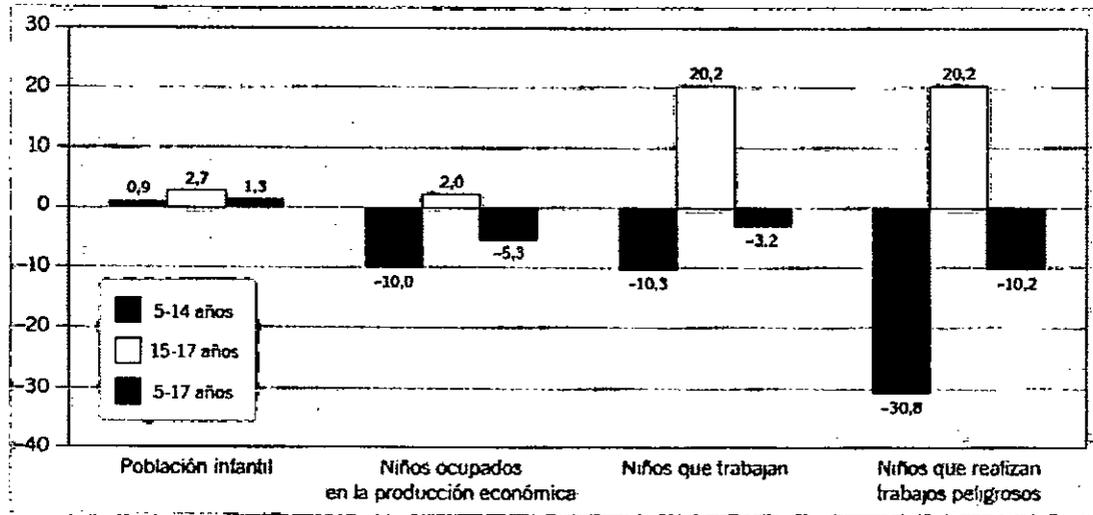


Fuente: IPEC, INE (2011: 23)

**Anexo 5**

**Gráfica 1:**

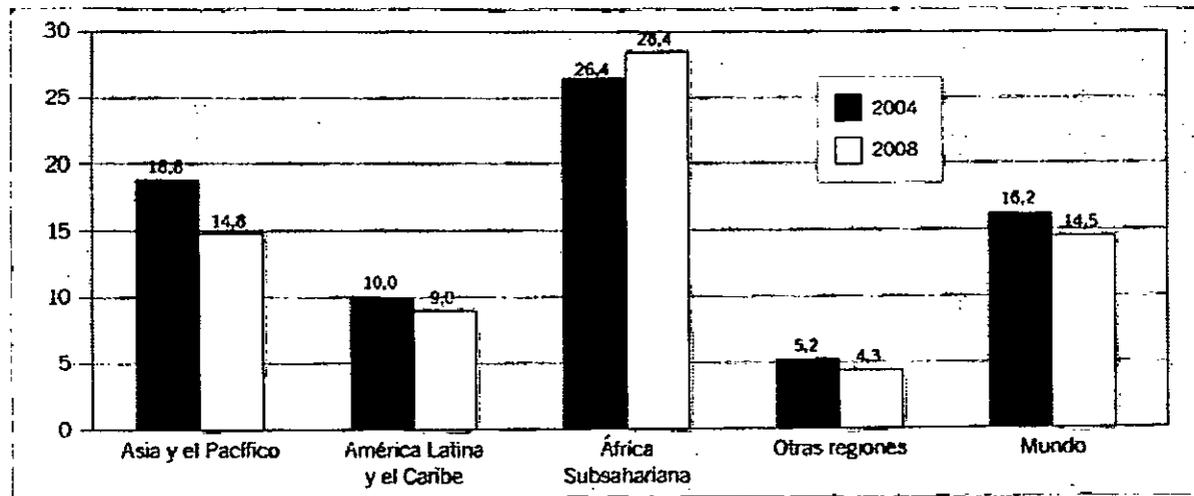
**Variaciones porcentuales de la población infantil y de los niños que trabajan, 2004 a 2008.**



Fuente: Intensificar la lucha contra el trabajo infantil. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Informe Parcial (2010: 5)

**Gráfica 2:**

**Tasa de ocupación de los niños por región, 2004 y 2008 (grupo de edad de 5 a 14 años porcentaje)**



Fuente: Intensificar la lucha contra el trabajo infantil. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Informe Parcial (2010: 5)

**Anexo 6****Cuadro 1**

**Trabajo infantil definido en la Frontera General de producción (FGP) y Frontera de Producción del Sistema de Cuentas Nacionales (FPSCN)**

	TI definido en la FGP.		TI definido en la FPSCN.	
	Miles	%	Miles	%
<b>Total</b>	91,8	<b>13,4</b>	68,1	<b>9,9</b>
5 a 14 años	40,5	7,7	32,0	6,1
15 a 17 años	51,3	31,8	36,2	22,5

Fuente: INE – ENTI (2011:85)

**Cuadro 2**

**Incidencia de factores de riesgo en el trabajo peligroso (porcentajes y miles)**

	5 a 14 años	15 a 17 años	Rural	Urbana	Niños	Niñas	Total
<b>Niños en trabajo peligroso</b>	4,2	22,5	15,9	7,9	12,5	4,3	<b>8,5</b>
<b>Niños en trabajo peligroso (miles)</b>	21,9	36,2	7,4	50,7	43,6	14,5	<b>58,1</b>

Fuente: INE – ENTI 2009 (2011:88)

**Anexo 7****Cuadro 1: Indicadores de contexto social en escuelas públicas. Año 2005.**

Categoría de escuela	Porcentaje de madres con hasta educación primaria completa	Porcentaje de matrícula			Porcentaje de alumnos en hogares:	
		De contexto medio y favorable	De contexto desfavorable	De contexto muy desfavorable	con al menos una necesidad básica insatisfecha	con niños de entre 5 y 15 años que no asisten a educación
Urbana común	40,2	32,6	25,2	33,6	34,7	10,6
Contexto sociocultural crítico	61,4	2,7	14,7	82,7	59,1	18,2
Tiempo completo	49,3	18,3	26,0	54,8	45,8	13,7
Práctica	27,7	57,8	21,5	8,1	25,0	7,6
Total	42,0	30,0	25,0	39,9	37,7	11,6

Fuente: Área de Investigación y Estadística del CODICEN y Departamento de Estadística Educativa del CEP, Monitor educativo de enseñanza primaria 2005. En Arroyo y otros, 2006: 64.

**Mapa 1: Ubicación geográfica de las escuelas de contexto sociocultural crítico y tiempo completo (año 2002) y porcentaje de personas de 25 a 59 años con menos años de educación que la media del departamento (trienio 2002-2004) según barrios. Montevideo**



Fuente: Kaztman y Retamoso (2005), En Arroyo y otros, 2006: 65.

**Anexo 8****Cuadro 1:**

Montevideo. Porcentaje de pobreza en niños que asisten a escuelas públicas, según Centro Comunal Zonal y porcentaje de contribución al total de la pobreza. Año 2005

CCZ	Porcentaje de pobreza en niños de escuelas públicas	Porcentaje de contribución a la pobreza por CCZ	Porcentaje acumulado de contribución a la pobreza por CCZ
11	83,1	14,1	14,1
17	82,8	12,1	26,2
9	82,7	17,9	44,1
10	80,2	7,9	51,9
18	76,9	4,6	56,4
14	76,0	9,6	65,8
13	72,2	7,5	73,4
12	65,4	4,8	78,2
6	64,6	8,0	86,2
15	54,8	2,4	88,6
8	51,5	2,3	91,0
3	42,4	3,1	94,1
16	36,3	1,1	95,1
4	32,7	1,5	96,6
2	26,4	1,3	98,0
1	26,6	0,7	98,7
7	21,5	0,5	99,2
5	17,7	0,8	100,0
Total	66,7	100,0	

Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística. En Arroyo y otros, 2006: 52.