

Los organismos internacionales frente al trabajo infantil y juvenil: aportes para un análisis de sus discursos y propuestas¹

María Laura Peiró² y María Eugenia Rausky³

1. Introducción

La temática del trabajo infantil y juvenil se ha convertido en las últimas décadas en objeto de indagación en distintos tipos de instituciones; así, organismos gubernamentales y no gubernamentales, ámbitos académicos y no académicos han elaborado análisis sobre tales fenómenos. Si bien reconocemos la variedad y pluralidad de tales construcciones analíticas, en este trabajo recuperamos una en particular: la de los organismos internacionales, proponiéndonos revisar qué diagnósticos construyen sobre estos fenómenos, desde qué matrices conceptuales los analizan y qué propuestas de políticas desarrollan.

La importancia de focalizar en las visiones de los organismos internacionales sobre el trabajo infantil y juvenil reside en que contribuyen a conformar los enfoques desde los cuales a nivel gubernamental se abordan tales problemáticas. Se trata de actores que tienen la capacidad de generar e institucionalizar discursos que por su amplia difusión logran cristalizarse en visiones altamente consensuadas; a la vez que sus planteamientos y diagnósticos no

1 Este artículo recupera parte de la ponencia denominada “El trabajo de niños y jóvenes: aportes para una reflexión sobre su tratamiento conceptual”, presentada en la VII Reunión de Antropología del Mercosur, realizada en Porto Alegre (Brasil) del 23 al 26 de julio de 2007.

2 Becaria de postgrado del CONICET con radicación en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.

3 Docente de la carrera de Sociología (UNLP) y becaria de postgrado del CONICET con radicación en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.



sólo quedan en este plano, sino que a partir de ellos se definen y delimitan políticas de intervención. Desentrañarlos nos da elementos para comprender desde qué paradigmas se diseñan la mayor parte de las políticas que buscan atender estos fenómenos, a la vez que permite develar las concepciones subyacentes desde las cuales se los define como “problema social”. Como sostiene Martín-Criado (2005), los problemas sociales no aparecen de la nada en el sentido común, la opinión pública y la agenda gubernamental; suponen un trabajo político de selección y construcción de un ámbito de la realidad—entre muchos posibles— como problema social, es decir, como algo que concierne a la totalidad de la población y que exige soluciones. En esta construcción—que por constituir una manera de categorizar la realidad supone la exclusión de otras maneras de hacerlo— existen actores privilegiados que se esfuerzan por imponer sus definiciones⁴.

Para llevar a cabo el artículo utilizamos como estrategia metodológica de obtención de información a la investigación cualitativa documental (Valles, 1997). Los escritos que tomamos como fuentes son una serie de documentos oficiales publicados en los últimos quince años por los organismos que más publicaciones han desarrollado en torno a estos temas. Para el caso del trabajo infantil se consideraron los documentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), mientras que para el caso del trabajo juvenil se tomaron los de Naciones Unidas y OIT.

2. Las formulaciones de los organismos internacionales acerca del trabajo infantil y juvenil

2.1. La visión sobre el trabajo infantil: propuestas de OIT y UNICEF

En las sociedades industrializadas está socialmente aceptado y prácticamente consensuado que el tiempo de la infancia es el del juego y la educación, excluyéndose a los niños—entre otras cosas— de las prácticas laborales.

⁴ Cabe destacar que referir en este caso al trabajo infantil y juvenil como “problemas sociales construidos” no significa negar su realidad ni mucho menos su relevancia como fenómenos sociales a ser estudiados y atendidos. Lo que se intenta destacar es que toda mirada de un fenómeno social en tanto “problema social” implica una lucha por definir cuál es o dónde reside el verdadero problema y por lo tanto cuál sería su solución, lucha que, como remarca Martín-Criado, es fundamentalmente política: depende de—y altera— la relación de fuerzas entre distintos grupos sociales.

Desde este lugar es que para organismos como OIT y UNICEF, el trabajo infantil se plantea como un problema social, a ser erradicado. Dado que hay consenso en percibir a la infancia como una etapa de preparación para la vida adulta, que requiere de cuidados especiales, se considera que el trabajo de los niños va en detrimento de esta etapa formativa, porque atenta contra la salud mental, física y la educación de los niños. Desde allí es que, como advierte Salazar (1992), en general la literatura y la legislación tratan el trabajo de los niños como una práctica social inconveniente, y por eso la mayoría de las descripciones y prescripciones—sobre todo de algunos organismos internacionales—hacen un llamado a la abolición inmediata o gradual del trabajo infantil⁵.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) se presenta como un organismo cuya misión es proteger y fomentar los derechos básicos de los trabajadores a través de la aplicación de sus convenios, entre los cuales se encuentran los que luchan contra el trabajo infantil. Estos derechos son considerados por este organismo como la base para lograr un crecimiento económico sostenido y un desarrollo social sostenible. Por ello, la OIT está abocada a promover oportunidades para que tanto hombres como mujeres puedan obtener un “trabajo decente” entendido como aquel trabajo productivo en el cual se protegen los derechos, se generan ingresos adecuados y se otorga una protección social amplia. En este marco es que para la OIT el trabajo infantil plantea un reto social, económico y de derechos humanos (Moreno y Duarte, 2005).

Según dicho organismo la existencia del trabajo de los niños tiene como causa principal la pobreza:

“el trabajo infantil es un elemento descuidado de la trampa de la pobreza, parte del «pacto con el diablo», que los pobres se ven forzados a hacer a fin de lograr cierto grado de seguridad inmediata. Es a la vez un resultado de la pobreza y una forma de perpetuarla” (OIT, 2006a: 2).

En otro documento de OIT (2002) se sostiene que las causas pueden analizarse en tres niveles: a) causas inmediatas: pobreza de los ingresos familiares y crisis de ingresos resultantes de problemas económicos familiares; b) causas subyacentes: determinados valores y situaciones que pueden predisponer a

⁵ Cabe destacar que existen organizaciones presentes en diferentes países que promueven y defienden el trabajo infantil, una de las más importantes es la de los Niños y Adolescentes Trabajadores (NATs).

una familia o comunidad a aceptar o fomentar el trabajo infantil y c) causas estructurales: vinculadas con la economía y la sociedad en general.

Se parte de la idea de que “el trabajo de los niños no sólo resulta un antecedente perturbador de un crecimiento saludable, sino también un factor que obtura el acceso a capacidades materiales y simbólicas, constituyéndose en uno de los determinantes de los procesos de exclusión social” (OIT, 1995: 7).

De esta manera, los niños que trabajan “hipotecan” su futuro y el de la sociedad, perpetuando un círculo vicioso de producción y reproducción de la pobreza.

Sin embargo, desde el punto de vista de este organismo, no todo el trabajo infantil puede considerarse adverso; en consecuencia realizan una distinción entre *child work* y *child labour*. El primero hace referencia a la participación de los niños en actividades económicas que no afectan negativamente su salud, desarrollo y educación; en este sentido, se trata de trabajos que pueden considerarse positivos. El segundo se define como aquellas formas de trabajo consideradas explotadoras y dañinas que interfieren negativamente en el desarrollo de la vida de los niños.

Siguiendo esta distinción, no se pretende abolir todo tipo de trabajo infantil, ya que el concepto no incluye, por ejemplo, actividades como la de ayudar después de la escuela o cuando se hayan realizado los deberes escolares, en los trabajos de la casa, el cuidado de niños o cualquier otra labor “ligera”. El trabajo infantil que debe abolirse según este organismo es: a) el que no alcance la edad mínima especificada por el tipo de trabajo del que se trate; b) el trabajo peligroso (pone en peligro el bienestar físico, moral) y c) las llamadas “formas incuestionablemente peores de trabajo infantil” (OIT, 2002).

Desde su creación, la OIT ha trabajado en la prevención y erradicación del trabajo infantil, viéndose esto plasmado en la creación de diferentes convenios y programas. En 1919 se desarrolló la primera convención sobre trabajo infantil y allí se elaboró el primer convenio sobre la edad mínima laboral: Convenio N° 5, el cual establecía una edad mínima de 14 años para el ingreso a empresas industriales. Con el correr de los años, esta prohibición se hizo extensiva a otros sectores como la pesca, la agricultura, etcétera.

La especificación de una edad mínima para insertarse en el mercado de trabajo ha sido la herramienta más importante de OIT en materia de trabajo infantil, de hecho, el Convenio N° 138 (aprobado en 1973) establece como criterio fundamental para luchar contra el trabajo infantil el establecimiento

de una edad mínima de admisión a un empleo, el cual no debe ser inferior a la edad en que cesa la obligatoriedad escolar, o en todo caso, no inferior a los 15 años y no inferior a los 18 años en aquellos casos en que se trata de trabajos peligrosos. En algunos países la edad mínima puede descender a 14 años. Asimismo se permite la realización de “trabajos ligeros” –es decir, que no perjudiquen la salud, el desarrollo y la asistencia a la escuela– de los niños de 12 a 14 años de edad. Este convenio sustituye los instrumentos normativos anteriores que contemplaban a un número limitado de sectores económicos. El mismo está acompañado por la Recomendación N° 146⁶, que insta a los Estados a elevar la edad mínima hasta los 16 años.

En relación con los “trabajos peligrosos” y las “formas incuestionablemente peores de trabajo infantil”, el Convenio N° 182 (aprobado en 1999) prioriza la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Esta última categoría abarca: a) todas las formas de esclavitud o prácticas análogas, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso; b) el reclutamiento de niños para la prostitución o producción de pornografía; c) la utilización de niños para la realización de actividades ilícitas; d) el trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. Los tipos a, b y c, son considerados como las “formas incuestionablemente peores de trabajo infantil”, mientras que el d es tomado como “trabajo infantil peligroso”.

El desarrollo de los convenios se vio acompañado también de un interés por tener un panorama a nivel mundial del trabajo infantil que permitiera acceder a un conocimiento de la magnitud y características del fenómeno en diferentes regiones del mundo. Para ello, la OIT creó el “Sistema de Información Estadística y Monitoreo sobre Trabajo Infantil” (SIMPOC). También se avanzó en precisiones sobre la conceptualización del trabajo infantil, y se han realizado investigaciones que indagan sobre sus características: modalidades de inserción laboral, los distintos sectores en los que se desarrolla el trabajo de los niños, obtención o no de ingresos, cantidad de horas que trabajan, situación escolar, diferencias de género, etc., operaciones fundamentales para avanzar en el conocimiento de la problemática.

⁶ Las recomendaciones no son vinculantes y no son objeto de ratificación, sino que ofrecen orientaciones sobre políticas, legislación y práctica; en cambio los convenios de la OIT imponen obligaciones legales a los Estados que los ratifican.

Las iniciativas de la OIT además incluyen desde 1992 un “Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil” (IPEC) en el que se asiste a los países en la formulación, implementación y ejecución de intervenciones y/o programas que ayuden a prevenirlo y eliminarlo (OIT, 2005) para que pueda ser “relegado a la historia”. Las recomendaciones de política se centran principalmente en promover la concientización social, establecer un reordenamiento jurídico en los países debido a que algunas leyes son contradictorias, mejorar los ingresos de las familias y fomentar la educación de los niños. Tal como se señala en un informe reciente, “un enfoque general y coherente del trabajo infantil debe, por tanto, aspirar a reducir la pobreza, ofrecer una educación de calidad, y adoptar medidas de protección social, incluida la protección de los derechos de los trabajadores, para responder a la realidad multidimensional del trabajo infantil” (OIT, 2006a: 27).

Se reconoce que el proceso de erradicación del trabajo infantil es lento:

“Este compromiso se enfrenta a resistencias intrínsecas al problema. Por un lado, la imposibilidad de generar estrategias que lo resuelvan, sin considerar temas más amplios, que combatan su raíz, vinculada con políticas amplias e inclusivas de desarrollo económico y empleo adecuado, que contribuyan a superar la pobreza. Por otro, el rol que juegan los factores culturales, instituidos a modo de tradición en individuos, familias y comunidades, lo cual implica intervenciones de largo aliento”. (OIT, 2007b: 15.)

Asimismo, se enfatiza la necesidad de trabajar sobre el nivel cultural para lograr que las acciones sean efectivas:

“La sensibilización y la movilización social en todos los niveles son componentes cruciales de cualquier esfuerzo efectivo para eliminar el trabajo infantil [...] La información debe emplearse para sensibilizar a los políticos, al público y a los padres; a fin de motivar a los trabajadores adultos, los empleadores, y los sindicatos a que protejan a los niños de la explotación, y para movilizar a todos los sectores de la sociedad, incluidos los niños, para poner fin al trabajo infantil [...] La lucha contra el trabajo infantil es, en primer lugar, una cuestión de cambio de actitudes” (OIT, 2002: 109).

En la actualidad, en materia de lucha contra el trabajo de los niños, la OIT plantea que su principal desafío es encontrar la mejor manera de integrar su eliminación en el marco de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM), declaración suscrita por 189 países miembros de la Organización

de las Naciones Unidas en el año 2000 –entre ellos la Argentina–⁷. Si bien la eliminación del trabajo infantil no fue incluida como una meta explícita, la OIT declara que es necesario emprender acciones en relación con el mismo para poder alcanzar varias de las metas de los ODM, principalmente las que atañen a la educación. En el caso de la Argentina, en el año 2003 el gobierno nacional agregó un nuevo objetivo en dicho compromiso: “promover el trabajo decente”, y dentro de él se estableció como una de las metas específicas “erradicar el trabajo infantil”⁸. Esto derivó en la creación de programas específicos apoyados por la OIT y otros organismos internacionales.

Dentro de este marco se creó la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA), primera encuesta nacional destinada a relevar trabajo infantil y adolescente⁹. Los resultados de la encuesta se difundieron a través de distintos informes generales y regionales, que posibilitaron conocer la magnitud

7 Los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” definidos por las Naciones Unidas para alcanzar en el año 2015 son: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover la igualdad de género y empoderar a la mujer; 4) reducir la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y 8) fomentar una alianza mundial para el desarrollo. Dentro de cada uno de ellos se establecen metas específicas.

8 Cabe mencionar que si bien la Argentina ratificó el Convenio N° 138 en 1996 y el Convenio N° 182 en el año 2000, la edad mínima de admisión al empleo y el trabajo de los adolescentes estuvieron regulados desde antes por la Ley de Contrato de Trabajo de 1976. La misma prohibía ocupar a menores de 14 años en cualquier tipo de actividad (excluyendo a aquellos niños que trabajaran en emprendimientos familiares, siempre que no se tratase de ocupaciones nocivas o peligrosas para la salud del niño). También se prohibía el trabajo de adolescentes que no hubiesen completado la instrucción obligatoria, aunque hubiesen cumplido 14 años. Los adolescentes de 14 a 18 años que hubieran completado la escolaridad podían ser contratados pero bajo determinadas condiciones: su jornada de trabajo debía ser de 6 horas diarias o 36 semanales y no podían ocuparse en trabajos nocturnos. En 2008 se promulgó la Ley N° 26.390 sobre Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, destinada a modificar distintos artículos de la Ley de Contrato de Trabajo y de otras leyes, con el fin de elevar la edad mínima de admisión al empleo y proteger el trabajo de los adolescentes. La edad mínima que establece esta norma a partir de dicha fecha y hasta mayo de 2010 es de 15 años, cuando comenzará a regir la edad mínima establecida en los 16 años. Además, esta nueva ley amplía la protección respecto del trabajo adolescente –a partir de ahora de 16 a 18 años– basándose en los postulados de la CIDN, regulando específicamente las condiciones de trabajo, la jornada de trabajo, el contrato de aprendizaje, etc. Si bien la nueva legislación ha elevado la edad mínima de admisión al empleo, entra en tensión con otra legislación reciente respecto a la obligatoriedad de la asistencia escolar, ya que a partir de la sanción de la Ley Nacional de Educación N° 26.206 en el año 2006, la escolaridad obligatoria se extendió en el país hasta la finalización del nivel secundario, que suele completarse a los 17 o 18 años.

9 La EANNA fue parte de las acciones que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) comenzó a desarrollar en conjunto con el INDEC en el marco del “Programa Encuesta y Observatorio de Trabajo Infantil”, acordado en 2003 entre el gobierno argentino y el Programa IPEC de la OIT; la misma contó con asistencia técnica y financiera del SIMPOC de la OIT. El primer relevamiento se llevó a cabo en 2004 en el Noroeste (Jujuy, Salta y Tucumán), el Noreste (Chaco y Formosa), Mendoza y el área Metropolitana de Buenos Aires. En 2006 se realizó un nuevo relevamiento en las provincias de Córdoba y Misiones.

y las características del trabajo infantil en el país; entre ellos cabe destacar la publicación “El trabajo infantil en la Argentina: análisis y desafíos para la política pública” del año 2007. Entre algunos de los resultados relevantes, se mostró que en las regiones en que se realizó la encuesta en 2004 el 7% de los niños de entre 5 y 13 años trabajaba, y que en su mayoría lo hacían en el marco de un emprendimiento familiar. Se evidenció que el trabajo infantil disminuía a medida que se avanzaba en los estratos de renta, lo que daba la pauta del fuerte vínculo entre el trabajo infantil y la pobreza. Asimismo, al tomar en cuenta la condición de pobreza según el método de la línea de pobreza y el de necesidades básicas insatisfechas, se observó que la incidencia del trabajo infantil era mucho mayor en los hogares en situación de pobreza estructural.

El diseño e implementación de dicha encuesta marcó un hito en la medida en que permitió por primera vez conocer y caracterizar el fenómeno en ciertas regiones del país, aspecto que los anteriores instrumentos de medición no posibilitaban.

En la mencionada publicación del año 2007 se incluyeron además por primera vez estudios que complementan y complejizan la mirada sobre el trabajo de los niños, basados en investigaciones cualitativas que permiten ampliar y mostrar otras dimensiones del fenómeno poco trabajadas en los informes tradicionales de la OIT. Uno de ellos analiza las percepciones sobre el trabajo infantil de un grupo de efectores gubernamentales y no gubernamentales de programas vinculados con la atención de la infancia y la familia. Recuperar la mirada de dichos actores resulta fundamental en la medida en que la trama de tales instituciones puede incidir en las decisiones familiares vinculadas con el trabajo infantil. (Cardarelli, *et al.*, 2007). Otra investigación ofrece el contrapunto de analizar las percepciones que tienen las familias de bajos ingresos sobre el fenómeno, tomando tanto la perspectiva de los adultos como de un grupo de adolescentes trabajadores (Cardarelli, *et al.*, 2007). Si bien la incorporación de este tipo de estudios representa un avance en la profundización y complejización del abordaje del tema, no constituyen el eje central de los análisis más difundidos por el organismo.

Por su parte, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en tanto organismo abocado a la protección de los niños, también se ha ocupado del trabajo infantil. Al igual que OIT, considera que la pobreza es la principal causa y consecuencia del trabajo de los niños y también argumenta que en su aparición median factores de índole cultural (UNICEF, 1996).

En un documento de dicho organismo elaborado por Duro y Macón (2002), se sostiene que si bien la situación de pobreza de las familias es un detonante en la aparición del trabajo infantil, ésta no es condición suficiente para explicar la emergencia del fenómeno. Se trata más bien de una combinación de factores en los que a la situación de pobreza se suman la insuficiencia de políticas públicas de fortalecimiento familiar y las dificultades del sistema educativo para enseñar en contextos de diversidad. Se menciona que los patrones culturales son elementos que coadyuvan a la explicación del fenómeno: las valoraciones y actitudes hacia el trabajo infantil tanto de los padres como de los niños, la concepción sobre el rol de la infancia y la adolescencia y sus derechos, el peso de la tradición y el imaginario de ciertos sectores dominantes que ven el trabajo infantil como algo que dignifica a los sectores excluidos. La relevancia de incorporar este conjunto de variables para explicar las actividades laborales de los niños y niñas se hace visible por ejemplo en un estudio llevado a cabo en Argentina por dicho organismo, en el que se analiza el caso de los niños que se dedican a la recuperación y reciclaje de residuos (Gutiérrez Ageitos, et. al., 2007).

Desde la perspectiva de UNICEF, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) es el fundamento para el análisis y posición ante el problema del trabajo de los niños. “El paradigma de la niñez que está en la base de la Convención es el de una etapa donde los individuos están en formación, por lo que, no obstante ser sujetos de derechos, las familias y los Estados tienen el deber de brindarles las condiciones necesarias para un desarrollo integral” (UNICEF, 1996: 9).

En su artículo 32 la CIDN sostiene que: “los Estados partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”.

Siguiendo este artículo es que –de manera similar a la OIT– este organismo considera que no toda participación laboral es nociva:

“Cuando los niños o adolescentes trabajan con sus padres en tareas menores donde incluso tal actividad es espacio de transmisión de conocimientos y desarrollo de habilidades, evidentemente esto no perjudica el desarrollo del niño. En estos contextos el trabajo no impide ni afecta el desempeño escolar, por lo tanto, su futuro [...] Sin embargo, de otro lado, existe un trabajo mayoritario, en particular

en zonas urbanas, donde por trabajar niños y adolescentes vulneran algunos de sus derechos consagrados en la Convención. Cuando el trabajo afecta el desarrollo integral del niño, de modo mediato o inmediato, este es el trabajo nocivo que nos comprometemos a eliminar” (UNICEF, 1996: 10-11).

Desde este marco es que UNICEF considera como trabajo infanto-juvenil a las actividades económicas que realizan los niños menores de 18 años “en condiciones de explotación económica que puedan ser peligrosas o entorpecer su educación, salud, desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social” (Alarcón Glasinovich, 1997).

Con base en los diagnósticos realizados, se elaboran propuestas concretas de política para la erradicación del trabajo de los niños: en el largo plazo, mejoras en el mercado de trabajo que apunten a disminuir los niveles de subempleo y desempleo adulto, combates a la pobreza a través de otros patrones de desarrollo y una distribución de la riqueza más equitativa, generación de una cultura de la infancia basada en los principios que sostiene la Convención. En el corto plazo se sugieren cambios en la educación escolar (más escuelas, metodologías de enseñanza moderna que contemplen las diferencias culturales, etc.), priorizar la eliminación del trabajo infanto-juvenil riesgoso, reducir el trabajo de los menores de 12 años, fortalecer la inspección laboral, estimular la acción de los sindicatos, promover la concientización social, etc. (UNICEF: 1996, 1997).

Como puede desprenderse de lo anterior, la visión sobre el fenómeno y las acciones propuestas por OIT y UNICEF comparten varios de sus lineamientos, pero a la vez se diferencian en otros.

En relación con las diferencias, un aspecto que puede tomarse como clave es la definición de trabajo infantil que tales organismos manejan, ya que de acuerdo con la amplitud o restricción con que se lo piense se derivarán un tipo de políticas u otras, que generarán distintos escenarios posibles de resolución de la problemática. Duro (2007) señala que la CIDN en su artículo 32 –norma base de la acción de UNICEF– engloba las distintas formas de trabajo infantil, enfatizando el punto crítico que representa la tensión entre la escuela y el trabajo. En cambio, el Convenio N° 182 –sobre el que se asientan parte de las recomendaciones de política de la OIT en cuanto a prioridad de las acciones a desarrollar por los gobiernos– alude claramente a aquellos trabajos en los que los niños atraviesan graves situaciones que les impiden un desarrollo integral apto, afectando su salud, seguridad e integridad moral.

De este modo, distinguir categorías más o menos graves puede llevar a un reduccionismo conceptual que minimiza las pérdidas: “Ante las formas menos graves de trabajo infantil, aparece un espectro amorfo de alcances, supuestamente menos inocuos, que ignora las consecuencias que acarrearán los déficit o la falta de educación” (Ibid.: 57).

Por el otro lado, al tomar como eje los aspectos en común de las visiones sustentadas por OIT y UNICEF, lo que es claro para estos organismos es que el trabajo de los niños los perpetúa bajo condiciones de pobreza, situándolos en un círculo perverso: cuando los chicos trabajan, en el corto plazo comienzan a presentar signos de rezago escolar y/o deserción, luego, en un futuro, tienen acceso a ocupaciones poco calificadas y mal pagas que los continúa ubicando en situaciones de pobreza familiar; ese es el motivo fundamental por el cual debe apuntarse a su eliminación. Por lo tanto, preocupa en tales discursos no sólo el presente de los niños en términos de defensa de sus derechos en tanto niños, sino también su futuro en la sociedad, entendido en términos de pérdidas del capital humano necesario para el crecimiento económico. Podemos considerar entonces que subyace en estas visiones una mirada que mide la cuestión, en gran parte, en términos de utilidad económica de los sujetos: hay que eliminar el trabajo infantil para que esta potencial fuerza de trabajo no se vea en un futuro afectada en su desempeño, y en consecuencia no provoque daños al “normal” desempeño de las economías.

Por otra parte, escoger la “sensibilización” y “concientización” como una de las formas que ayudan a eliminar el trabajo infantil parece que subestima a los actores involucrados. Si como sostienen las estadísticas, la mayor parte de los chicos que trabajan lo hacen en el marco de emprendimientos familiares, suponer que hay que sensibilizar actores—entre los que se ubica a las familias— implica entender que las mismas no son concientes de los riesgos y/o dificultades que el trabajo acarrea, o lo que es peor aún, puede terminar culpabilizándolos y estigmatizándolos.

Otro aspecto llamativo resulta de las definiciones adoptadas. La idea de trabajo infanto-juvenil de UNICEF plantea algunas dificultades, una de las más sugestivas es que la definición se limita a situaciones de “explotación económica” que “entorpecen el desarrollo moral, espiritual”, etc. ¿Cómo definir la condición de explotación? ¿Cuándo y en qué circunstancias se puede hablar de entorpecimiento al desarrollo moral, espiritual? ¿Por qué asignarle a la categoría trabajo infanto-juvenil esa condición? Aunque no se desarrolle

bajo esas circunstancias, ¿no se trata igualmente del desarrollo de una actividad laboral? Algo similar sucede con la distinción a la que ambos organismos suscriben entre la participación laboral que puede ser nociva para el niño y la que no ¿cómo establecer tales límites? y más aún ¿quiénes pueden establecerlos? En determinadas circunstancias estos límites pueden aparecer claramente, pero en otras ser absolutamente difusos.

Coincidiendo con las apreciaciones de James, Jenks y Prout (1998) la distinción entre *work* y *labour* puede llegar a resultar útil en lo que respecta a la determinación de prioridades en las políticas sociales, pero no lo es en términos analíticos. Lo que aparece bajo la forma de una diferenciación analítica es en realidad una distinción moral, que invita a realizar un juicio sobre el valor diferencial que tienen las actividades infantiles.

2.2. Las apreciaciones sobre el trabajo de los jóvenes: Naciones Unidas y OIT

En el caso de la juventud, lo que desde los organismos internacionales se problematiza no es el trabajo juvenil en sí, sino más bien el desempleo o la inserción precaria en el mercado laboral.

Como señalamos anteriormente respecto de la infancia, también aquí es necesario partir de la concepción de juventud desde la cual predicen dichos organismos. A diferencia de los niños –que representan, en cierto sentido, el futuro– los jóvenes son, desde esta visión, el actor del presente (o del futuro más inmediato). Los jóvenes son considerados como los “agentes clave” para el cambio social, el desarrollo económico y la innovación tecnológica (Naciones Unidas, 2007), constituyen un “capital” –productivo, de consumo, etc.– inestimable para los países, en tanto “portadores de una energía particular” y una “gran capacidad de innovación”, así como de “talento y creatividad” (OIT, 2004, 2006b).

Ya desde la década de 1960 la Organización de las Naciones Unidas puso su atención en los jóvenes, enfocando en la necesidad de su educación para el fomento de la paz y la cooperación internacional. En 1965 la Asamblea General aprobó la “Declaración sobre el Fomento entre la Juventud de los Ideales de Paz, Respeto Mutuo y Comprensión entre los Pueblos”, en la que se hacía un llamamiento a los gobiernos, organizaciones no gubernamentales y movimientos de juventud a realizar acciones en pos de esta proclamación

y para “que la nueva generación adquiriera conciencia de las responsabilidades que habrá de asumir en un mundo que estará llamada a dirigir” (Naciones Unidas, 1965).

Una década y media después, la Asamblea General proclamó el año 1985 como “Año Internacional de la Juventud”. Con motivo de esta proclamación, que llevó el lema “Participación, desarrollo, paz” –y que buscó, entre otras cosas, fomentar la valoración de los gobiernos nacionales sobre la potencial contribución de los jóvenes al desarrollo y a los objetivos de la Carta de Naciones Unidas– los distintos organismos que integran el sistema de la ONU fomentaron el desarrollo de estudios y medidas a nivel regional y nacional orientadas hacia los jóvenes.

Siguiendo esta orientación, en 1995 la Asamblea General aprobó el “Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes” (PAMJ), cuyo centro de coordinación es el “Programa de Juventud” de la División de Política Social y Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Dicho programa definió diez áreas prioritarias para la acción respecto de los jóvenes: una de ellas –entre otras como educación, pobreza, salud, medioambiente, abuso de drogas, delincuencia, actividades de esparcimiento, etc.– es el empleo (Naciones Unidas, 2005a). También instó a que una conferencia mundial de ministros de juventud se reuniera periódicamente bajo los auspicios de las Naciones Unidas. La primera se celebró en Lisboa en 1998 y se centró en la aplicación del Programa de Acción Mundial; en ella se aprobó la “Declaración de Lisboa sobre la Juventud”, que establece el compromiso de los gobiernos participantes de la conferencia mundial de aplicar políticas y programas en línea con el PAMJ.

Los jóvenes son definidos por las Naciones Unidas como el grupo poblacional comprendido entre los 15 y los 24 años de edad. Si bien en algunos documentos se enfatiza que este grupo no debe ser considerado homogéneo a nivel mundial ya que depende de factores socioculturales, institucionales, económicos y políticos específicos, se justifica su delimitación etaria por ser una convención estadística ampliamente aceptada¹⁰. A esta definición,

10 En la sección del sitio web de la ONU dedicado a la juventud (<http://www.un.org/esa/socdev/unyin/spanish/qanda.htm>) se aclara que: “...esa definición, por lo tanto, considera ‘niños’ a las personas menores de 15 años. Sin embargo, es digno de observar que el artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, los define como personas hasta la edad de 18 años. Esto fue intencional, pues era esperado que la convención proporcionara protección y derechos a un grupo de edad tan grande como sea posible, ya que no existía convención similar de las Naciones Unidas sobre los derechos de la juventud”.

adoptada a partir del Año Internacional de la Juventud, remiten todos los documentos de los demás organismos internacionales.

Según se visualiza en los documentos, la inclusión del problema del empleo juvenil en el PAMJ parte de la consideración de que el desarrollo económico sostenible depende de la participación de los jóvenes en los sectores productivos de la sociedad (Naciones Unidas, 2005b) y de un diagnóstico acerca de la tendencia creciente del desempleo juvenil a nivel mundial. Además de las pérdidas económicas, el desempleo juvenil es considerado un problema porque se le atribuyen efectos negativos respecto de la integración social y la estabilidad política¹¹, cuestiones en las que ahondan, como veremos más adelante, los documentos de la OIT.

En el año 2000, el problema del empleo juvenil se incluyó en la “Declaración del Milenio”, y más tarde la meta de “proporcionar a los jóvenes un trabajo digno y productivo” se incluyó en los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”. En el objetivo 8, que consiste en “fomentar una asociación mundial para el desarrollo”, se hace una mención explícita de dicha meta. A su vez –como mencionamos anteriormente– en el año 2003 el gobierno argentino agregó el objetivo de “promover el trabajo decente”. Aunque dentro de este objetivo no se establecieron metas dirigidas explícitamente a los jóvenes, el país se comprometió a reducir el desempleo y el trabajo no registrado, incrementar la protección social, disminuir la proporción de trabajadores que perciben un salario por debajo de la canasta básica y erradicar el trabajo infantil.

Si bien en casi todas las agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas existen secciones, programas y hasta dependencias específicas dedicadas a los jóvenes, es la OIT, en tanto organización dedicada específicamente a la problemática laboral, el organismo que más ahondó en la cuestión del trabajo de los jóvenes.

11 En un informe de 2005 elaborado por el Secretario General respecto de esta problemática, se grafica claramente esta preocupación cuando se afirma que “preocupa cada vez más a los responsables de la formulación de políticas que la frustración que causa el desempleo prolongado entre algunos grupos de jóvenes urbanos desemboque en una conmoción política e ideológica y en violencia. También se ha dicho que esos jóvenes sin oficio ni beneficio que han llegado a la sociedad como parte de un enorme ‘boom demográfico’ pueden llegar a cuestionar la autoridad del Estado y a poner en peligro su estabilidad. Se ha afirmado que esos jóvenes descontentos se dedicarán al terrorismo nacional e internacional. Sin embargo, conviene recordar que son muy pocas las personas que se dedican a esas actividades y no necesariamente son jóvenes, y que la relación de causalidad entre el desempleo juvenil y el terrorismo no está probada” (Naciones Unidas, 2005b: 10).

Los informes de la OIT de los últimos años muestran una clara preocupación por el tema del empleo juvenil. Según se afirma en ellos, la desaceleración en el crecimiento del empleo mundial y el creciente desempleo y subempleo han afectado a los jóvenes de manera más intensa. Entre los abundantes datos presentados en uno de sus documentos más recientes (OIT, 2006b) se destaca, en relación con la última década, la disminución de la proporción de jóvenes empleados dentro de la población juvenil mundial, el gran aumento de la cantidad de jóvenes desempleados, el incremento de la distancia entre la tasa de desempleo juvenil y la tasa de desempleo de los adultos—así como de las probabilidades de estar desempleados—, y el hecho de que más de la mitad de los jóvenes trabajadores en 2005 se encontraban bajo el umbral de la pobreza.

En función de este diagnóstico—y de otros previos en los que ya se venían detectando las tendencias mencionadas—, los documentos de la OIT señalan los “costos” que implican para los países el desempleo y el subempleo de los jóvenes, remarcando la “urgencia” de responder al problema del empleo juvenil. En un documento de 2004 ya se hace mención de los costos económicos a largo plazo y a nivel de la comunidad que entraña el problema del desempleo y subempleo de los jóvenes, identificando también entre ellos “costos individuales” y “familiares” (OIT, 2004). En un documento posterior del organismo se profundiza más en esta cuestión cuando se plantea que

“El desempleo juvenil y las situaciones que llevan a los jóvenes a rendirse de buscar empleo (el «desaliento laboral») o a trabajar bajo malas condiciones (el «subempleo») incurrir en costos económicos, sociales, individuales y familiares. La falta de trabajo decente, si se experimenta a temprana edad, muchas veces pone en permanente peligro las futuras perspectivas laborales de una persona y frecuentemente conlleva a patrones de comportamiento laboral inapropiados que perduran toda una vida. Existe un vínculo comprobado entre el desempleo juvenil y la exclusión social. La incapacidad de encontrar empleo genera una sensación de vulnerabilidad e inutilidad entre los jóvenes. Por lo tanto, las ganancias más obvias al aprovechar al máximo el potencial productivo de los jóvenes y asegurar la disponibilidad de oportunidades de empleo decente para ellos, son las ganancias personales que ellos mismos obtendrán. La segunda ganancia obvia de recapturar el potencial productivo de la juventud subutilizada es una ganancia económica. La juventud ociosa es costosa. No contribuyen al bienestar económico del país, al contrario. La pérdida de ingreso en la generación más joven se traduce en una falta de ahorros así como una pérdida de demanda agregada. Algunos jóvenes que no pueden ganarse la vida tienen que ser mantenidos por sus familias lo que disminuye la cantidad de dinero que queda para gastar e invertir a nivel de hogar. Las sociedades pierden la inversión que llevaron a cabo en la educación y los gobiernos no reciben

contribuciones a sus sistemas de seguridad social y se ven obligados a gastar más en servicios remediales, incluyendo programas de prevención del uso de drogas y del crimen. Todo esto amenaza el potencial de desarrollo de las economías. Por lo tanto, tiene sentido para un país enfocarse en la juventud desde un punto de vista de costo-beneficio” (OIT, 2006b: 1-2).

Esta interpretación de las “consecuencias personales” que la situación de vulnerabilidad en el mercado laboral acarrea a los jóvenes es recurrentemente mencionada en los documentos del organismo, vinculándola con los efectos que a largo plazo tendrá en la sociedad en su conjunto. En el documento citado se plantea más adelante que

“La vulnerabilidad de los jóvenes en el mercado laboral puede resultar en la pérdida de su autoestima, la exclusión social, el empobrecimiento, el ocio, la potencial atracción hacia actividades ilegales y finalmente a sentimientos de frustración con su situación y al apuntamiento de sus frustraciones a la sociedad que las creó. El peligro es que con la concentración de agravios, los jóvenes vulnerables pierden su fe en el sistema de gobierno que ellos consideran no ha cumplido sus expectativas” (OIT, 2006b: 35-36).

Por supuesto, se destacan también los costos económicos directos que el desempleo de los jóvenes implica para los países. Debido a su potencial productividad, “motivación” y “capacidad de innovación”, el desempleo/subempleo de los jóvenes constituye una importante pérdida económica. Según se estima en uno de sus informes, una reducción del desempleo de los jóvenes a nivel mundial a la mitad, llevaría a un aumento del PBI global de entre un 4,4 y un 7%. A los beneficios económicos directos se sumarían, según OIT, una reducción de gastos para contrarrestar “los comportamientos arriesgados, la violencia y la delincuencia”, así como “beneficios sociales tales como una reducción de la vulnerabilidad y la exclusión” (OIT, 2004).

En función de estas consideraciones, además de los desempleados y los subempleados otras categorías de jóvenes acaparan gran atención en los documentos del organismo, debido a que representan “una pérdida de recursos humanos y de potencial productivo”: los jóvenes inactivos por razones diferentes a la participación en el sistema educativo—los que “no estudian ni trabajan”—, y especialmente, entre ellos, los jóvenes inactivos por “desaliento” (aquellos que son clasificados como inactivos porque por alguna razón sintieron que buscar trabajo sería un esfuerzo inútil, y dejaron de buscarlo).

Según se afirma en los documentos, los “costos” globales del problema del empleo de los jóvenes son tan importantes que requieren de acciones específicamente dirigidas a ellos. Se destaca allí que el compromiso con el “empleo decente” y productivo para los jóvenes se haya incluido en la “Declaración del Milenio” y entre las metas de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

Como se sostiene en los documentos de OIT, los ODM establecen metas mensurables y con plazos determinados. Los progresos hacia dichas metas son objeto de informes regulares a nivel nacional, regional e internacional. Dentro del sistema de Naciones Unidas, la OIT cumple una función rectora en la preparación de informes sobre las tendencias relativas a la tasa de desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años –indicador 45, relacionado con la meta de “proporcionar a los jóvenes un trabajo digno y productivo”, incluida el marco del mencionado objetivo 8 que propone “fomentar una asociación mundial para el desarrollo”– (OIT, 2007a)¹².

Además del trabajo para el mejoramiento en la medición de éste y otros indicadores, la OIT realiza asesoramiento técnico y brinda recomendaciones de políticas orientadas a esta problemática. Las recomendaciones presentadas en los últimos documentos del organismo se basan en análisis sobre las tendencias mundiales de la situación de los jóvenes en el mercado laboral –mencionadas anteriormente– y de algunos análisis más detallados que consideran las desigualdades al interior del grupo de jóvenes en función de distintas variables. Así, en el documento de 2006 se destaca que los grupos de jóvenes más vulnerables en el mercado laboral (por las dificultades para encontrar empleo o por las peores condiciones laborales) son las mujeres, los jóvenes de menor edad

12 Otro organismo que a nivel regional ha tenido fuerte influencia en los últimos años respecto de la cuestión del empleo juvenil es la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), entidad de carácter gubernamental creada en 1992 en el marco de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud y que tiene como objetivos dinamizar, coordinar, facilitar apoyo técnico y político para el fortalecimiento de los organismos de juventud de la región, así como formular y ejecutar programas. Entre 1995 y 2000 desarrolló el “Programa Regional de Acciones para la Juventud en América Latina”, orientado a fortalecer el proceso de institucionalización de las políticas de juventud en la región y apoyar la creación de estructuras gubernamentales competentes en la materia. En 2005 la Cumbre Iberoamericana de Salamanca encomendó a la OIJ la realización de un “Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud”, que fue aprobado en 2008. El “Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud 2009-2015” entronca, según los documentos de la OIJ, con las metas y avances realizados en función de los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por la ONU, así como con las demás políticas delineadas por este organismo en relación con los jóvenes. Asimismo, va en concordancia con el impulso dado a la firma del acta de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes en octubre de 2005. El Plan establece seis líneas de actuación –tanto para la cooperación entre países como para las acciones en los ámbitos nacionales–: institucionalidad, participación, educación, salud, empleo y cultura (OIJ, 2007, 2008).

(15 a 19 años), los que poseen menores niveles educativos, aquellos que pertenecen a minorías étnicas y los que provienen de hogares de bajos recursos.

Las recomendaciones de política planteadas por la OIT apuntan, por lo tanto, a medidas de largo plazo, coordinadas y concertadas en una gama más amplia de políticas económicas y sociales:

“Las políticas y programas nacionales por las que se promueve el empleo de los jóvenes son más eficaces si se integran en las políticas macroeconómicas y sectoriales generales [...] La forma más eficaz de promover el empleo de los jóvenes es garantizar un entorno económico general que estimule el crecimiento con una alta creación de empleo. Esto requeriría en general una tasa de crecimiento económico elevada junto con iniciativas e instituciones que contribuyan al crecimiento intensivo del empleo” (OIT, 2004: 19).

En el caso de nuestro país, la oficina regional de la OIT publicó en 2007 un informe sobre “trabajo decente y juventud” en la Argentina. Allí se afirma que es preciso integrar el empleo de los jóvenes en las estrategias y programas nacionales de desarrollo, al tiempo que:

“...elaborar políticas y programas para mejorar la capacidad de empleo de los jóvenes, en particular a través de una educación, capacitación y formación continuas acordes con las exigencias del mercado laboral; y a promover el acceso al trabajo mediante políticas integradas que permitan la creación de trabajos nuevos y de calidad para los jóvenes, y faciliten el acceso a esos trabajos, en particular mediante iniciativas de información y capacitación” (OIT, 2007c: 12).

Como puede desprenderse de lo anterior, el trabajo de los jóvenes es propiciado desde los organismos internacionales. A diferencia del trabajo infantil, se considera que la inserción laboral de los jóvenes debe ser alentada por los Estados nacionales: se proponen políticas destinadas no sólo a mejorar la situación de los jóvenes activos (desempleados o subempleados), sino a incluir en la población económicamente activa a los jóvenes inactivos que no están integrados al sistema educativo.

Los argumentos utilizados para ello se basan fundamentalmente en una evaluación de costo-beneficio para las economías de los países; sin embargo, no sólo las cuestiones económicas son puestas en la discusión, sino también una variedad de relaciones causales simplistas entre la vulnerabilidad de los jóvenes en el mercado laboral, el “peligro” de la desintegración social y la inestabilidad política.

Aunque en algunos pasajes de los documentos citados se habla del “trabajo decente” desde la perspectiva del derecho y la protección social, en otros parece olvidarse por completo esta valoración moral, al plantearse claramente que mejorar las oportunidades laborales de los jóvenes reporta ganancias económicas al tiempo que constituye un mecanismo eficiente de control social. En este sentido, la preocupación por la “integración social” de los jóvenes parece preocupar más por sus efectos sobre el orden establecido que por la defensa del cumplimiento de los derechos de los jóvenes en tanto ciudadanos o en tanto trabajadores.

3. Implicancias de las propuestas construidas por los organismos internacionales

A partir de las formulaciones de los organismos que desarrollamos en el apartado precedente, se pueden plantear una serie de críticas a sus construcciones discursivas.

En primer lugar, cabe mencionar la cuestión de las delimitaciones por edad utilizadas y las ambigüedades que se plantean en torno a las mismas. Por un lado, la CIDN –y a partir de ella UNICEF– trata como “niño” a toda persona menor de 18 años, sosteniendo en su artículo 32 que se los debe proteger de cualquier forma de explotación económica o trabajo nocivo que interfiera en su educación, o cause daños a su salud y moralidad. Por otro lado, la OIT a partir del Convenio N° 138 establece la edad mínima de admisión al empleo, que no debe ser inferior a la edad en que cesa la obligatoriedad escolar, o en todo caso, no inferior a los 15 años. Este límite de edad representa la norma base a partir de la cual surgen la mayor parte de sus recomendaciones, y por ello es que –más allá de las recomendaciones de protección especial respecto de los “trabajos peligrosos” o “peores formas de trabajo infantil” hasta los 18 años– sus discursos se orientan a promover la inserción laboral de los “jóvenes” de 15 a 24 años. Como mencionamos anteriormente, en el caso de nuestro país coexisten una ley que extiende la escolaridad obligatoria hasta los 17-18 años y una ley que habilita a emplear adolescentes a partir de los 15 años (y de los 16 en 2010). Esto revela no sólo una tensión entre ambas normas sino también una incoherencia respecto de qué se busca fomentar a través de la legislación y las políticas que la acompañan.

En relación con los factores que los organismos atribuyen como determinantes del trabajo infantil y de los problemas de empleo de los jóvenes, el diagnóstico que se realiza es similar. En el caso de los niños trabajadores la condición de pobreza aparece como la causa más importante para explicar el fenómeno, luego mencionan como relevantes otros elementos, entre los cuales destacan la débil vinculación con el sistema educativo, que lo vuelve poco atractivo para las familias de los niños y para los niños mismos (problemas de acceso, bajo nivel de escolaridad de los padres de niños trabajadores, etc.). En el caso de los jóvenes, si bien se reconoce el alto nivel de desempleo y precariedad laboral como un problema generalizado de este grupo de edad, se plantea que los jóvenes provenientes de hogares de bajos recursos constituyen uno de los subgrupos más vulnerables. Para ambos grupos etarios se reconoce entonces la situación de pobreza como un factor clave en la generación de este tipo de inserciones en el mundo del trabajo, lo cual a su vez redundaría, según estos discursos, en una perpetuación de la misma condición, estableciéndose un “círculo vicioso”: el trabajo infantil conduce a tránsitos escolares inestables y/o inconclusos; el empleo juvenil precario y/o desempleo arrastran a “patrones de comportamiento laboral inapropiados”, ambos resultados producen la marginación de otras esferas de participación y la consecuente perpetuación de la exclusión social.

Asimismo, la lectura que los organismos hacen de las consecuencias que tienen ambos fenómenos se desarrollan en dos niveles: uno que podríamos denominar personal y otro social. Respecto de las consecuencias individuales, en el caso de los niños se argumenta que el trabajo a edades tempranas provoca un deterioro en “su integridad física, su salud y su moralidad”, obstaculizando su normal crecimiento y desarrollo, ya que el tiempo destinado al trabajo a) sustituye aquel reservado al juego y la educación y b) suele implicar exigencias que pueden sobrepasar las capacidades físicas de los niños y provocar trastornos en su salud. En el caso de los jóvenes, se realizan afirmaciones lineales respecto del impacto del desempleo y la inserción precaria en la subjetividad: se plantea el desencadenamiento de sentimientos de frustración, inutilidad y pérdida de la autoestima, lo cual puede conllevar –según estos discursos– a conductas violentas o disruptivas del orden social.

Al correr el eje hacia el nivel social, se observa que desde estas visiones el trabajo infantil constituye un problema porque provoca fundamentalmente una pérdida de capital humano. Los niños representan la fuerza de trabajo

futura, y en tanto tal, el desempeño de actividades laborales genera su desgaste prematuro, induciendo trabas en el desarrollo económico futuro. En cambio se considera que la juventud es una etapa adecuada para la integración al mercado laboral; de este modo, es su incapacidad de incorporación inmediata o su incorporación precaria la que genera pérdidas económicas, ya que constituye una fuerza de trabajo que no está siendo explotada en todas sus potencialidades. Al mismo tiempo, el diagnóstico que se realiza de las consecuencias personales –mencionado en el párrafo anterior– importa también a nivel social porque se le atribuyen potenciales impactos sobre la estabilidad política y social.

Además de ello, queda en evidencia que al referir a los determinantes del trabajo infantil y de los problemas de integración laboral juvenil, no se ahonda en los mecanismos que generan la pobreza y la exclusión social. Nada de esto es objeto de interés en las reflexiones de los organismos y, en todo caso, cuando aparece algún tipo de respuesta a este interrogante se vincula con afirmaciones aisladas y descontextualizadas tales como que la pobreza es producto de la disminución de las inversiones, o de la globalización, o de la crisis del empleo, etcétera.

No resulta ilógico que las recomendaciones de políticas que desarrollan estos organismos apunten –en parte– a paliativos coyunturales como la “concientización” y la “sensibilización” en el caso del trabajo de los niños, lo cual parece subestimar el peso que las condiciones materiales imponen para la reproducción de los grupos sociales, depositándolo fuertemente en la subjetividad o moralidad de los actores. En el caso de los jóvenes, se propone, a la par que la creación de empleo, el fortalecimiento de políticas educativas con énfasis en estrategias de capacitación laboral, así como mejoras en los canales de intermediación laboral. Se evidencia así que la apuesta fuerte está en la modificación de conductas, actitudes y capacidades de los individuos, por un lado, y en la promulgación de políticas de mediano alcance, por el otro, dejando de lado las cuestiones que tienen que ver con la génesis de la desigualdad y sus consecuencias a nivel macrosocial.

En consonancia con ello, en los documentos analizados se presenta una visión del “deber ser” de la infancia y de la juventud que tiene pretensiones de universalidad, es decir, se prescriben para todos ciertos comportamientos basados en los patrones hegemónicos de niñez y juventud de la sociedad capitalista occidental. A partir de esta visión, los discursos de los organismos

disponen un lugar de protección y resguardo para los niños, en tanto fuerza de trabajo futura, mientras que, para los jóvenes, se valora su potencial productivo actual, y cuando se fomenta su formación ésta aparece vinculada a las exigencias del mercado laboral. No puede soslayarse que, mientras las clases acomodadas tienen la posibilidad de prolongar la etapa de formación educativa (exclusiva), los sectores de menores recursos tienden a no gozar, dadas sus condiciones materiales de existencia, de dicha exclusividad, e incluso a no tener posibilidad de formación posterior. Por lo tanto, las políticas orientadas a la promoción del empleo de los jóvenes que no culminaron la educación básica no hacen más que reforzar la reproducción de las desigualdades.

Se deduce entonces que detrás del discurso de los organismos acerca de la defensa de los derechos y la protección de los niños y jóvenes aparecen claramente propósitos de racionalización económica y control político de determinados grupos sociales. Al mismo tiempo, subyace al argumento económico una visión psicobiológica del desarrollo humano, al considerar que –de manera casi automática– a partir de una edad determinada se alcanza una madurez psicológica y física que convierte a las personas en capital productivo, minimizando por lo tanto los complejos procesos por los que se producen social y subjetivamente las distintas “etapas” en la vida de las personas.

4. Comentarios finales

En el desarrollo de este artículo hemos revisado un discurso específico y ampliamente difundido acerca de los fenómenos del trabajo infantil y juvenil.

Hemos observado que desde los organismos internacionales se realizan diagnósticos sobre la situación de niños y jóvenes en el mercado laboral y se elaboran propuestas de intervención sobre sus prácticas basadas en miradas muchas veces simplificadoras y sesgadas. A pesar de los aportes que estos análisis representan en materia de conocimiento de las magnitudes de ambos fenómenos, hemos podido rastrear varios aspectos críticos en sus discursos: la carga moral de sus apreciaciones, las miradas lineales respecto de las causas y consecuencias de cada uno y las propuestas de política para su solución consecuentemente insuficientes.

Desde los planteos de los organismos internacionales, para cada uno de estos grupos se promueven políticas diferentes en relación con el trabajo: en un caso se busca su abolición, en el otro se lo fomenta. Como mencionábamos en el desarrollo del artículo, esto responde claramente a una visión utilitaria del problema: los niños deben ser protegidos porque constituyen la fuerza de trabajo del futuro, mientras que los jóvenes ya están biológicamente “maduros” para insertarse en el sistema productivo. Esta mirada utilitaria del papel de los niños y los jóvenes en la sociedad es complementada por una visión ultraconservadora del papel de las políticas de Estado respecto de los grupos poblacionales: se declara abiertamente que promover la inserción laboral de los jóvenes constituye un mecanismo eficiente de control social, orientado al mantenimiento del orden establecido.

Si se pretende contribuir a una defensa de los derechos y protección de todos los niños y jóvenes, las intervenciones deberían estar orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades y, al mismo tiempo, estar fundadas en la realidad de los grupos sociales. Tener una mirada integral sobre las prácticas laborales implica ponerlas en relación con las necesidades de las familias de las que los niños y jóvenes son parte, y con la ubicación de éstas en la estructura social. Para ello es necesario realizar análisis multidimensionales que recuperen también la visión de los distintos miembros de la familia y el significado que dichas actividades tienen para la reproducción familiar. Si bien en los últimos años los organismos han incorporado algunos estudios de este tipo, los mismos no han sido considerados centrales ni han modificado los lineamientos básicos de sus discursos.

En este sentido, desde el medio académico se han desarrollado numerosos estudios que –desde diversas perspectivas teóricas y metodológicas– dan cuenta de las condiciones de vida de los distintos sectores sociales, sus problemas para lograr la reproducción social y los arreglos familiares y sociales organizados en torno de ello, que sería necesario considerar. Muchos de estos estudios recuperan como centrales las prácticas y representaciones de los actores inmersos en estas realidades, de las cuales el trabajo infantil y juvenil son parte. Estos estudios permiten desandar las explicaciones lineales de estos fenómenos, contraponiéndoles visiones multidimensionales que toman en cuenta la especificidad de los contextos y los casos en que emergen.

Referencias bibliográficas

ALARCÓN GLASINOVICH, WALTER (1997), *El trabajo infante -juvenil en América Latina y El Caribe. Conceptos, situación y políticas*, Brasil, UNICEF.

CARDARELLI, GRACIELA, DORREGO GABRIELA, NIRENBERG, OLGA, CHIARA, MAGDALENA y DI VIRGILIO, MERCEDES (2007), “La dinámica institucional del trabajo infantil y adolescente: entre las percepciones y las prácticas” en *El trabajo infantil en la Argentina: análisis y desafíos para la política pública*, Buenos Aires, OIT y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

CARDARELLI, GRACIELA, DORREGO GABRIELA, NIRENBERG, OLGA, y ESTRUCH DOLORES (2007), “Mi historia, tu historia: el trabajo infantil desde la perspectiva de las familias” en *El trabajo infantil en la Argentina: análisis y desafíos para la política pública*, Buenos Aires, OIT y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

DURO, ELENA y MACÓN, ATILIO (2002), *La infancia y el trabajo infantil. Serie Trabajo Infantil y Educación*, Buenos Aires, UNICEF.

DURO, ELENA (2007), “Enfoque integral de derechos y trabajo infantil: oportunidades y desafíos”, en *El trabajo infantil en la Argentina: análisis y desafíos para la política pública*, Buenos Aires, OIT y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

FELDMAN, SILVIO (2001), “Trabajo infantil en el ámbito urbano en la Argentina”, ponencia presentada en el 5to. *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Buenos Aires, 3 de agosto.

GUTIÉRREZ AGEITOS, PABLO; KOEHS, JÉSICA; SCHAMBER, PABLO, y SUÁREZ, FRANCISCO (2007), *Informe sobre trabajo infantil en la recuperación y reciclaje de residuos*, Buenos Aires, UNICEF y OIM.

JAMES, ALLISON; JENKS, CHRIS y PROUT ALAN (1998), *Theorizing Childhood*, Cambridge, Polity Press.

MARTÍN-CRIADO, ENRIQUE (2005), “La construcción de los problemas juveniles”, en *Nómadas*, N° 23, Bogotá.

MORENO, CARMEN y DUARTE, DAVID (2005), “Trabajo infantil. La declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo”, en *Promover los principios y derechos fundamentales a través del diálogo social*, OIT, Buenos Aires, OIT.

NACIONES UNIDAS (1965), “Declaración sobre el Fomento entre la Juventud de los Ideales de Paz, Respeto Mutuo y Comprensión entre los Pueblos”, Asamblea General, resolución 2037 del 7 de diciembre de 1965.

NACIONES UNIDAS (2005a), *World Youth Report. Young people today, and in 2015*, en <http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/wyr05book.htm>, accedido el 21 de mayo de 2007.

—— (2005b), *Informe sobre la juventud mundial 2005. Informe del Secretario General*, en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/635/86/PDF/N0463586.pdf>, accedido el 21 de mayo de 2007.

NACIONES UNIDAS (2007), *La juventud y las Naciones Unidas*, en <http://www.un.org/esa/socdev/unyin/spanish/mandate.htm>, accedido el 16 de mayo de 2007.

OIJ (2007), *Jóvenes de Iberoamérica y los Objetivos de Desarrollo del Milenio: desafíos a mitad del camino*, en www.oij.org/documentos/doc1202814531.pdf, accedido el 26 de abril de 2009.

—— (2008), *Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud 2009-2015*, aprobado en el Compromiso de San Salvador, XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de octubre de 2008.

OIT (1995), *Trabajo Infantil en los países del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, s/d.

—— (2002), *Integrando el género en las acciones contra el trabajo infantil*, Ginebra, OIT.

—— Sector de Empleo (2004), *Un buen comienzo: trabajo decente para los jóvenes*, Ginebra, OIT.

—— (2005), *Nuevos desafíos en el combate contra el trabajo infantil por medio de la escolaridad en América Central y América del Sur*, San José, OIT.

—— (2006a), *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*, Ginebra, OIT.

—— (2006b), *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, Ginebra, OIT.

—— (2007a), *La Declaración del Milenio, los ODM y el Programa de Trabajo Decente de la OIT: una visión de conjunto*, en <http://www.ilo.org/mdg>, accedido el 22 de mayo de 2007.

—— (2007b), *Reflexiones para el cambio. Análisis de los planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil en América Latina y El Caribe*, Lima, OIT.

—— (2007c), *Trabajo decente y juventud - Argentina*, Lima, OIT- Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

SALAZAR, MARÍA CRISTINA (1992), "Trabajos peligrosos para niños y jóvenes. Situación en América Latina y políticas estatales", en *Revista Nueva Sociedad*, N° 11, páginas 38-47.

UNICEF (1996), *El trabajo infanto-juvenil en América Latina. Diagnóstico y políticas*, UNICEF.

—— (1997), *Agenda de acción. Conferencia de Oslo sobre trabajo infantil*, UNICEF.

VALLES, MIGUEL (1997), *Técnicas Cualitativas de Investigación Social*, Madrid, Síntesis.