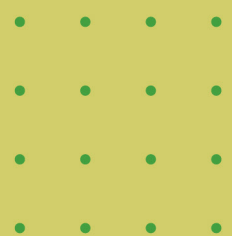
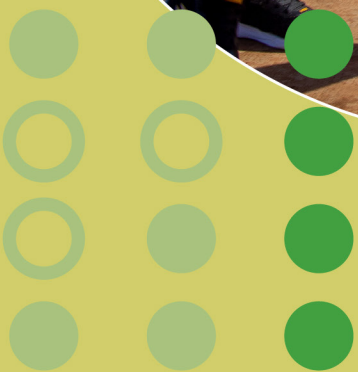
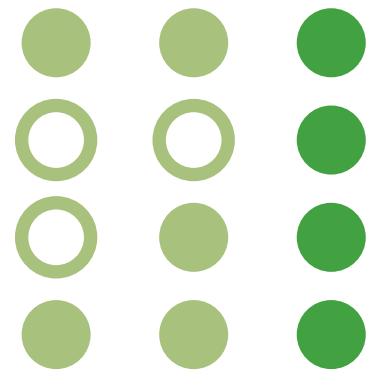


Serie de Propuestas Metodológicas

# EL FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA ANTE CASOS DE TRABAJO INFANTIL EN LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

LA EXPERIENCIA DE TUCUMÁN Y MISIONES (ARGENTINA)





### Desarrollo y Autogestión (DyA).

El fortalecimiento de los Sistemas de Protección de la Infancia ante casos de trabajo infantil en la producción agrícola. La experiencia en Tucumán y Misiones (Argentina). *Serie de Propuestas Metodológicas*. Autora: Blanco Esmoris, María Florencia. Provincia de Tucumán y Provincia de Misiones: ONG DyA, 2024. 66 pp. ISSN 2796-8596

Segundo Informe de la Serie de Propuestas Metodológicas. ONG Desarrollo y Autogestión (DyA). Abril-Junio 2024.

1. Sistemas de protección. 2. Trabajo Infantil. 3. Misiones 4. Tucumán. 5. Proyecto PAR

#### Equipo de trabajo

**Investigación e informe:** María Florencia Blanco Esmoris

**Equipo técnico DyA Misiones:** Norma López, Andrea Wedekamper, Daniela Storti y Juan Carlos Mareco.

**Equipo técnico DyA Tucumán:** Betina Castro, María José Mosquera, Noelia Mercado, Claudia Frasca.

**Revisión de contenido:** Bianca Musante, Helga Fourcade y Maró Guerrero.

**Corrección:** Nancy Boufflet

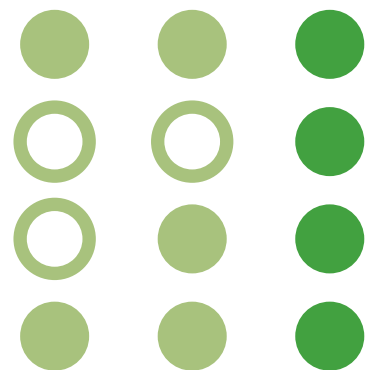
El financiamiento para esta publicación es provisto por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos bajo el acuerdo de cooperación No. IL-32817-18-75-K. El 100 % de los costos totales del proyecto se financia con fondos federales del gobierno de los Estados Unidos, por un total de 2.5 millones de dólares. Este material no refleja necesariamente los puntos de vista o políticas del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, ni tampoco las menciones de marcas, productos comerciales u organizaciones implican la aprobación del gobierno de Estados Unidos.



# El fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia ante casos de trabajo infantil en la producción agrícola

La experiencia de Tucumán y Misiones (Argentina)





# ÍNDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS  
RESUMEN EJECUTIVO  
INTRODUCCIÓN

## 1. ENTRE LA NORMA Y LA APLICACIÓN EN LOS CASOS DE TI Y TA

- 1.1. Normativas ante casos de TI y TA no protegido
- 1.2. La Ley 26.061: de objetos a sujetos, del tutelaje a la titularidad de derechos
- 1.3. Desafíos para producciones agrícolas libres de TI y TA en Misiones y Tucumán

## 2. EL SPDI EN MISIONES

- 2.1. El fortalecimiento del SPDI en Misiones
- 2.2. “Volver a la escuela”: la revinculación escolar como un modo de intervención integral para el abordaje del TI y el TA

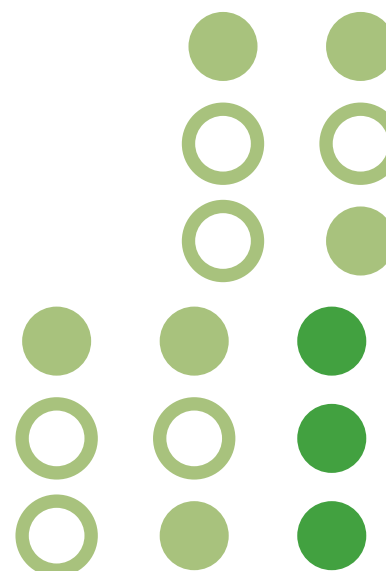
## 3. EL SPDI EN TUCUMÁN

- 3.1. El fortalecimiento del SPDI en Tucumán
- 3.2. Promover y acompañar el trabajo del SPDI a nivel comunal

## 4. EL ACCIONAR INSTITUCIONAL ANTE SOSPECHA DE TI EN TUCUMÁN Y MISIONES

## 5. FORTALEZAS Y DESAFÍOS DE LOS SPDI PROVINCIALES

BIBLIOGRAFÍA



## LISTADO DE ABREVIATURAS

<b>CAPyT</b>	Centros de Apoyo Pedagógicos y Tecnológicos
<b>CCI</b>	Centros de Cuidado Infantil
<b>CIDN</b>	Convención Internacional de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
<b>CONAET</b>	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
<b>COPRETI</b>	Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil
<b>DDHH</b>	Derechos Humanos
<b>DINAyF</b>	Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (Tucumán)
<b>DyA</b>	Desarrollo y Autogestión
<b>ETM</b>	Equipo Técnico-territorial Misiones (DyA)
<b>ETT</b>	Equipo Técnico-territorial Tucumán (DyA)
<b>ICoProDE</b>	Instrumento de Corresponsabilidad para la Protección del Derecho a la Educación (Misiones)
<b>NNyA</b>	Niños, Niñas y Adolescentes
<b>PAR</b>	Producción Agrícola Responsable
<b>SPDI</b>	Sistema de Protección de Derechos de la Infancia
<b>SPS</b>	Sistemas de Protección Social
<b>TI</b>	Trabajo Infantil
<b>TA</b>	Trabajo Adolescente No Protegido

# RESUMEN EJECUTIVO

*Este informe técnico es la sistematización de la experiencia de fortalecimiento técnico de los sistemas de protección de infancias y adolescencias, en la atención de casos de TI y TA, realizada por la organización de la sociedad civil DyA en las provincias de Misiones y Tucumán (Argentina) entre 2019 y 2023.*

En Argentina, como en el resto del mundo<sup>1</sup>, la **participación de niños y niñas en actividades productivas, tanto en las áreas urbanas como rurales, es una realidad y una problemática persistente a lo largo y ancho del país** (Duro, 2007; Waisgrais, 2007; Cutri et al., 2012; Halperin, 2012; Mazzarella, 2013; Zuker, 2018; Trujillo Salazar, 2022), que **se intensifica en escenarios de crisis institucionales, sanitarias y económicas**. Los efectos de estas crisis **generan una mayor vulnerabilidad económica y social** para las familias, así como también la insuficiencia y/o intermitencia en el acceso a servicios básicos provistos por el Estado, que pueden traducirse en que NNyA deban asumir mayor cantidad de tareas (en algunos casos, vinculadas al orden doméstico y/o productivo) durante un mayor período de tiempo, para contribuir con las estrategias de subsistencia de su hogar.

Dicha problemática ocurre en el marco de economías locales y regionales de **proyección internacional**—por ejemplo, del sector agrícola— también caracterizadas por el alto grado de informalidad y una fuerte rotación de trabajadores. Estas economías, en muchos casos, **se apoyan sobre el trabajo familiar intensivo generando contextos propicios a la presencia de TI y TA**. Con frecuencia, la incorporación de NNyA en dinámicas de trabajo se da desde temprana edad, esto último, a veces entendido socialmente como “juego” o “ayuda”. Estas **situaciones, muchas veces invisibilizadas y normalizadas**, conllevan a una progresiva naturalización del trabajo y aceptación cultural que se ancla en factores de transmisión intergeneracional que hacen complejo identificar al TI y TA como problemas sociales<sup>2</sup>. Estos escenarios impactan en la escolarización de NNyA y en el ejercicio de otros derechos. **A partir de la sanción de la Ley 26.061/2005, los Sistemas de Protección de Derechos de la Infancia en Argentina se proponen garantizar la promoción, protección y restitución de derechos de NNyA a nivel nacional, subnacional y local, con el resultado de ser complementarios al Sistema de Protección Social (SPS)<sup>3</sup>.**

La organización de la sociedad civil DyA, a partir de la implementación del proyecto Producción Agrícola Responsable (PAR) en Argentina, procura desde 2019 fortalecer el rol del Estado en sus niveles subnacional y local, en articulación con el sector productivo y la sociedad civil para la prevención del TI y la protección de derechos de NNyA. Desde este proyecto se entiende que las mejoras en las condiciones de trabajo de las adultas y los adultos y del cuidado de NNyA robustecen la

<sup>1</sup> La Organización de las Naciones Unidas estima que más de 160 millones de niños y niñas se encuentran en situación de trabajo infantil y, al menos, más de la mitad en situación de trabajo forzoso. “Child Labour” en UN Special Representative of the Secretary-General on Violence Against Children, véase: <https://violenceagainstchildren.un.org/content/Child%20Labour>

<sup>2</sup> En Argentina el trabajo infantil está penado la ley (art. 148bis Código Penal) y prohibido para todas las personas menores de dieciséis (16) años. El trabajo adolescente (a partir de los 16 años) es considerado protegido si se realiza con los recaudos establecidos por las Leyes 20.744, 26.727 y 26.844 y el decreto 1117. En este marco, en el caso de que los adolescentes realicen trabajo, actividades, ocupaciones o tareas que constituyan trabajo peligroso, no cuenten con el registro o incumplan alguna otra normativa laboral, se aplicarán las sanciones correspondientes.

<sup>3</sup> Los SPS procuran garantizar el acceso a ingresos adecuados para sostener el nivel de bienestar universal para toda la población, promoviendo la inclusión social y la mejora de las condiciones de vida de las familias en general. Esto implica que puedan acceder al SPS (a los servicios de educación, salud, etc.) a lo largo del ciclo vital, lo que en un país federal como Argentina presenta diversos desafíos para la política pública (Rausky, 2021) y el orden normativo.

protección integral de los derechos de las infancias y adolescencias para generar cadenas productivas, en este caso, del arándano, la yerba mate y el limón, libres de trabajo infantil. Desde DyA se articuló una estrategia dialogada con los SPDI de las provincias. En el diagnóstico inicial se advirtió cómo la educación y los cuidados de NNyA resultan ser fundamentales para promover la posibilidad real de que las/os adultos/as trabajen teniendo a sus hijas/os en espacios protegidos y de calidad.

En términos generales, el fortalecimiento técnico de DyA consistió en: (a) desplegar alianzas estratégicas para el apoyo a funcionarias/os de diversos niveles y carteras de la administración pública; (b) mejorar la coordinación interinstitucional a partir de mesas de diálogo locales para detectar situaciones de TI y TA, y establecer mecanismos de acción (Mesas Interinstitucionales; ICoProDE); (c) capacitar y sensibilizar a autoridades provinciales, municipales y comunales; (d) motorizar andamiajes institucionales para el cuidado (CCI) y apoyo a las trayectorias educativas de NNyA (CAPyT; Punto Joven).

Como resultados del fortalecimiento se destacan: a) el despliegue y la mejora del anclaje territorial de los SPDI provinciales; b) herramientas construidas (fichas de registro y protocolos) para la identificación y derivación de casos; c) personal de las áreas de niñez a nivel municipal y comunal capacitado en la detección de casos de TI y TA; d) andamiajes interinstitucionales en funcionamiento (Mesas locales y provinciales).

Además de los avances y el trabajo multiactoral en ambos territorios, se presentan una serie de desafíos: a) elaborar matrices sobre la percepción del riesgo, en general con las/os afectadas/os por las características del empleo agrícola y sus familias, para lograr ubicar el TI y TA en el abanico de problemas identificados (Misiones y Tucumán); b) promover la informatización y unificación de los registros de casos de vulneración de derechos de NNyA a nivel local (municipal en Misiones; municipal y comunal en Tucumán); c) promover la reglamentación del SPDI a nivel comunal (Tucumán); e) promover instancias de intercambio con referentes (municipales, provinciales, nacionales) en materia de SPDI (municipios-comunas en Tucumán; entre municipios en Misiones).



# INTRODUCCIÓN

El escenario de desigualdad social de las últimas décadas, ocasionado por la **progresiva financiarización de la economía y transnacionalización de la producción, generó un mercado de trabajo más flexible, precario, inestable y desprotegido**<sup>4</sup>, el cual se profundizó por la crisis sanitaria producida por el COVID-19, trastocando el acceso a derechos de muchas familias. En contextos de **profunda vulnerabilidad**, dichos efectos se plasman en las dinámicas familiares de una economía de subsistencia que puede generar que niñas, niños y adolescentes (en adelante, NNYA) se inserten en tareas productivas y/o reproductivas intensivas de manera temprana. En Argentina, se presenta una situación compleja por la heterogeneidad estructural de la economía, la informalidad laboral, la inequidad y el dispar nivel de protección social de las infancias y adolescencias entre las provincias (Del Valle, 2013).

La última Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA 2016-2017) en Argentina destaca que el 10,0 % de los/as niños y niñas de 5 a 15 años realizan al menos una actividad productiva<sup>5</sup>, con mayor incidencia en las áreas rurales (19,8 %), y en las regiones del Noroeste (NOA) y el Nordeste (NEA) (13,6 % y 13,1 %, respectivamente). En lo que respecta a los/as adolescentes de entre 16 y 17 años, la actividad productiva se intensifica alcanzando un 31,9 % del total del país que realiza al menos una, mientras que en las áreas rurales lo hacen el 43,5 %. De este total, casi todos/as (el 98 %)<sup>6</sup> lo hacen sin protección social ni beneficios laborales (vacaciones pagas, aguinaldo, obra social, cobertura de riesgos de trabajo, etc.).

Con frecuencia ocurre que ni las familias ni los/as NNYA acceden a una **cobertura efectiva en materia de protección social (en adelante, SPS)**<sup>7</sup>, sobre todo si se considera que tanto “la niñez y la adolescencia suelen estar subrepresentadas en la cobertura del pilar contributivo de la protección social (seguridad social)” (CEPAL-UNICEF, 2020: 4). Esto provoca condiciones propicias para la exacerbación de situaciones de trabajo infantil (en adelante TI) o trabajo adolescente no protegido (en adelante TA)<sup>8</sup>.

Desde los inicios del siglo XXI, el Estado argentino ha procurado avanzar en la **ampliación de derechos laborales y cobertura en la seguridad social (sobre todo en salud y educación) con la intención de reducir desigualdades sectoriales y regionales**, así como de contrarrestar dicha avanzada del mercado<sup>9</sup> que lleva a incorporar a NNYA en sus sistemas productivos, lo cual se profundiza en sectores agrícolas sostenidos en economías familiares. En este marco es que el Estado argentino, apoyándose en marcos normativos internacionales, aplica una **ley laboral que prohíbe el trabajo infantil y protege el trabajo adolescente**.

<sup>4</sup> Para una mayor historización de la temática puede consultarse Golbert et al., 2012.

<sup>5</sup> Según la definición de la EANNA se considera trabajo a las actividades de producción de bienes y servicios para el mercado, sea este remunerado o no, actividades para el autoconsumo y actividades domésticas intensivas (es decir 10 horas por semana o más para niños de 5 a 15 y de 15 horas o más en el caso de adolescentes de 16 y 17 años).

<sup>6</sup> El 98 % se calcula para los que trabajan para el mercado, no los que hacen actividades de autoconsumo o domésticas.

<sup>7</sup> Referir a la protección social implica considerar las acciones públicas de las que forman parte tanto el gobierno como organizaciones no gubernamentales, destinadas a la protección de los trabajadores, pero también, a los sectores vulnerables de la población o de toda la ciudadanía (Golbert y Roca, 2011; Golbert, et al., 2012). “Los sistemas de protección social expresan un doble compromiso: conciliar la independencia individual con la responsabilidad colectiva” (Del Valle, 2013: 175). en lo que respecta a la normativa internacional, encontramos como marco legal vinculante la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el Convenio No 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como medida mínima de seguridad social. En el último se entiende un esquema de participación solidaria entre los distintos actores.

<sup>8</sup> De acuerdo con el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (PNPETI) se entiende por trabajo infantil (en adelante, TI) “toda actividad económica y/o estrategia de supervivencia, remunerada o no, realizada por personas que se encuentran por debajo de la edad mínima de admisión al empleo”; por trabajo adolescente aquel “realizado por personas de 16 y 17 años” y por trabajo infantil peligroso “a aquellas actividades laborales realizadas por personas menores de 18 años, que se encuentren prohibidas por la normativa vigente” (Plan Nacional 2024-2028). Entre las modalidades del trabajo infantil encontramos: a) la actividad económica para el mercado; b) la actividad para el consumo; c) las actividades domésticas intensas.

Ahora bien, a menudo, el Estado, que actúa como agente principal encargado de garantizar tanto el funcionamiento del SPS como del Sistema de Protección de Derechos de las Infancias (en adelante, SPDI), interviene desde una postura que tiende a la fiscalización del mercado laboral, donde a la presencia de NNyA en actividades productivas se responde a partir de sanciones a los empleadores, dejando de lado la posibilidad de implementar estrategias integrales de protección complementarias a estas que, asimismo, involucren también al sector productivo y a la sociedad civil.

*“... el Estado es imprescindible pero no suficiente...”  
(Vicegobernador de Misiones, extracto de nota de prensa 29/04/2022)<sup>10</sup>*

Las problemáticas del TI y el trabajo adolescente no protegido (TA) en agricultura demandan el funcionamiento adecuado y eficiente de los SPS que operan en distintas escalas administrativas, así como un SPDI que ponga en funcionamiento los mecanismos normativos y garantice los protocolos de intervención ante situaciones de sospecha y riesgo de TI y TA, abarcando tanto la dimensión promocional como proteccional. Con todo, persisten los desafíos para garantizar la mejora de las condiciones de trabajo, a la vez que proveer de servicios y espacios seguros y cuidados para NNyA en donde participen todos los actores institucionales y sociales, garantizando su integralidad y corresponsabilidad.

El proyecto PAR<sup>11</sup> implementado por la Organización de la Sociedad Civil DyA en Argentina, tiene por objetivo generar buenas prácticas en agricultura con el fin de fortalecer las políticas del sector público y acciones del sector productivo para la prevención y erradicación del TI teniendo como referencia a los marcos legales en materia de protección (Ley 26.061) y trabajo infantil (Ley 26.390). El accionar del proyecto se abocó a tres cadenas productivas: arándano, yerba mate y limón<sup>12</sup>. Las producciones de arándano y limón, con foco en la provincia de Tucumán (NOA)<sup>13</sup>, mientras que la yerbatera en Misiones (NEA). Para esto, desde 2019, viene realizando una multiplicidad de acciones para trabajar junto a actores estatales, productivos y de la sociedad civil, favoreciendo la consolidación de un SPDI que tenga como prioridad su dimensión integral y corresponsable. Prosiguiendo el objetivo mencionado, se busca robustecer a los actores estatales y sus mecanismos de coordinación inter e intrainstitucionales para incidir en las políticas públicas en lo que respecta a la protección de NNyA porque se entiende que, en palabras de la coordinadora territorial de Tucumán (DyA), “el sistema de protección somos todos y todas”.



<sup>9</sup> Es menester señalar que la inversión pública en protección social de NNyA es fundamental para evitar que la desigualdad en el acceso a oportunidades en esa etapa de la vida cristalice en capacidades desiguales y disparidades sociales difíciles de revertir (CEPAL-UNICEF, 2020).

<sup>10</sup> Véase: <http://www.diputadosmisiones.gov.ar/nuevo/evento&id=6344>

<sup>11</sup> Proyecto financiado por el Ministerio de Trabajo de Estados Unidos.

<sup>12</sup> La oficina de Asuntos Laborales Internacionales (en inglés Bureau of International Labor Affairs, ILAB) elabora un informe anual sobre las peores formas de trabajo infantil, de manera bianual; lista de bienes producidos mediante trabajo infantil o trabajo forzoso y actualiza la lista de productos fabricados mediante trabajo infantil forzoso o en régimen de servidumbre. Para el año 2022, entre las cadenas productivas relevadas en Argentina se encontraban el arándano y la yerba mate.

<sup>13</sup> También se ha trabajado en la provincia de Entre Ríos y algunos sectores de la provincia de Buenos Aires, pero a los fines de este informe nos abocaremos a las provincias mencionadas.

Este informe sistematiza la experiencia de fortalecimiento de los Sistemas de Protección Integral de las infancias y adolescencias desde la asistencia técnica provista por el proyecto PAR para la erradicación del TI y TA en dos provincias: Tucumán y Misiones. Complementariamente, presenta y analiza el trabajo a nivel subnacional, municipal y comunal (en el caso de Tucumán) del SPS. Asimismo, se aboca a dar cuenta de las articulaciones que generan valor agregado al accionar multiactoral y los espacios que operan como andamiaje interinstitucional de cuidado y apoyo a las trayectorias educativas.

El estudio surge de una investigación de corte cualitativo con enfoque etnográfico y se vertebra a partir de fuentes primarias y secundarias de información.

Entre las actividades que se llevaron adelante:

### Cuadro 1. Etapas de la investigación

ETAPA 1 – Introducción al campo de estudios	Revisión documental proyecto PAR
	Documentos generados por el Equipo Técnico-territorial Misiones (ETM): 2021, 2022 y 2023
	Documentos generados por el Equipo Técnico-territorial Tucumán (ETT): 2021, 2022 y 2023
	Revisión normativa SPS y SPDI
	Revisión bibliográfica focalizada en sistemas de protección, TI y TA
ETAPA 2 – Trabajo de campo	Realización de entrevistas individuales y grupales de tipo virtual y presencial a:
	territoriales de DyA (Misiones y Tucumán)
	funcionarios/as provinciales (Misiones y Tucumán)
	funcionarios/as municipales (Apóstoles y Aristóbulo del Valle en el caso de Misiones; Famaillá en Tucumán)
	funcionarios/as comunales (Comuna Teniente Berdina y Santa Lucía en Tucumán)
	efectores de dispositivos estatales (ejemplo, Programa Amachay –DINAYF–; promotores de derechos)
ETAPA 3 – Análisis de la información	al sector privado (por ejemplo, recursos humanos del sector de la yerba mate)
	Sistematización de la información y análisis
ETAPA 4 – Validación	Escritura del informe final
	Presentación y ajuste del informe final

*Fuente: elaboración propia.*



# 1. ENTRE LA NORMA Y LA APLICACIÓN EN LOS CASOS DE TI Y TA

En Argentina la experiencia es reveladora: ante casos de trabajo infantil y trabajo adolescente no protegido, parecieran encontrarse complejidades en la aplicación de la ley y en las articulaciones entre diferentes agencias estatales para el resguardo de derechos de NNyA, y entre los alcances y límites del sistema de protección.

## 1.1. Normativas ante casos de TI y TA no protegido

A la hora de analizar los SPDI en Argentina, resulta necesario atender a dos factores sustantivos que configuraron la transformación de estos en los últimos años. Por un lado, el fortalecimiento del papel del Estado en el desarrollo de las políticas públicas y, por otro, el acompañamiento normativo para garantizar y regular el accionar de estos sistemas.

En lo que respecta al SPDI y su articulación con la protección de NNyA y las posibilidades de trabajar o no, se destacan:

**Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) –también incorporada a la Constitución Nacional de 1994–<sup>14</sup> ratificada por Ley Nacional 23.849.**

Artículo 32:

1. Los Estados parte reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

2. Los Estados parte adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito, y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados parte, en particular:

- a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;
- b) dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo;
- c) estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.

La legislación argentina, mediante la Ley 26.061, establece la protección integral de derechos de NNyA en el territorio de la República Argentina y establece el paraguas normativo para el derecho al trabajo de los y las adolescentes.

**Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de 2005 (Ley 26.061)<sup>15</sup> .**

Artículo 25:

Derecho al trabajo de los adolescentes. Los Organismos del Estado deben ga-

<sup>14</sup> Debe considerarse que este marco internacional también habilitó otros avances legislativos, como en el año 2013 diversas sanciones penales a quienes obtengan algún tipo de beneficio o rédito económico del trabajo de NNyA.

<sup>15</sup> Esta ley se desarrollará en profundidad en los apartados siguientes.

garantizar el derecho de las personas adolescentes a la educación y reconocer su derecho a trabajar con las restricciones que imponen la legislación vigente y los convenios internacionales sobre erradicación del trabajo infantil, debiendo ejercer la inspección del trabajo contra la explotación laboral de las/os niñas, niños y adolescentes.

Este derecho podrá limitarse solamente cuando la actividad laboral importe riesgo, peligro para el desarrollo, la salud física, mental o emocional de los adolescentes.

Los Organismos del Estado, la sociedad y en particular las organizaciones sindicales coordinarán sus esfuerzos para erradicar el trabajo infantil y limitar toda forma de trabajo legalmente autorizada cuando impidan o afecten su proceso evolutivo.

En materia de empleo y sobre las peores formas de TI, se encuentra una serie de normativas nacionales que ratifican convenios internacionales:

**Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo –1973 (núm. 138)<sup>16</sup> – ratificado en 1996 por la Ley 24.650.**

**Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil –1999 (núm. 182)<sup>17</sup> – ratificado en 2001 por la Ley 25.255.**

Respecto a la normativa argentina vinculada a la prohibición y penalización del TI y TA se encuentran:

**Ley de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente de 2008 (Ley 26.390)<sup>18</sup>.**

Artículo 2:

La presente ley alcanzará el trabajo de las personas menores de dieciocho (18) años en todas sus formas.

Se eleva la edad mínima de admisión al empleo a dieciséis (16) años en los términos de la presente.

Queda prohibido el trabajo de las personas menores de dieciséis (16) años en todas sus formas, exista o no relación de empleo contractual, y sea este remunerado o no.<sup>19</sup>

Toda ley, convenio colectivo o cualquier otra fuente normativa que establezca una edad mínima de admisión al empleo distinta a la fijada en el segundo párrafo, se considerará a ese solo efecto modificada por esta norma.

La inspección del trabajo deberá ejercer las funciones conducentes al cumplimiento de dicha prohibición.

---

<sup>16</sup> Puede consultarse en: ILO\_C138.

<sup>17</sup> Puede consultarse en: ILO\_C182.

<sup>18</sup> Para más información, consultar: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141792/norma.htm>

<sup>19</sup> Al respecto, en el artículo 6, de esta ley se precisa: "Las personas desde los dieciséis (16) años y menores de dieciocho (18) años podrán celebrar toda clase de contratos de trabajo, en las condiciones previstas en los artículos 32 y siguientes de esta ley. Las reglamentaciones, convenciones colectivas de trabajo o tablas de salarios que se elaboren, garantizarán a estos trabajadores igualdad de retribución, cuando cumplan jornadas de trabajo o realicen tareas propias de trabajadores mayores. El Régimen de Aprendizaje y Orientación Profesional aplicable a los trabajadores desde los dieciséis (16) años hasta los dieciocho (18) años estará regido por las disposiciones respectivas vigentes, o que al efecto se dicten". Cabe señalar que con esta ley se eleva la edad mínima de admisión al empleo pasando de una edad mínima de 15 años a 16 años. Si bien la Ley es del año 2008 la implementación se hizo efectiva a partir del 25 de mayo de 2010.

## Ley sobre la penalización del trabajo infantil (incorporación del artículo 148 bis al Código Penal) de 2013 (Ley 26.847).

Artículo 1: Será reprimido con prisión de 1 (uno) a 4 (cuatro) años el que aprovechar económicamente el trabajo de un niño o niña en violación de las normas nacionales que prohíben el trabajo infantil, siempre que el hecho no importare un delito más grave.

Quedan exceptuadas las tareas que tuvieren fines pedagógicos o de capacitación exclusivamente.

No será punible el padre, madre, tutor o guardador del niño o niña que incurriere en la conducta descripta.

## Decreto sobre los tipos de trabajo peligroso para menores - 2016 (Decreto N° 1117)<sup>20</sup>.

Como se advierte, el TI constituye un delito penal, mientras que el trabajo de adolescentes no registrado o que no cumpla con las protecciones debidas, puede ser objeto de sanción administrativa para el empleador.

En materia de trabajo:

- Ley de trabajo agrario de 2011 (Ley 26.727).
- Ley de trabajo para el personal de casas particulares de 2013 (Ley 26.844).

Entre los organismos específicos que promueven el cumplimiento de las normas vinculadas al TI y TA se encuentran:

**Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI)** creada en el 2000 (Decreto 719/00) en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

- **Objetivo:** coordinar, evaluar y dar seguimiento a los esfuerzos en favor de la prevención y la erradicación real y efectiva del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente<sup>21</sup>.

- **Composición interministerial, intersectorial y tripartita** (representantes de los ministerios, trabajadores y empleadores).

- **ReXgida por el MTEySS y por los entonces Ministerios de Relaciones Exteriores, Desarrollo Social, Economía, Educación, Interior, Justicia y Derechos Humanos y Salud.** Cuenta con representación de:

- la Confederación General del Trabajo (CGT), de la Central de Trabajadores de Argentina (CTA); desde el sector empleador, la Unión Industrial Argentina (UIA) y la red de empresas contra el trabajo infantil;

- participan organizaciones religiosas (ejemplo: la Conferencia Episcopal Argentina) y de la sociedad civil (ejemplo, UNICEF)<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Puede consultarse en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/266668/norma.htm>

<sup>21</sup> Puede consultarse en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/266668/norma.htm>

<sup>22</sup> Véase: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/infantil/comision-nacional-para-la-erradicacion-del-trabajo-infantil>

**Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI)** creada en el 2002 (suscripción al Convenio 187 entre CONAETI, el MTEySS y el Consejo Federal del Trabajo (CFT).

- Objetivo: priorizar la articulación y el fortalecimiento que tienen competencia primaria en el abordaje del TI y TA<sup>23</sup>.
- Se dictan las bases de colaboración entre nación y provincia para crear las COPRETI.
- Las COPRETI procuran continuar la estructura tripartita que se establece en la CONAETI.
- Son presididas por quienes ejercen el rol de ministros/as o secretarios/as (de acuerdo con cual fuera la máxima jerarquía) de la cartera de trabajo de cada provincia.

En el caso de las provincias en las que trabaja DyA, encontramos las siguientes normativas que declaran la creación de cada COPRETI a nivel provincial (Cuadro 2):

**Cuadro 2. Normativas provinciales de las COPRETI en Misiones y Tucumán**

	Misiones	Tucumán
Normativa creación COPRETI en cada provincia	Decreto Provincial 1402/02	Creación impulsada por la implementación de la Ley 26.390
Normativas complementarias a nivel provincial y/o local	Modificación Ley XV – No 5 – Ley Orgánica de Municipalidades (2020) Motoriza la generación de las COPRETI a nivel municipal.	Resolución 831 – Reglamentaria del trabajo artístico

*Fuente: elaboración propia.*

Cabe señalar que, si bien por momentos la información es entre escasa y fragmentaria en términos documentales, se advierte que los recursos de cada COPRETI dependen de las partidas que se asignen por el Presupuesto General de cada provincia, lo que muchas veces termina siendo discrecional y con partidas prácticamente nulas.

De manera transversal a la CONAETI y las COPRETI, surgen una serie de Planes Nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo infantil y Protección del Trabajo Adolescente (en Argentina: 2006-2010<sup>24</sup>; 2011-2015<sup>25</sup>; 2018-2022<sup>26</sup>; 2024-2028<sup>27</sup>) que pretenden coordinar y homogenizar las capacidades, tanto institucionales como

<sup>23</sup> A su vez, las COPRETI son las encargadas de "otorgar los permisos correspondientes a trabajo infantil artístico y en empresa familiar". Véase en: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/infantil/comisiones-provinciales-para-la-prevencion-y-erradicacion-del-trabajo-infantil>

<sup>24</sup> Véase en: [https://webapps.ilo.org/static/spanish/buenos-aires/trabajo-infantil/resource/docs/sabermas/documentos/1\\_plan\\_nacional\\_2006.pdf](https://webapps.ilo.org/static/spanish/buenos-aires/trabajo-infantil/resource/docs/sabermas/documentos/1_plan_nacional_2006.pdf).

<sup>25</sup> Véase en: [https://webapps.ilo.org/static/spanish/buenos-aires/trabajo-infantil/resource/docs/sabermas/documentos/plan\\_nacional\\_erradicacion\\_ti\\_mteysss.pdf](https://webapps.ilo.org/static/spanish/buenos-aires/trabajo-infantil/resource/docs/sabermas/documentos/plan_nacional_erradicacion_ti_mteysss.pdf). Es importante mencionar que en el año 2013 se aprueba la resolución 532/2013 que establece en la línea de acción 9.4 del objetivo 9: Propiciar la institucionalización de mecanismos de enlace que favorezcan la participación de la CONAETI y las COPRETI en los ámbitos legislativos.

<sup>26</sup> Puede consultarse en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trabajoinf\\_plannacional.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trabajoinf_plannacional.pdf).

<sup>27</sup> En 2024 se genera otro Plan (2024-2028), puede consultarse en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-1570-2023-394400/texto>.

técnicas, para promover instancias de diálogos en los distintos niveles provinciales y favorecer su fortalecimiento. Por ejemplo, en su formulación del plan 2018-2022 –que comprende la mayor parte en la que se implementó el proyecto PAR– los ejes centrales fueron: A) eje transversal (referido a la capacitación, la formación, la evaluación y el monitoreo); B) eje de prevención y C) eje de restitución de derechos. A pesar de este esfuerzo institucional, tal como fuera manifiesto por la coordinadora de COPRETI en Tucumán: “los recursos son mínimos, aunque hay intenciones de hacer muchísimo”.

De acuerdo con lo presentado, si bien encontramos un **marco normativo y un andamiaje institucional robusto**, en su implementación esto se ve **tensionado entre paradigmas que se abocan a:**

- **punir la falta y/o**
- **garantizar derechos** en lo que a NNyA respecta.

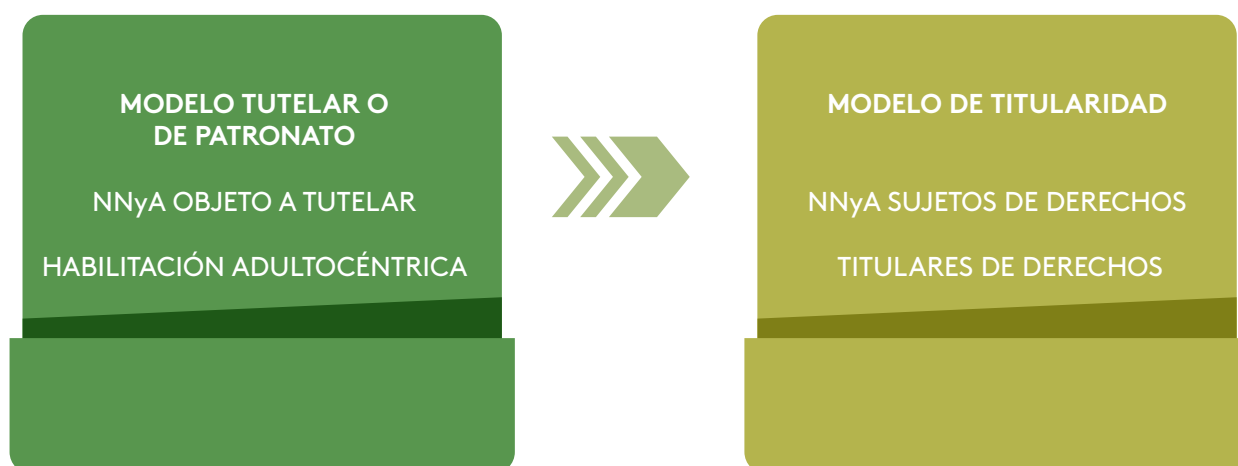
Por un lado, el **Estado argentino cuenta con un sistema de inspecciones** (dependiente de las carteras del Ministerio de Trabajo a nivel nacional y/o provincial) para **identificar los casos de TI**: son quienes notifican y dirigen hacia la justicia los casos encontrados. En esas instancias, en las que ocurre la detección de un caso, se dirigen al fuero federal: es el sistema judicial (en adelante SJ) aquel que cuenta con la competencia para sancionar los casos de TI, y no entra en diálogo con el SPDI. El SJ centra su accionar, mayoritariamente, en punir a las empresas y/o adultos/as responsables del TI, dejando a un lado acciones complementarias que podrían dirigirse hacia la sensibilización en materia de TI y TA no protegido con estos actores. Asimismo, **la implementación de sanciones pocas veces contempla intervenciones que, al mismo tiempo, breguen por la protección integral de las infancias**. De hecho, no existen suficientes experiencias a nivel provincial respecto a cómo abordar estas problemáticas de manera integral desde el sector judicial.

La falta de intervención del SPDI, sumado a que en el sector judicial no haya algún tipo de sensibilización al respecto, se añade al hecho de que, de acuerdo con las autoridades entrevistadas en las provincias de Misiones y Tucumán, existan desafíos persistentes para que se articulen de manera clara los roles y las incumbencias correspondientes a cada sistema (ejecutivo, legislativo y judicial) en las respectivas intervenciones (sobre todo en pos de que se establezca una articulación interinstitucional eficiente que posibilite el trabajo conjunto en la derivación de casos y el trabajo de sensibilización con los actores). Asimismo, esta situación confluye con el hecho de que, en muchas carteras del Estado a nivel provincial y también en el ámbito local, el TI y TA no se vean como un problema con sus especificidades, sino como una vulneración más de derechos de NNyA lo que, en la mayoría de los casos, no genera protocolos definidos con base en esta problemática.

Como se presentó anteriormente, en lo que se refiere a la protección de las infancias en Argentina y al SPDI, la sanción de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de NNyA genera un marco de derechos y garantías que organiza una nueva relación entre el Estado y la protección (véase subapartado siguiente).

## 1.2. La Ley 26.061: de objetos a sujetos, del tutelaje a la titularidad de derechos

Para comprender el accionar de los SPDI en materia de trabajo infantil, resulta importante recuperar algunos elementos de la legislación de protección de las infancias y adolescencias. En el año 2005, la sanción de la Ley 26.061<sup>28</sup> implicó un cambio de paradigma en lo que se refiere a la concepción de **NNyA**, adecuándose a las pautas y directrices previstas por la Convención por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (CIDN). A partir de esta, los NNyA son vistos como **titulares de derechos**, respetando la progresividad y la autonomía en el acceso a estos. Se los deja de concebir como objetos pasando a ser “sujetos de derecho” lo cual resulta en la necesidad de respeto a otros derechos como el de ser escuchados y que su opinión sea tenida en cuenta. Esto último implicó la incorporación explícita de un **enfoque de derechos** que establece un **nuevo tipo de relación entre las niñeces y adolescencias para con el Estado**.



En su artículo 3 la CIDN señala el principio de interés superior de la niña, niño y adolescente en la máxima satisfacción, integral y simultánea, de los derechos y garantías reconocidos en esta ley. Es importante señalar que el eje de **integralidad** implica considerar el amplio espectro de derechos a ser protegidos así, bajo un principio de **corresponsabilidad** que involucra a los diversos actores sociales (estatales, privados y comunitarios).

Entre las disposiciones generales de esta ley, encontramos delineadas las pautas bajo las cuales deben elaborarse las políticas públicas del Estado (fortalecimiento, descentralización, gestión asociada, promoción de redes intersectoriales, constitución de organizaciones para la defensa y protección de NNyA), así como el ecosistema de actores que involucra la responsabilidad gubernamental, la responsabilidad familiar y la participación comunitaria<sup>29</sup>. Tal como se señala en la literatura, de esta ley emerge una “nueva institucionalidad” (Villalta y Llobet, 2019: s/n) para la protección y el resguardo de las infancias.

<sup>28</sup> Esta Ley deroga la denominada Ley Agote 10.903, de Patronato de Menores.

<sup>29</sup> Esto puede consultarse en los artículos 5, 6 y 7 de la normativa, disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.htm>

**Cuadro 3. Definición de tipos de intervenciones (2) dirigidas a la restitución de derechos de la niñez**

<p><b>ARTÍCULO 33 – MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS</b></p>	<p>Son aquellas emanadas del órgano administrativo local competente ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de una o varias niñas, niños o adolescentes, individualmente considerados, con el objeto de preservar estos derechos, restituirlos o reparar las consecuencias de su violación. La amenaza o violación a que se refiere este artículo puede provenir de la acción u omisión del Estado, de la sociedad, los particulares, los padres, la familia, representantes legales o responsables, o de la propia conducta de la niña, niño o adolescente. La falta de recursos materiales de los padres, de la familia, de los representantes legales o responsables de las niñas, niños y adolescentes, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza la separación de su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización.</p>
<p><b>ARTÍCULO 37 – MEDIDAS DE PROTECCIÓN</b></p>	<p>Comprobada la amenaza o violación de derechos, deben adoptarse, entre otras, las siguientes medidas: a) Aquellas tendientes a que las niñas, niños o adolescentes permanezcan conviviendo con su grupo familiar; b) Solicitud de becas de estudio o para jardines maternales o de infantes, e inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar; c) Asistencia integral a la embarazada; d) Inclusión de la niña, niño, adolescente y la familia en programas destinados al fortalecimiento y apoyo familiar; e) Cuidado de la niña, niño y adolescente en su propio hogar, orientando y apoyando a los padres, representantes legales o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, juntamente con el seguimiento temporal de la familia y de la niña, niño o adolescente a través de un programa; f) Tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de la niña, niño o adolescente o de alguno de sus padres, responsables legales o representantes; g) Asistencia económica. La presente enunciación no es taxativa.</p>
<p><b>ARTÍCULO 39 – MEDIDAS EXCEPCIONALES<sup>30</sup></b></p>	<p>Son aquellas que se adoptan cuando las niñas, niños y adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio. Tienen como objetivo la conservación o recuperación por parte del sujeto del ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias. Estas medidas son limitadas en el tiempo y solo se pueden prolongar mientras persistan las causas que les dieron origen.</p>

*Fuente: elaboración propia con base en la Ley 26.061.*

La Ley 26.061 procura una serie de pautas para las políticas públicas con el fin de:

- **favorecer la descentralización de los organismos de aplicación;**

<sup>30</sup> El artículo 40 de esta ley señala que solo serán procedentes cuando, previamente, se hayan cumplimentado debidamente las medidas dispuestas en el artículo 33.

- promover y garantizar mayor “autonomía, agilidad y eficacia”;
- promover las **redes intersectoriales**.

Esta legislación “limitó las atribuciones tutelares del poder judicial, restringiendo prerrogativas y fortaleciendo a las agencias administrativas” (Villalta y Llobet, 2019: s/n), proceso que condujo a la creación del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia a finales del año 2006. Este cambio también se apoya en una progresiva desjudicialización de la intervención, así como una promoción de la labor interjurisdiccional. En muchos casos, también pone en la órbita del Estado muchas de sus funciones que, por el tipo de legislación anterior de orientación religiosa y organizada alrededor de la figura de patronato, complejizaba el ejercicio de facultades por parte del Estado. Este cambio implica un reposicionamiento del enfoque a ser transmitido en los distintos sistemas (ejecutivo, legislativo y judicial) y, de manera añadida, en el cual formar a funcionarios/as e involucrar a toda la sociedad.

Este cambio de paradigma dispone la conformación (artículo 32 de la Ley 26.061)<sup>31</sup> del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que involucra a todos los organismos, entidades y servicios de gestión estatal o privada del ámbito nacional, provincial y municipal. Esta legislación otorga un rol significativo a las organizaciones de la sociedad civil que en su misión institucional desarrollen programas o servicios de promoción destinados al tratamiento, protección y defensa de los derechos de NNyA (artículo 65).

### 1.3. Desafíos para producciones agrícolas libres de TI y TA en Misiones y Tucumán



<sup>31</sup> La reglamentación de la Ley 26.061 se produce a partir del decreto 415/2006.

El TI y TA es un problema social multicausal que resulta en diversas violaciones de derechos de NNyA. Por ello, considerar el abordaje sobre las condiciones que generan situaciones de riesgo de TI y TA **exige un enfoque sistémico** de la problemática que incorpore a todos los actores sociales. Aunque esto pudiera resultar hasta una obviedad y un tanto repetitivo, no lo es.

Un enfoque sistémico implica un marco y un método que comprende el funcionamiento entre actores desde una perspectiva holística, integradora y circular, en donde resultan fundamentales las relaciones entre los componentes. De esta manera, no se puede pensar que solo podrán funcionar acciones para erradicar el TI y el TA si solo se piensa en una detección a partir de una inspección laboral que, en el supuesto de identificarse un caso, tenga solución únicamente mediante la judicialización. Se entiende que hay otros actores que fortalecen el sistema y que, en gran medida, forman parte de la relación directa de NNyA con sus contextos próximos; allí encontramos: escuelas y postas de salud activas para la identificación de casos y para ofrecer servicios de remediación; oficinas de infancia con capacidad para analizar casos y determinar las medidas necesarias; sectores productivos informados y con mecanismos para detectar situaciones y referirlas. Muchas veces las empresas (quienes contratan mano de obra) resultan ajenas a los espacios de diálogo y de trabajo conforme a fortalecer los sistemas de protección, en general, y los sistemas de protección de derechos para los niños, niñas y adolescentes, en particular, a los cuales se afecta de manera directa o indirecta. Esto resulta de importancia considerando que las empresas, cada vez más, procuran realizar acciones de remediación de los efectos negativos de sus prácticas en el marco de lo que se conoce como Responsabilidad Social Empresarial (RSE)<sup>32</sup>.

DyA, como parte del proyecto PAR, se propuso impulsar un **modelo multiactoral** de prevención, monitoreo y atención de la problemática. La hipótesis sobre la que se desarrolló la experiencia fue que cada territorio requiere una estrategia de articulación de actores, dinamizada por una o varias instituciones con capacidad de liderar/ coordinar a las demás. Identificar estas capacidades supuso la construcción de un mapa de actores y el establecimiento de alianzas.

---

<sup>32</sup> La Responsabilidad Social Empresarial (RSE) se define como la contribución activa y voluntaria al mejoramiento social, económico y medio ambiental de las empresas.

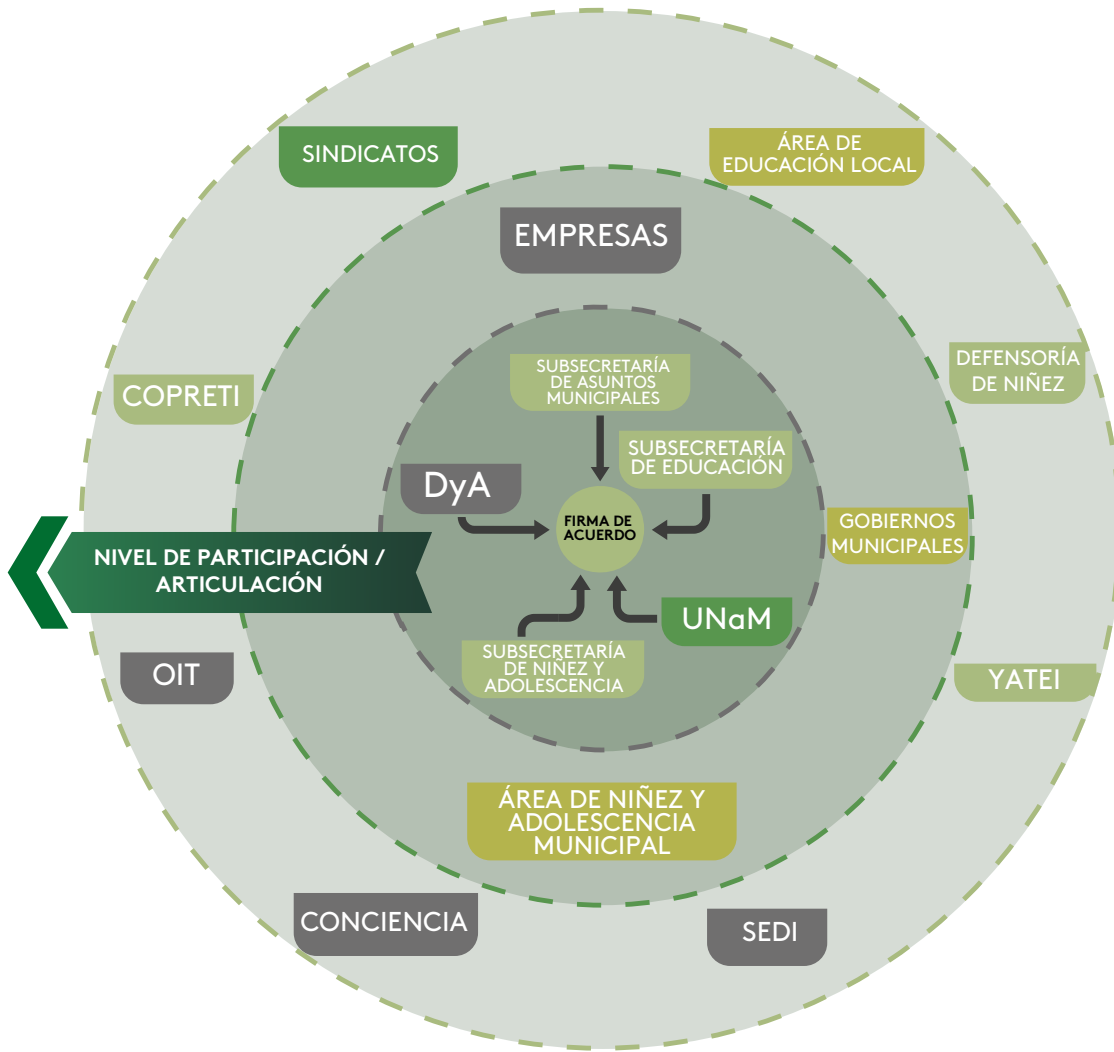
## MESA PROVINCIAL - TUCUMÁN



### REFERENCIAS DE COLORES

- ÁMBITO NACIONAL
- ÁMBITO PROVINCIAL
- ÁMBITO MUNICIPAL
- OSC

# MESA INTERINSTITUCIONAL - MISIONES



- Gestión de Servicios Educativos
  - Investigaciones
  - ICOPRODEs
- Formación situada áreas de niñez

## REFERENCIAS DE COLORES

- ÁMBITO NACIONAL
- ÁMBITO PROVINCIAL
- ÁMBITO MUNICIPAL
- OSC

Es significativo mencionar que la estrategia de trabajo en una y otra provincia fue diferencial respecto al armado de alianzas iniciales y de acuerdos tanto con el Estado como con el sector productivo.

#### MISIONES - DEL ESTADO AL → SECTOR PRODUCTIVO

El inicio del trabajo se llevó adelante a partir de un acuerdo significativo a nivel del poder ejecutivo, particularmente, con la Vicegobernación de Misiones.

#### TUCUMÁN - DEL SECTOR PRODUCTIVO AL → ESTADO

El inicio del trabajo se llevó adelante a partir de un acuerdo significativo con Comité Argentino de Arándanos (ABC).

Un acercamiento inicial de DyA en ambas provincias reveló que producto de la organización de carteras ministeriales y sus formas particulares de articulación y delimitación de incumbencias (vinculadas con la tensión planteada anteriormente entre protección/judicialización:

- el trabajo de articulación interinstitucional es parcial;
- parte de los efectores desconocen el enfoque en materia de derechos de infancias y la consideración del interés superior del/la niño/a como principio a resguardar;
- los estilos de abordaje de quienes conforman el SPDI son divergentes;
- la jerga específica (judicial; social; educativa, etc.) genera confusiones y distancias si no hay conocimiento previo al momento de articular acciones.

Esto último, como se profundizará en los siguientes apartados, genera desbalances en el grado de integralidad que involucra un SPDI, por ejemplo, el hecho de no contar con instancias comunes de diálogo entre los sistemas (sobre todo entre el ejecutivo y el judicial) y al interior de las carteras (educación, salud, desarrollo social, etc.). Por ejemplo, de acuerdo con el trabajo realizado, pudo advertirse que COPRETI (en ambas provincias) y la Defensoría de NNyA (en Misiones) tienen un accionar fragmentario en acompañar las acciones del SPDI.

El mapeo de actores en cada provincia permitió advertir diversas prioridades en lo que respecta a las necesidades institucionales y de abordaje que debían trabajarse en cada provincia (irán desplegándose en los apartados venideros) conforme a dos ejes: promocional y proteccional.

- El **eje promocional** refiere a las acciones orientadas en cambiar formas de pensar y de actuar, en este caso, vinculadas al acceso a derechos de NNyA y, específicamente, a la vulneración de estos en casos de TI y TA. Implica acciones de difusión, sensibilización y educación.

- El **eje proteccional** comprende las acciones de capacitación, dispositivos de atención e intervención destinados a garantizar el acceso y ejercicio de derechos de NNyA y la asistencia a las familias, para que asuma sus responsabilidades vinculadas con la crianza de las infancias y adolescencias.

En términos generales, pudieron proponerse una serie de herramientas comunes al trabajo en cada provincia (Cuadro 4) adaptadas a las necesidades y demandas identificadas.

**Cuadro 4. Tipo de fortalecimiento técnico y herramientas asociadas (nivel provincial y municipal).**

Tipo de fortalecimiento	Herramientas comprendidas
<p><b>Técnico –proteccional</b></p>	<p><b>Capacitaciones en:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Marco normativo involucrado (nacional, provincial y municipal) vinculado al SPDI en casos de TI</li> <li>● Competencias de cada organismo y modo de articulación</li> <li>● Responsabilidades</li> </ul> <p><b>Procedimientos como:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Protocolos</li> <li>● Rutas de atención</li> </ul> <p><b>Metodologías para:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● La elaboración de pautas de entrevista y registro a las familias ante vulneración de derechos de NNyA</li> <li>● Planilla de registro de casos –tipo semáforo–</li> </ul>
<p><b>Técnico –promocional</b></p>	<p><b>Campañas de sensibilización</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Diseño de material para la sensibilización de actores locales y de las familias</li> <li>● Socialización de programas y proyectos destinados a NNyA</li> <li>● Difusión de actividades y encuentros</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia.*

Estas herramientas fueron implementadas de acuerdo con los hallazgos iniciales y las alianzas generadas en cada territorio (Diagrama 1 y 2), con ligeros cambios en uno se observa una impronta de relacionamiento inicial con el Estado (Misiones) y en otro con el sector productivo (Tucumán).



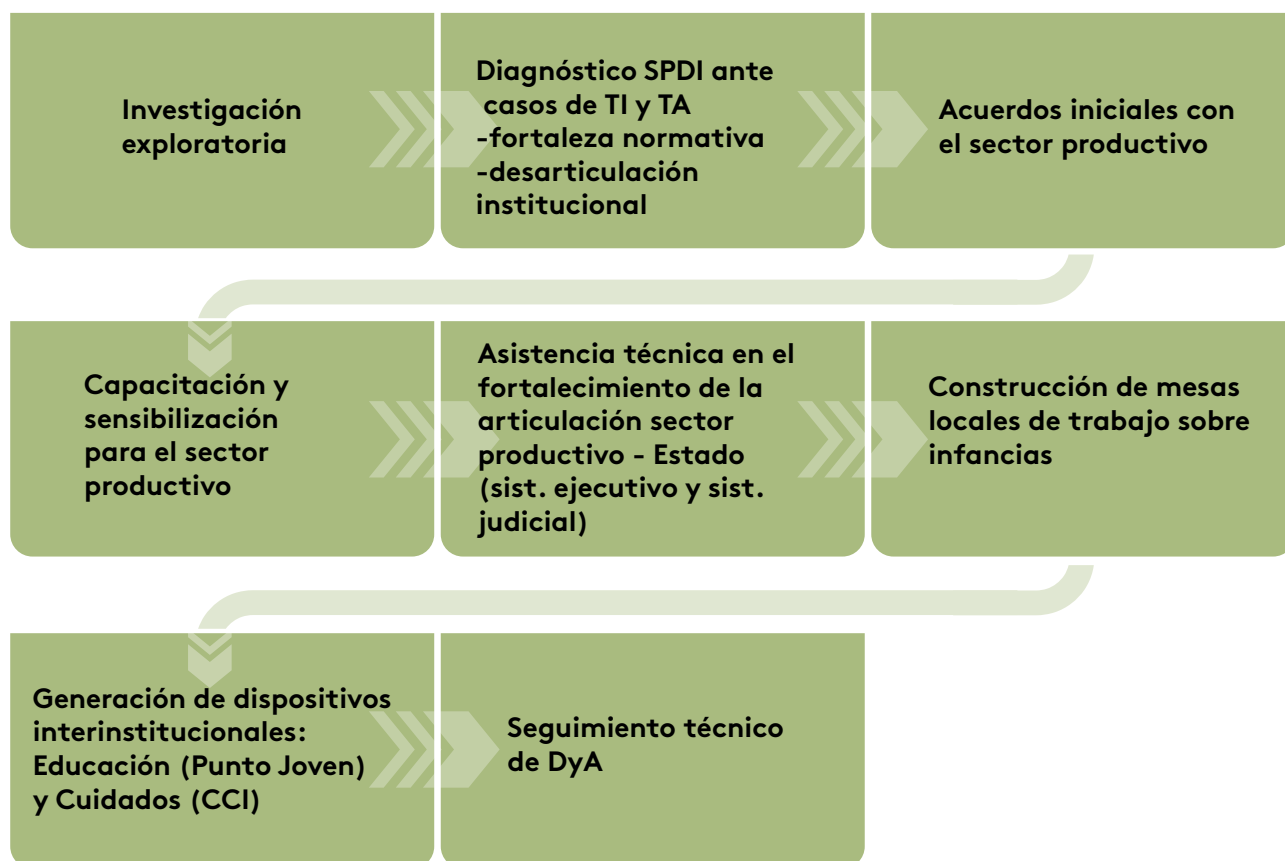
Diagrama 1. Pasos del tipo acompañamiento al SPDI de Misiones desde el ETM



Fuente: elaboración propia sobre la base de un estudio de sistematización.



Diagrama 2. Pasos del tipo de acompañamiento al SPDI de Tucumán desde el ETT



*Fuente: elaboración propia sobre la base de un estudio de sistematización.*

Dos orientaciones principales que asumieron las estrategias de protección del SPDI fueron:

- cuidados
- educación

Era necesario que los actores desplegaran servicios concretos para evitar que los niños/as trabajaran y para que, en caso de ser identificada esta situación, estos servicios formaran parte de la referencia necesaria en el territorio.

Un factor para la incorporación temprana de niñas/os a la mano de obra infantil es que en muchos casos las mujeres rurales no tienen donde dejar a sus hijos/as mientras trabajan. Prácticamente no existen servicios de cuidado infantil en las zonas rurales<sup>33</sup>, lo cual además atenta contra el derecho de las mujeres a trabajar, a lo que se suma la naturalización de ciertas prácticas de ayuda intensiva en tareas reproductivas. Por otro lado, si bien en Argentina la cobertura del nivel primario es casi universal, pues el 96 % de niños y niñas acceden a la educación, la tasa de asistencia en secundaria cae dramáticamente al 65,9 % –en los últimos años– y la caída en la terminalidad educativa en este nivel llega al 70 % (resultados 2021-SITEAL). Muchos/as adolescentes abandonan el sistema educativo porque tienen que trabajar o porque no comprenden lo que aprenden. Si bien existen políticas para el retorno a la escuela desde los Ministerios de Educación, estas son débiles en las zonas rurales.

<sup>33</sup> En Argentina, la Ley 26.206 y la norma 27.025 del año 2015 reglamentan la obligatoriedad escolar desde los 4 años hasta la finalización del nivel de educación secundaria, debiendo el Estado garantizar dicho derecho. Por tanto, en edades más tempranas (0 a 4 años) el Estado no está obligado a garantizar esto. Según la Encuesta Nacional sobre la Estructura Social (ENES), en la región del noroeste argentino (NOA) solo el 10 % de las infancias de entre 0 y 2 años concurre a un establecimiento escolar; de aquellos, un 1 % lo hace en establecimientos de gestión pública (Faur y Pereyra, 2018). Es decir, la provisión de servicios públicos y gratuitos de cuidado es prácticamente inexistente. Con respecto a la tasa de escolarización de las infancias de 3 y 4 años, solo la mitad de los niños y niñas concurre a algún establecimiento educativo en esta región argentina (Faur y Pereyra, 2018).

## MISIONES

En diálogo con lo propuesto en Misiones y con los acuerdos generados, el foco de las acciones vinculadas al SPDI se orientó al eje educativo sobre todo con foco en el nivel provincial y municipal:

**Cuadro 5. Propuestas salientes en Misiones**

Propuestas	Trayectoria educativa
Atención	CAPyT Facilitadoras comunitarias de gestión socioeducativa
Coordinación	ICOPRODE Mesa provincial (apoyo a Modelos municipales <sup>34</sup> –ver en los siguientes apartados–)

## TUCUMÁN

De acuerdo con las demandas identificadas complementariamente, se efectuaron diversas propuestas de trabajo en pos de consolidar el SPDI, para garantizar que las familias dedicadas a la producción arandanera y limonera pueda desarrollar su trabajo y el cuidado de sus hijos e hijas esté garantizado (Centros de Cuidado Infantil). En la misma sintonía, se trabajó en la estrategia de fortalecimiento de la trayectoria educativa de NNyA escolarizados (Punto Joven). En lo que respecta a la coordinación, encontramos el trabajo desde la Mesa Multiactoral de la provincia.

**Cuadro 6. Propuestas salientes en Tucumán.**

Propuestas	Cuidados	Trayectoria educativa
Atención	Centros de Cuidado Infantil (CCI)	Punto Joven
Coordinación	Mesa multiactoral Mesa comunal (experiencia Santa Lucía)	

*Fuente: elaboración propia.*

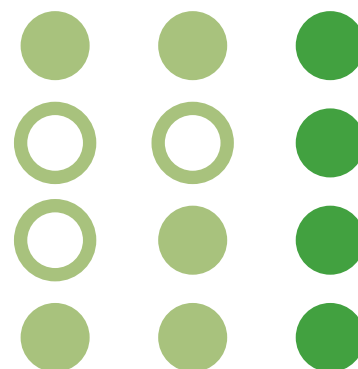
<sup>34</sup> Ver en los siguientes apartados.

## 2. EL SPDI EN MISIONES

De acuerdo con el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (CNPHyV) del año 2022, la provincia de Misiones cuenta con 1.278.873 habitantes. Asimismo, en el CNPHyV (2022) se destaca que esta provincia posee la proporción más elevada de población joven, entre 0 y 14 años, alcanzando un 26,7 % del total presentado. Esta provincia es la principal productora de yerba mate y mandioca en el país; complementariamente se producen también: té, tabaco, cítricos, frutas, maderas, hortalizas, legumbres, ganado y esencias (Informe PROSAP, 2014).

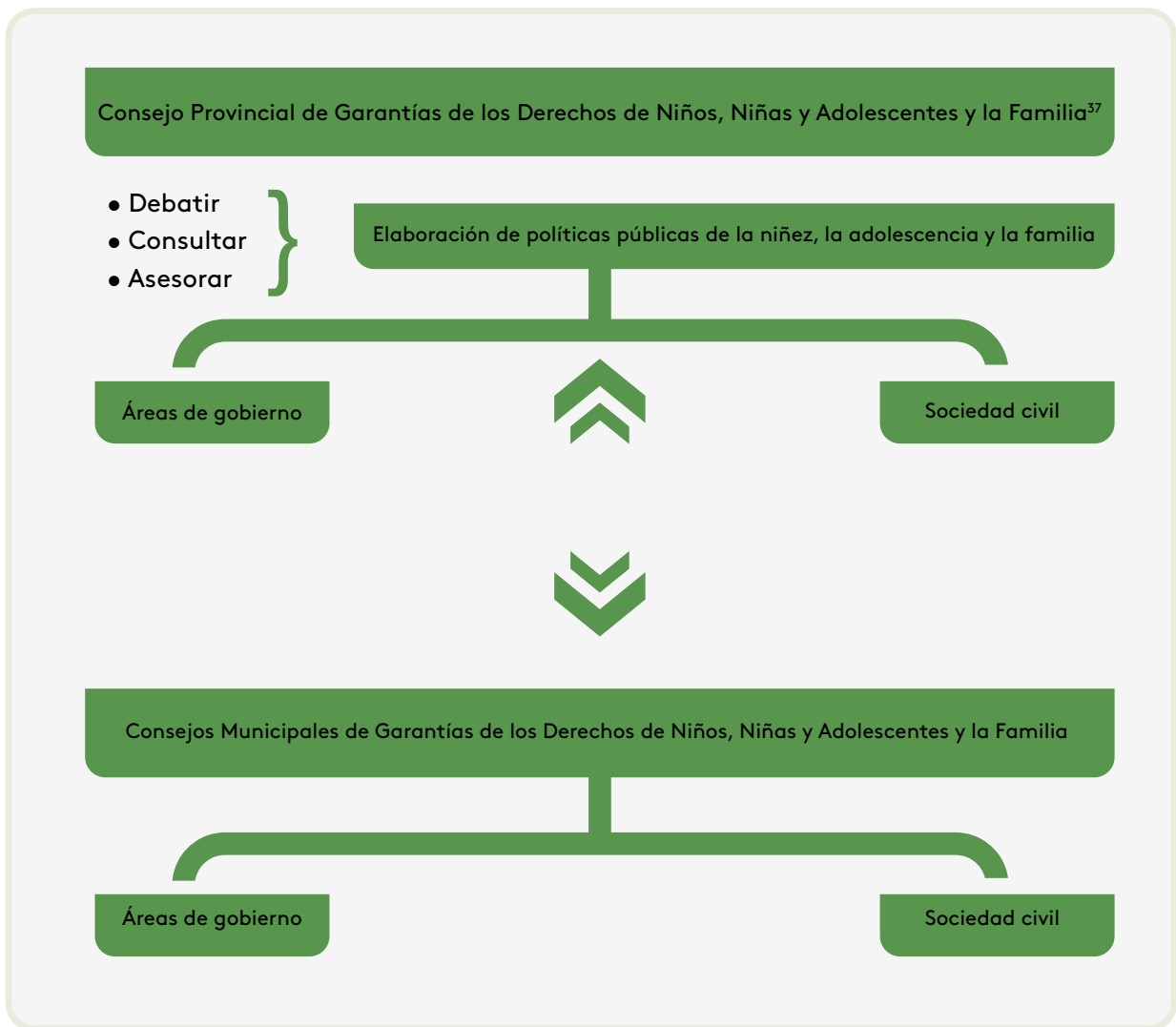
Este influjo agrícola vertebraliza las economías locales y familiares, cuyos hijos suelen insertarse tempranamente en alguno de estos rubros productivos, y en muchos casos, sufren las irregularidades de contratación y pago de estas cadenas<sup>35</sup>. Los efectos de dichas prácticas con frecuencia se traducen en que estos NNyA vean interrumpido su acceso a derechos, entrando muchas veces en situaciones de riesgo de TI y TA. Desde DyA se pudo advertir, en un primer relacionamiento con el Estado provincial, que la problemática del TI y TA tiene un lugar subsidiario frente a otras problemáticas que generan vulneración de derechos. El Sistema de Protección se enfoca sobre todo en casos de abuso sexual y violencia.

En Misiones, la instrumentación legal de la Ley 26.061 se da a partir de la Ley provincial II – 16/2001 (antes 3.820)<sup>36</sup>, la cual es anterior a la Ley 26.061, lo cual permite entrever el marco normativo de avanzada y progresista que llevaba adelante la provincia, conforme a garantizar el goce, ejercicio y la protección de los derechos de NNyA. A partir de esta ley, la protección de derechos de NNyA en esta provincia se organiza desde el Consejo Provincial de Garantías de los Derechos de Niños, Niñas, Adolescentes y la Familia (Art. 44) y, en otro nivel de administración estatal, en los **Consejos Municipales de Garantías de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y la Familia** (Art. 51). Este último como un **ámbito comunitario público intersectorial de deliberación** en el que convergen tanto áreas gubernamentales como no gubernamentales.



<sup>35</sup> En el caso del trabajo del proyecto PAR en Misiones vinculado a la yerba mate, encontramos que esta se organiza sobre la base de cultivos que, de acuerdo con su escala, o bien subcontratan trabajadores (con controles de documentación y control en campo que muchas veces resultan insuficientes) en época de cosecha y/o grandes productores compran la producción de yerba mate a las familias (a veces desconociendo que involucran a la totalidad de la familia, incluso NNyA, en las actividades productivas).

<sup>36</sup> Véase: [https://www.cppm.org.ar/wp-content/uploads/2012/04/ley3820\\_derecho\\_ninio.pdf](https://www.cppm.org.ar/wp-content/uploads/2012/04/ley3820_derecho_ninio.pdf)



El hecho de que la normativa señale que a nivel municipal se conformaran Consejos provoca que las áreas de niñez municipales ganen protagonismo en ese nivel administrativo. Esta normativa entiende la **importancia de las oficinas de niñez o servicios locales como actores fundamentales al ser la instancia de gobierno más cercana a los NNyA** y la responsable de articular acciones con otros actores.

Como puede advertirse, el marco legal provincial también enfatiza en el carácter de corresponsabilidad de los actores institucionales y sociales en pos de garantizar el acceso a derechos por parte de los NNyA. En esta línea, no debe olvidarse que

<sup>37</sup> Esta ley en su artículo 46 establece: 1 representante de máxima jerarquía de cada área de competencia, 1 representante por las municipalidades, 1 representante de las organizaciones no gubernamentales a favor de la niñez y la adolescencia, 1 representante de la Iglesia católica, 1 representante de las demás organizaciones religiosas, 1 representante de organizaciones de jóvenes, 1 representante de las comunidades indígenas, 1 representante por las universidades.

el ecosistema de protección también se compone de la figura del defensor/a<sup>38</sup>. En Misiones, la Defensoría de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes es un organismo de control y monitoreo de los derechos de la niñez y adolescencia. Se crea en el año 2010 (Ley IV- No 52) y tiene a su cargo “velar por la protección y concientización de sus derechos”<sup>39</sup>. Entre sus potestades está la de interponer acciones para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en cualquier juicio, instancia o tribunal y supervisar a las entidades públicas y privadas dedicadas a la atención de los niños, niñas y adolescentes.

En el año 2020 el gobierno provincial produce una modificación de la Ley Orgánica de las Municipalidades Ley XV- N°5 –ex 257–<sup>40</sup>, la cual establece, en sus puntos 12 y 13, la incorporación de los derechos humanos de los NNYA a la estructura formal de los organigramas municipales. De modo que se suma al organigrama municipal la promoción y protección integral de NNYA con sus respectivas áreas de niñez. Ahora bien, esto no implicó una traducción práctica en los abordajes locales de la temática, es decir, si bien se previó la instancia institucional para el abordaje no se precisaron los recursos económicos, humanos y técnicos para efectuar este abordaje.

Adicionalmente, para asegurar el cumplimiento de las normativas sobre TI, impulsar políticas y articular actores en torno a la erradicación del TI, Misiones cuenta desde el 2018 con la COPRETI, presidida por la ministra de Trabajo y, desde el 2022, se vienen además creando otras COPRETI municipales (existen más de 24 en la provincia).

En palabras del funcionariado actual, se describe un “sistema de protección en construcción, sin roles claros” (entrevista con la subsecretaria del Niño, Niña y Adolescente de Misiones), esto es, si bien la provincia de Misiones ostenta un ordenamiento legal de avanzada en materia de protección de las infancias no hay, sin embargo, un andamiaje ni procedimental ni institucional conformado. Esto último presenta una serie de desafíos vigentes:

- fortalecer las incumbencias y competencias<sup>41</sup> de cada organismo;
- dar curso a la creación y consolidación de las respectivas comisiones municipales;
- sensibilizar a funcionarios/as y a la comunidad con relación al TI y TA;
- generar herramientas metodológicas para que los agentes locales puedan detectar y registrar casos de TI y TA;
- producir protocolos claros de acción ante la sospecha o riesgo de TI y TA.

En Misiones faltaba institucionalizar mecanismos de coordinación, así como también lograr que la perspectiva de derechos configurara el accionar mancomunado de todo el SPDI. En este sentido, al inicio del proyecto el SPD, este accionar era débil, con competencias confusas y con superposiciones (por ejemplo, en el caso del Ministerio de Desarrollo Social y el rol de la Defensoría de la Niñez) a lo que se sumó que algunos cargos ejecutivos vinculados al Área de Niñez provincial estuvieran sin autoridades durante la pandemia.

---

<sup>38</sup> Para la provincia de Misiones puede consultarse información en: <https://defensoriadennya.misiones.gob.ar/que-hacemos/>

<sup>39</sup> Véase: <http://www.saij.gob.ar/LPN0005240>

<sup>40</sup> Previo a esta modificación de la Ley Orgánica de las Municipalidades, únicamente siete municipios crearon el área de Niñez.

<sup>41</sup> Una de las hipótesis del debilitamiento en el funcionamiento estatal de esta provincia para intervenir en casos de TI y TA se debe a que en algunos momentos faltó la designación de autoridades (por ejemplo, en el caso de la Dirección de Infancia) y hubo cambios en las competencias e incumbencias de organismos públicos.

## 2.1. El fortalecimiento del SPDI en Misiones

En la provincia de Misiones el trabajo de DyA inicia en 2019, pero debe recordarse la incidencia de la pandemia en todas las dinámicas sociales e institucionales de ese momento, situación que enlenteció, sobre todo, el acuerdo virtuoso con empresas yerbateras y la cámara de molineros. A pesar de esto, DyA comenzó a trabajar tanto a nivel provincial como municipal.

Una primera delimitación de las tareas que realizaría DyA, conforme a lo propuesto desde el proyecto PAR y en relación con los primeros diálogos con instituciones provinciales, se orientó a:

- diagnosticar la situación de la cadena productiva de la yerba mate e identificar los eslabones con riesgo de TI y TA;
- establecer primeros diálogos y alianzas con autoridades provinciales (en este caso inicialmente con el Ministerio de Educación, con la Vicegobernación –por la Subsecretaría de Asuntos Municipales– y con el Ministerio de Trabajo-COPRETI);
- conocer el modo en que se trabajaba desde el SPDI los casos de TI y TA;
- co-elaborar en la creación de guías y protocolos de atención.

La conformación de un Equipo Técnico-territorial de Misiones (ETM), desde los inicios, también fue parte de una estrategia local que pudiera dar tiempo a la construcción de relaciones interinstitucionales a la vez que municipales para la acción colectiva. Este accionar implicaba una serie de etapas de trabajo (esquematisadas de manera sucinta en el Diagrama 2.)



Inicialmente, desde DyA se realizó una investigación exploratoria orientada a caracterizar los actores institucionales, fundamentalmente del Estado, con los cuales establecer las conexiones e introducirlos a la propuesta desde el proyecto PAR, identificando necesidades y demandas de las carteras gubernamentales y sectoriales. Paralelamente, se inició un diagnóstico sobre la cadena productiva de la yerba mate, para así poder identificar en qué eslabón de la cadena se presentan los mayores riesgos de presencia de TI y TA y el funcionamiento del SPDI ante estos casos y, con esa información, construir con el Estado, el sector productivo y la sociedad civil una propuesta conjunta para fortalecer el SPDI de Misiones.

Del mapeo inicial y del diagnóstico se pudo conocer cómo en muchos casos ya se habían creado las áreas de niñez a nivel municipal (dependientes de Desarrollo Social), sin embargo, en varios casos no se contaba con personal para la función y/o no tenían conocimiento sobre la temática del TI y TA vinculado a las cadenas agrícolas de sus propios territorios.

Se dio inicio a los primeros diálogos con funcionarios/as de las carteras gubernamentales del Ministerio de Desarrollo Social (en particular con la Subsecretaría del Niño, Niña y Adolescente), Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (en particular con la Subsecretaría de Educación), Ministerio de Gobierno (Subsecretaría de Asuntos Municipales) y Ministerio de Trabajo de la Provincia (COPRETI). Complementariamente, se iniciaron conversaciones con organismos como la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) y la Defensoría de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia de Misiones (DDNNyA Misiones).

En el marco del SPDI, luego de una serie de diálogos, el ETM advirtió las razones por las cuales no se había logrado consolidar la conformación del Consejo Provincial de Garantías de Niños, Niñas y Adolescentes y Familias, ni crear en todos los municipios los Consejos Municipales de Garantías de Niños, Niñas y Adolescentes y Familias previstos en la Ley provincial II-16/2001, entre las que se encontraban:

- **económicas:** de índole presupuestario (la creación de Áreas de Niñez Municipal no venía con partidas que garantizaran su funcionamiento; tampoco comprendía presupuesto para los Consejos Municipales);
- **institucionales:** falta de recursos humanos-técnicos (una misma persona ejercía varios roles y no había personal técnico de apoyo);
- **interinstitucionales:** falta de articulación (entre el Área de Niñez, Educación, Salud, Área de Asuntos Municipales en diálogo con la Defensoría y la COPRETI de Misiones).

Un emergente de este acercamiento reveló además que muchas de las acciones de atención del SPDI no contemplaban el accionar del sector productivo<sup>42</sup>, siendo que el mismo **Estado reconoce al SPDI como un "sistema abierto"** (enunciado por la subsecretaria del Niño, Niña y Adolescente<sup>43</sup>).

*Sin embargo, persiste un alto grado de distancia entre una cultura de planificación y la gestión local de la infancia con perspectiva de derechos.*

Estos diálogos fueron traduciéndose en acuerdos iniciales con el Estado: la con-

<sup>42</sup> Por ejemplo, si se piensa para el caso de la producción de yerba mate en Misiones, esta tiene una alta propensión de encontrar situaciones de TI y TA, sin embargo, no se incorporaba al sector yerbarero a pensar la problemática, a sensibilizar sobre sus acciones y enfoques.

<sup>43</sup> En el marco de la Mesa Interinstitucional Provincial convocada desde la Subsecretaría de Educación en febrero 2024.

formación de alianzas y acuerdos fue fundamental para establecer los parámetros del marco de cooperación técnica entre el Estado y también los privados. Uno de los acuerdos fundamentales que estableció una alianza estratégica interinstitucional fue aquel celebrado entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y DyA<sup>44</sup>.

Entonces se identificaron diversos ejes desde los cuales planificar los tipos de fortalecimiento demandados, tanto desde los equipos provinciales y locales del área de Desarrollo Social y Educación, como trabajando con el sector productivo y la sociedad civil (Cuadro 5).

### Diagrama 3. Dimensiones específicas para el fortalecimiento del SPDI en Misiones



*Fuente: elaboración propia con base en el relevamiento inicial del ETM.*

De las reuniones con las carteras provinciales (Trabajo, Asuntos Municipales, Desarrollo Social, Vicegobernación y Educación) surgió la primera necesidad: visibilizar la temática del TI y el TA. Así, surgieron talleres en algunos municipios como en 9 de Julio, Apóstoles y Oberá para promover la sensibilización en esta problemática a nivel municipal.

A partir de dicho influjo es que en 2020 –con el cambio de la gestión en el Ejecutivo–, bajo la premisa de la campaña “Trabajo Infantil Cero”, se promueve la creación de las Comisiones Municipales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de Trabajo Adolescente como política Estatal –esto en el marco de la COPRE-TI<sup>45</sup>–, lo cual se tradujo en el desarrollo de un modelo de cogestión territorial para la prevención y atención de situaciones de TI y TA no protegido.

Así se trabajó en el fortalecimiento técnico –proteccional–. Desde DyA, y sobre todo entre 2021-2023, se produjeron distintas instancias de capacitación que robustecieron el trabajo de los equipos técnicos, tanto provinciales como municipales.

<sup>45</sup> En esta primera alianza con foco en la Secretaría de Trabajo es que se da una primera estrategia de fortalecimiento para el abordaje municipal del TI y el TA en el Municipio de Jardín América. Esto último se denominó “Modelo Municipal”, un modelo de cogestión territorial para la prevención y atención de situaciones de TI y TA no protegido apoyado en tres componentes: 1) sensibilización; 2) Servicios de Atención, Educación y Cuidado y 3) Sistema de Información en Red. Para ello se desarrolló una metodología de planificación para poder fortalecer a otras comisiones.

- Diplomatura en Abordaje Integral en Trabajo Infantil (edición 2021 y edición 2022)
- Formación Situada en Sistemas de Protección del Derecho (Misiones) (2022) à en el cual se elaboró una Guía de Atención
- Programa de Fortalecimiento de la Gestión de las Áreas de Niñez Municipales (2022)

En las formaciones se pudo incorporar a gran parte de la cartera provincial y también se convocó a algunas áreas de niñez municipales. El programa de Fortalecimiento de la Gestión de las Áreas de Niñez Municipales, incluso, llegó a alcanzar a gran parte de los 78 municipios de la provincia.

Como puede advertirse, fue un proceso de formación y de co-elaboración de herramientas y guías (herramientas procedimentales). Estas instancias fueron fundamentales también para elaborar acuerdos entre las áreas provinciales, esto es, generar un lenguaje de entendimiento común.

Se elaboraron documentos para:

- conocer;
- detectar;
- abordar;
- intervenir y,
- acompañar profesionalmente a cada NNYA que esté atravesando situaciones de extrema vulnerabilidad.

Si bien el fortalecimiento técnico en materia de promoción, prevención, capacitación y atención (desarrollo de herramientas y guías aplicación,) se realizó con agentes provinciales y municipales, para llevar adelante un trabajo situado de fortalecimiento, y considerando las áreas prioritarias de trabajo vinculadas con la industria yerbatera, se profundizó el trabajo a nivel local con los siguientes municipios: Montecarlo, El Soberbio, Puerto Iguazú, Apóstoles y Aristóbulo del Valle. Este trabajo conjunto se cristalizó en la firma de una serie de convenios que formalizaron los esfuerzos y las colaboraciones.



En términos generales, el acompañamiento hacia las áreas de desarrollo social a nivel provincial y local, así como a la cartera de educación desde el ETM consistió en:

ACOMPañAMIENTO	ACTIVIDADES
ESPECÍFICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Actualizar la información respecto a las legislaciones vigentes que promueven la protección integral para las infancias, adolescencias y familias.</li> <li>● Informar y acercar protocolos de cuidado para situaciones sociales complejas y de vulneración de derechos, junto con los profesionales correspondientes.</li> </ul>
CONTINUO	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reuniones con los/as profesionales e idóneos de las Áreas de Niñez y Adolescencia en clave local, a fin de que promuevan la reflexión en construcción de herramientas intelectuales y prácticas necesarias para la inserción en sistemas de protección integral de derechos de las infancias y las adolescencias.</li> <li>● Revisión de casos en formato de ateneo de casos, en los cuales se espera que los referentes de las áreas de NNYA territoriales sean capaces de construir un posicionamiento respetuoso hacia otros/as; que contemplen el trabajo desde una perspectiva de género; con enfoque de derechos; como así también que puedan realizar e interpretar diagnósticos organizacionales y comunitarios vinculados con los derechos de las infancias, adolescencias y familias.</li> <li>● Implementación de estrategias de abordaje territorial y de articulación interinstitucional (diseñar campañas de sensibilización dirigidas a informar, concientizar y sensibilizar a la ciudadanía con relación a las problemáticas de los barrios en situación de pobreza. Ej.: Programas integrales de salud y educación en Aristóbulo del Valle).</li> <li>● Promoción y difusión a través de talleres, capacitaciones y jornadas de las diversas problemáticas de vulneración de derechos que atraviesan NNYA.</li> <li>● Planificación de las acciones de trabajo, divididas en los ejes destinados a Prevención, Detección, Resguardo, Asistencia y Fortalecimiento Institucional.</li> <li>● Participación, organización y coordinación de dispositivos, estrategias y acciones de identificación de situaciones/condiciones de riesgo y/o vulnerabilidad que afecten a sujetos y/o grupos con derechos vulnerados.</li> <li>● Mapeo en el territorio con los recursos de organismos gubernamentales y no gubernamentales.</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia sobre la base de informe de ETM.*

A nivel local, específicamente con los municipios señalados, se realizó la asistencia técnica específica, trabajando con los actores sociales e institucionales del Sistema de Protección Local, con una articulación directa con las respectivas áreas de niñez, como fuera mencionado, dependientes de la cartera de Desarrollo Social. En esta línea, DyA guio y acompañó la realización de un mapeo territorial local (1) para conocer las oficinas del Estado –más allá de Desarrollo Social– con incidencia práctica en el territorio y conocer los roles y las funciones que les eran atribuidos, es decir, poder identificar si había una distancia entre el hacer y el deber hacer que supone el trabajo de dichas oficinas, para contribuir a un funcionamiento del SPDI correspondiente con lo que establece la norma.

*“¿Cómo se acciona si no se conoce al actor social al que se debe recurrir?” (se interrogó de manera retórica la coordinadora del ETM en una de las entrevistas).*

Esto implicó realizar un balance del tipo de relacionamiento entre los actores estatales para facilitar la articulación y derivación, de acuerdo con la identificación del caso.

Con las áreas de niñez locales (extensivo luego a las áreas de Educación), también se enfatizó el trabajo en la configuración de diversas **herramientas de registro de situación de los NNyA** y de sus familias (2), sobre todo a partir de entrevistas situadas, para poder dar cuenta de las dimensiones sociales, educativas y ambientales en las que residen, así como la situación de la vulnerabilidad en la que se encuentran. Es significativo destacar que, si bien había registro previo, este no era uniforme, sistemático y con lenguaje técnico para poder derivar en los casos de que fuera necesario.

DETECTAR LA SITUACIÓN (sensibilización) → CAPTAR LA INFORMACIÓN  
(herramienta de registro) → INTERVENIR (protocolo)

En uno de los municipios nos comentaron la importancia de la formación en la diplomatura y el sistema de protección. Al respecto, una mujer a cargo del área de niñez local señaló que este accionar debía hacerse desde una perspectiva de derechos, teniendo al niño o niña como interés supremo; visibilizando lo significativo de la intervención, resguardando al NNyA. Es importante señalar que esta fue una tarea conjunta, se desarrollaron herramientas junto a los agentes locales. No puede pensarse el SPDI si no se considera este como un proceso en el que la sensibilización, el aprendizaje y la puesta en práctica del herramental empiezan a ser incorporados.

Al respecto, una de las agentes de niñez de los municipios fortalecidos nos comentó lo positivo y valioso de participar de la Diplomatura en Abordaje Integral del Trabajo Infantil, allí había aprendido sobre la problemática que atañe fuertemente a su municipio, dado que este se encuentra organizado a partir de la actividad económica de la yerba mate. “Es así y una no se hacía preguntas”, señaló.

La naturalización del TI y TA se vincula también con formas de socialización en la zona y aspectos culturales que normalizan el hecho que un NNyA “ayude” (aunque de modo intensivo y a veces interrumpiendo su escolaridad). Por otra parte, se realizaron formaciones complementarias de protocolos e instrumentos que no habían incorporado al nivel municipal en su haber.

Respecto a estas instancias de formación, fueron identificadas como significativas a nivel provincial, sobre todo con relación a su resonancia en la descentralización y en el trabajo focalizado. Se trató de:

“Empoderar a los directores y las directoras de niñez en su rol y así mostrar el respaldo legal y político para garantizar los derechos de NNyA”  
(Entrevista con la subsecretaria del Niño, Niña y Adolescente).

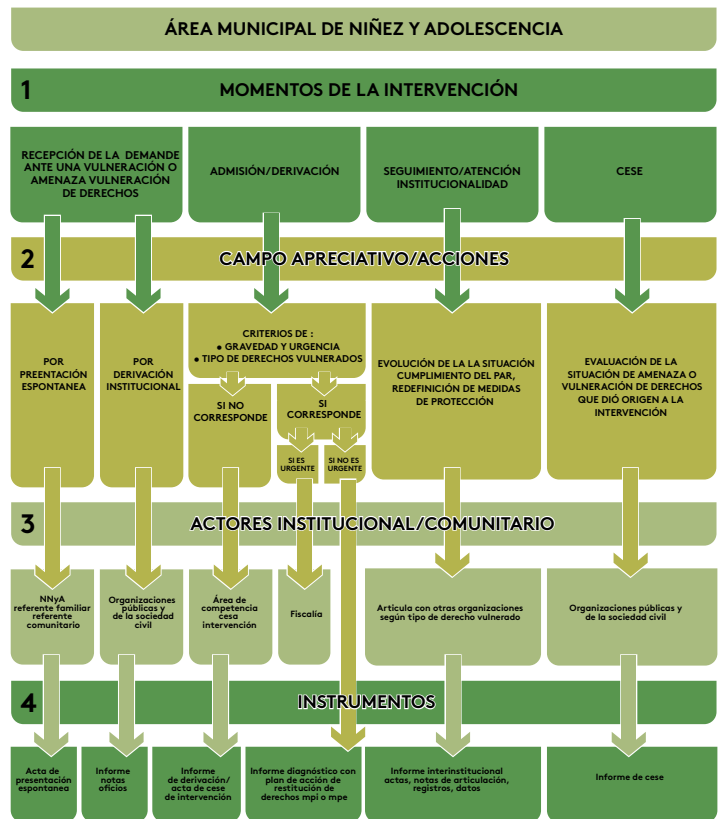
Un aspecto saliente consiste en la elaboración de guías y rutas de atención (3), esto implica clarificar los mecanismos de acción y de funcionamiento de los distintos actores institucionales intervinientes. Entre las cuales encontramos:

### Cuadro 7. Herramientas co-elaboradas con los equipos municipales

Herramienta	Imagen miniatura de referencia											
<p><b>Guía de relevamiento institucional</b></p> <p>Es un instrumento para que los equipos de las áreas municipales de niñez y adolescencia cuenten con pautas para relevar información sustantiva de las instituciones existentes en el territorio local, y de los planes, programas y proyectos que se implementan y descentralizan en dichos territorios. Está organizada a partir de dos recursos integrados y complementarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La cartografía social</li> <li>- Guía de relevamiento institucional</li> </ul>	<p><b>PRODUCTO I</b> <b>GUÍA DE RELEVAMIENTO INSTITUCIONAL</b></p> <p>La Guía de relevamiento institucional es un instrumento para que los equipos de las áreas municipales de niñez y adolescencia cuenten con pautas para relevar información sustantiva de las instituciones existentes en el territorio local, y de los planes, programas y proyectos que se implementan y descentralizan en los mismos.</p> <p>Está organizada a partir de dos recursos integrados y complementarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La cartografía social</li> <li>• Guía de relevamiento institucional</li> </ul> <p><b>1. CARTOGRAFÍA SOCIAL</b></p>											
<p><b>Guía de valoración de las intervenciones</b></p> <p>Tiene por objetivo brindar a los equipos territoriales una herramienta analítica que contribuya a la valoración de las situaciones que atienden, a fin de poder llevar adelante el diagnóstico, análisis y evaluación de las intervenciones que realizan. La misma está organizada a partir de la identificación de 4 momentos que resultan nodales en los procesos de atención por parte de los equipos de las áreas de niñez y adolescencia, dichos momentos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recepción de la demanda</li> <li>- Admisión y/o derivación según corresponda</li> <li>- Atención y/o seguimiento institucional</li> <li>- Cese de la intervención</li> </ul>	<p><b>GUIA DE VALORACIÓN DE INTERVENCIONES</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>MOMENTO</th> <th>CAMPO APRECIATIVO</th> <th>CAMPO INDAGATIVO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2"><b>RECEPCIÓN DE LA DEMANDA</b></td> <td>En relación al inicio de la intervención</td> <td>¿Cómo llega la situación? ¿Desde quiénes llega? ¿Por derivación institucional o por presentación espontánea? ¿Se articula previamente? ¿Cuál es el motivo inicial por el que se pide intervención al área local? ¿Qué se demanda al área municipal de niñez y adolescencia? ¿Mediante qué procedimiento e instrumentos?</td> </tr> <tr> <td>En relación a los actores intervinientes</td> <td>¿Qué otros actores institucionales participan de la intervención? ¿Qué tipo de relaciones se dan entre ellos en el proceso de intervención (coordinaciones, articulaciones, tensiones, disputas)? ¿Cómo se gestiona la tarea conjunta? ¿Existen protocolos/ actas u otros instrumentos de trabajo elaborados por las institucionales?</td> </tr> <tr> <td><b>ADMISIÓN/ DERIVACIÓN</b></td> <td>En relación a la valoración de la</td> <td>¿Es pertinente con la tarea del área? ¿Cuál es el criterio de valoración de la situación? Urgente/ no urgente/ grave, otros. ¿Quién lo define? ¿Son parte de</td> </tr> </tbody> </table>	MOMENTO	CAMPO APRECIATIVO	CAMPO INDAGATIVO	<b>RECEPCIÓN DE LA DEMANDA</b>	En relación al inicio de la intervención	¿Cómo llega la situación? ¿Desde quiénes llega? ¿Por derivación institucional o por presentación espontánea? ¿Se articula previamente? ¿Cuál es el motivo inicial por el que se pide intervención al área local? ¿Qué se demanda al área municipal de niñez y adolescencia? ¿Mediante qué procedimiento e instrumentos?	En relación a los actores intervinientes	¿Qué otros actores institucionales participan de la intervención? ¿Qué tipo de relaciones se dan entre ellos en el proceso de intervención (coordinaciones, articulaciones, tensiones, disputas)? ¿Cómo se gestiona la tarea conjunta? ¿Existen protocolos/ actas u otros instrumentos de trabajo elaborados por las institucionales?	<b>ADMISIÓN/ DERIVACIÓN</b>	En relación a la valoración de la	¿Es pertinente con la tarea del área? ¿Cuál es el criterio de valoración de la situación? Urgente/ no urgente/ grave, otros. ¿Quién lo define? ¿Son parte de
MOMENTO	CAMPO APRECIATIVO	CAMPO INDAGATIVO										
<b>RECEPCIÓN DE LA DEMANDA</b>	En relación al inicio de la intervención	¿Cómo llega la situación? ¿Desde quiénes llega? ¿Por derivación institucional o por presentación espontánea? ¿Se articula previamente? ¿Cuál es el motivo inicial por el que se pide intervención al área local? ¿Qué se demanda al área municipal de niñez y adolescencia? ¿Mediante qué procedimiento e instrumentos?										
	En relación a los actores intervinientes	¿Qué otros actores institucionales participan de la intervención? ¿Qué tipo de relaciones se dan entre ellos en el proceso de intervención (coordinaciones, articulaciones, tensiones, disputas)? ¿Cómo se gestiona la tarea conjunta? ¿Existen protocolos/ actas u otros instrumentos de trabajo elaborados por las institucionales?										
<b>ADMISIÓN/ DERIVACIÓN</b>	En relación a la valoración de la	¿Es pertinente con la tarea del área? ¿Cuál es el criterio de valoración de la situación? Urgente/ no urgente/ grave, otros. ¿Quién lo define? ¿Son parte de										

## Hoja de ruta de atención

Indica el procedimiento a seguir frente a una problemática determinada que requiere la intervención de las distintas instituciones que constituyen el sistema integral de protección de derechos de NNyA.



## Guía de procedimientos de actuación ante casos de TI

La guía de procedimientos de actuación ante casos de Trabajo Infantil (TI) y Trabajo Adolescente (TA) no protegido es el resultado de un proceso llevado adelante durante el año 2023 con los municipios de Apóstoles, Iguazú, Mojon Grande, y Montecarlo en la provincia de Misiones, en el marco del Programa de asistencia técnica y fortalecimiento del sistema de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en clave local.



PROGRAMA DE ASISTENCIA TÉCNICA Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CLAVE LOCAL

*Fuente: elaboración propia con base en recursos generados por el ETM, la Mg. Vanesa Aparicio –especialista y capacitadora– y los equipos participantes de cada instancia.*

Estas herramientas fueron co-elaboradas con los equipos y el personal interviniente. La coordinación interinstitucional fue una constante para producir acompañamiento técnico.

Desde el área local de niñez, en la entrevista se comentó que la notificación de los casos provenía de distintas fuentes y soportes. Entre los soportes encontramos:

- vía WhatsApp, llamada telefónica (Oficina de Niñez o al celular personal de la persona a cargo del área de niñez provincial o municipal);
- presencial en la oficina;
- mail o escrito (por instrumentación legal).

Esto en muchos casos complejiza poder centralizar el trabajo, así como transferir conocimiento a otra autoridad local en caso de que, por alguna excepcionalidad, la funcionaria de niñez no pudiera hacer ejercicio de su función.

Con respecto a las fuentes encontramos:

- A partir de la información circulante en las mesas del Área de Niñez
- Denuncia anónima en el municipio o contacto personal al Área de Niñez
- Denuncia vía línea 102 (deriva Área de Niñez Provincial)
- Derivación por el sistema educativo (sobre todo escuelas)
- Derivación por sistema de salud (sobre todo por Centro de Atención Primaria de Salud)
- Instrumentación legal (informe de juzgado)

Cabe destacar que la identificación de casos se vio fortalecida por la generación de mesas locales que posibilitan visibilizar otras vulneraciones de derechos asociadas a estas.

A nivel provincial, a partir del trabajo mancomunado, se destaca la conformación de un Espacio Interinstitucional entre la Subsecretaría de Educación de la Provincia de Misiones, la Subsecretaría de Asuntos Municipales, la Subsecretaría del Niño, Niña y Adolescente, la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales (UNaM) y DyA. A partir de este espacio es que se apoya la creación y el fortalecimiento del Instrumento de Corresponsabilidad para la Protección del Derecho a la Educación (ICOPRODE) (véase el subapartado siguiente).



## 2.2. “Volver a la escuela”: la revinculación escolar como un modo de intervención integral para el abordaje del TI y el TA

En Misiones, una de las estrategias para el abordaje del TI y el TA se vinculó directamente a la revinculación escolar de NNyA. Es decir, las situaciones de TI y TA en muchos casos afectan el desarrollo integral de NNyA, trastocando sus trayectorias escolares con diversos impactos:

- Aumento de la inasistencia
- Bajo rendimiento
- Pérdida de lazos con sus pares
- Aumento de la tasa de repitencia
- Aumento en la tasa de sobreedad escolar
- Salida prematura del sistema escolar (desvinculación)

Estos efectos también se vinculan a otras problemáticas señaladas como significativas: la falta de acompañamiento familiar; el embarazo adolescente; el consumo problemático; la falta de conocimiento de los dispositivos institucionales en materia de educación, entre otros<sup>46</sup>. Ante estos escenarios la escuela es un actor clave que, de “primera mano”, puede advertir irregularidades en las trayectorias y así hacer la notificación correspondiente al SPDI para derivar el caso.

En el marco de la pandemia y la política nacional de aislamiento, muchas de las trayectorias escolares se vieron interrumpidas, sea por la falta de conectividad, por los cambios en los ritmos familiares y la merma de trabajo o simplemente por las complejidades mismas que revestía llevar adelante prácticas de aprendizaje sin la asistencia a la escuela. El ETM que ya venía trabajando en la provincia notó cómo este escenario podría potencialmente generar una situación alarmante de salida prematura del sistema escolar y, en efecto, generar un contexto propenso para el TI y TA.

### Atención educativa

La Subsecretaría de Educación de la provincia de Misiones buscó generar respuestas situadas ante este panorama de una posible desafiliación educativa (Fernández, 2009) así surgen los Centros de Apoyo Pedagógicos y Tecnológicos (CAPyT) con los objetivos de:

- 1) asegurar el acceso, permanencia y egreso de los y las estudiantes al Sistema Educativo Obligatorio en todo el territorio nacional;
- 2) fortalecer los procesos de enseñanza y de aprendizaje para garantizar la calidad educativa en todos los niveles y modalidades;
- 3) proveer los recursos necesarios para mejorar las condiciones en que suceden estos procesos.

DyA contribuyó en generar un anclaje territorial para los CAPyT y articularlos con la temática del TI en los municipios en donde se focalizó el trabajo. Los CAPyT, a

---

<sup>46</sup> Varias de estas problemáticas se detectaron en los talleres de ICoProDE Municipal desarrollados en 2022.

menudo incorporados en instalaciones municipales –como, por ejemplo, Punto Digital en el Municipio de Aristóbulo del Valle–, son una instancia de acompañamiento pedagógico personalizado que involucra a dos actores:

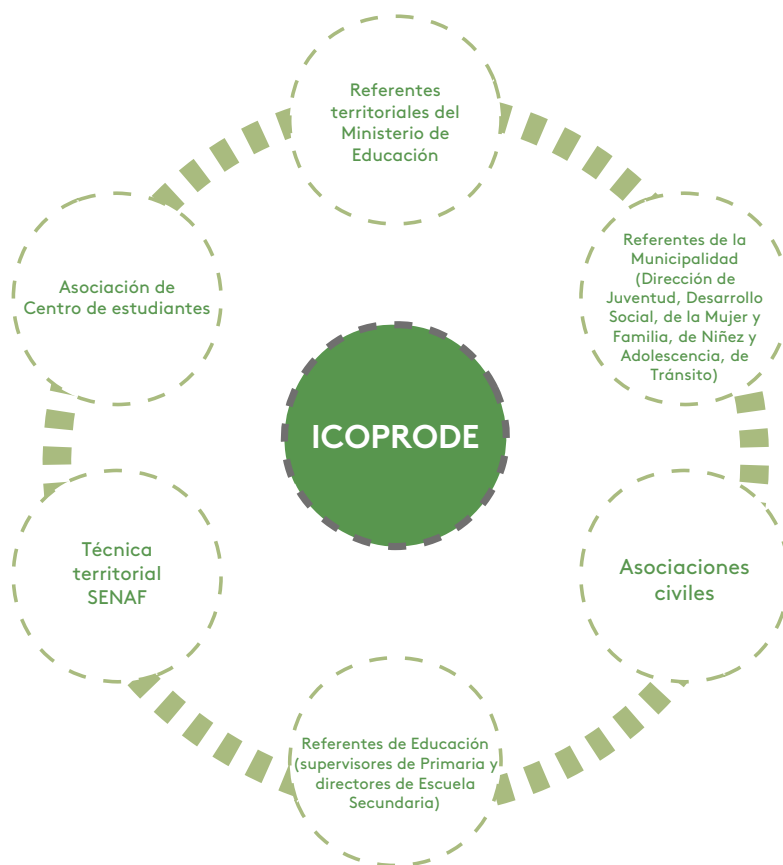
- asesores (docentes voluntarios/as)
- tutores pares (estudiantes de práctica de formación docente)

Los CAPyT fueron fortalecidos desde el acompañamiento técnico de DyA, sobre todo, sensibilizando y capacitando a los/as tutores/as para, justamente, poder hacer que NNyA de familias vinculadas a esta producción agrícola puedan contar con un espacio de acompañamiento de la trayectoria escolar. Asimismo, este dispositivo permitió detectar potenciales situaciones de TI y TA e informarlas a las autoridades correspondientes. Es significativo destacar que esta iniciativa luego fue ampliada a toda la provincia de Misiones<sup>47</sup>.

## Coordinación de acciones en Educación

Para fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel municipal, se construyó un instrumento de corresponsabilidad para la protección de las infancias, denominado ICOPRODE –mesas locales de gestión–, en el que participan diferentes representantes de actores locales. El ICOPRODE fue diseñado para construir escenarios de cogestión con anclajes locales, articulando políticas nacionales, provinciales y locales. En este espacio se planifican y ejecutan acciones para que los NNyA de cada municipio puedan diagramar sus proyectos de vida.

Diagrama 4. ICOPRODE.



Fuente: elaboración propia con base en documentación ETM.

Este instrumento ubica roles e incumbencias a la hora de la actuación e informa a las partes de las tareas y obligaciones de otros organismos intervinientes. Sobre todo, considerando actores sociales que están por fuera del nivel gubernamental, esto involucra al tercer sector (organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, etc.) y a las empresas del sector productivo. Una figura significativa es la del articulador/a territorial (normalmente un docente que tiene a cargo una zona con varias escuelas) del ICOPRODE. El **articulador** permite visibilizar situaciones y casos de desvinculación escolar –que potencialmente pueden traducirse en trabajo doméstico intensivo o trabajo agrícola infantil– y dar seguimiento. Esto implica articular con agencias del Estado de la zona, con organizaciones de la sociedad civil, con los referentes locales y, de manera reciente, con el sector productivo de yerba mate. Esto permitió generar un trabajo situado y profundamente territorial, en donde la figura del articulador media con los andamiajes institucionales. El apoyo técnico de DyA fue clave en materia de coordinación y capacitación, sobre todo con el desafío grande que implicó provincializar este programa.

En el marco de esta sistematización, cuando se preguntó respecto al rol se precisó:

*Para mí llega a esos lugares, en esos lugares donde no llega ya el Estado (...) también de alguna manera (...) unir esas piezas y no solamente eso sino a capacitar también al equipo, entonces este comparte un objetivo súper claro y preciso...*

*Nosotros también tenemos que dejar capacidad instalada porque son programas, pueden desaparecer, pero ya si tienes una persona capacitada para llevar tal demanda adelante por ahí depende una decisión municipal o institucional de esa escuela sostener ese proyecto o ese perfil.*

(Entrevista con el coordinador en el marco de la Subsecretaría de Educación)

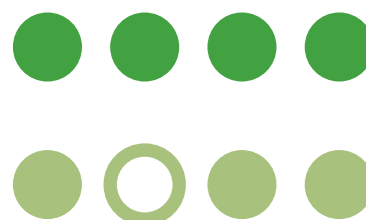
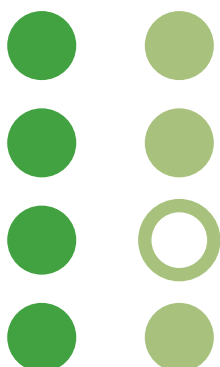
Esta estrategia de coordinación implicó trabajar una serie de capacitaciones de sensibilización sobre el ICOPRODE y el abordaje de articuladores desde el paradigma educativo y de acompañamiento.

A partir de esta experiencia se generó el libro **“La trama para que un gurí vuelva a la escuela”** con el apoyo técnico de DyA y que contó con el trabajo de formación ICOPRODE y sistematización de las labores de los/as educadores/as participantes en donde, justamente, se enfatiza en la necesidad de construir redes y saberse responsable para garantizar el acceso a derechos de NNyA. Allí también se destaca que, más allá de los variados articuladores que pueden verse, el Estado es el articulador primigenio.

**Cuadro 8. Ejemplo de fortalecimiento específico (educación y desarrollo) por municipio en Misiones**

Municipio	Tipo de fortalecimiento
Montecarlo	<p>Servicios educativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Apoyo escolar mediante los espacios de los CAPyT y las acciones territoriales de las articuladoras.</li> <li>● Acuerdos de trabajo en el marco de ICOPRODE.</li> </ul> <p>Con áreas de niñez locales se derivan los casos y se acompaña en organizar y administrar dispositivos, estrategias y acciones de comunicación y capacitación en relación con posibles situaciones que vulneren los derechos y/o el acceso a la educación.</p>
El Soberbio	<p>Servicios educativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Apoyo escolar mediante los espacios de los CAPyT y las acciones territoriales de las articuladoras.</li> <li>● Acuerdos de trabajo en el marco de ICOPRODE. Proceso de revinculación escolar con NNyA de familias rurales.</li> </ul> <p>Con áreas de niñez locales se derivan los casos y se acompaña en organizar y administrar dispositivos, estrategias y acciones de comunicación y capacitación en relación con posibles situaciones que vulneren los derechos y/o el acceso a la educación.</p>
Puerto Iguazú	<p>Servicios educativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Apoyo escolar mediante los espacios de los CAPyT y las acciones territoriales de las articuladoras.</li> <li>● Acuerdos de trabajo en el marco de ICOPRODE</li> </ul>
Apóstoles	<p>Servicios educativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Apoyo escolar mediante los espacios de los CAPyT y las acciones territoriales de las articuladoras.</li> <li>● Acuerdos de trabajo en el marco de ICOPRODE.</li> </ul> <p>Acompañamiento y asesoría en casos de vulneración de derechos de NNyA en articulación con el Área de Niñez.</p>
Aristóbulo del Valle	<p>Servicios educativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Apoyo escolar mediante los espacios de los CAPyT y las acciones territoriales de las articuladoras.</li> <li>● Acuerdos de trabajo en el marco de ICOPRODE.</li> </ul> <p>Acompañamiento y asesoría en caso de TI con Área Municipal de Niñez. Estrategias familiares y comunitarias.</p>

Fuente: ETM.



### 3. EL SPDI EN TUCUMÁN

De acuerdo con el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (CNPhyV) del año 2022, la provincia de Tucumán cuenta con 1.7031.186 habitantes<sup>48</sup>. De acuerdo con la EANNA (2016-2017) en la región del NOA había 5,3 % (60.254) NNyA realizando actividades para el mercado. Esta situación tiende a profundizarse en aquellos hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) sobre todo en la población rural.

En Tucumán encontramos una serie de cadenas productivas como la azucarera, cítrica, arandanera, por tan solo nombrar algunas. En lo que respecta al arándano, Tucumán es la segunda provincia productora de arándanos en el país y primera en lo que respecta a la exportación. Abarca una superficie productiva que ocupa el 40 % de toda la superficie cultivada del país. Con el tiempo se naturalizó la creencia de que las frutas finas, por el tipo de trabajo requerido en la cosecha –de alta precisión para no estropear la fruta–, requiere de “manos pequeñas” para su cosecha y, de hecho, ese se vuelve el argumento recurrente para justificar que hayan NNyA en su producción, por ello, esta producción es altamente feminizada y suele involucrar a toda la familia.

En la provincia de Tucumán, la Ley Provincial 8.293<sup>49</sup> sancionada el 21/05/2010 instrumenta (presenta la reglamentación y adherencia) a lo dispuesto por la Ley 26.061. En la Ley Provincial, cabe destacar que el artículo 28. Medidas de Protección Integral de Derechos señala la creación de las áreas municipales para la atención de la niñez y adolescencia, denominadas Servicios Locales de Promoción y Protección de Derecho. Aquí se establecen las funciones de los servicios locales, entre las cuales encontramos:

- desarrollar acciones de promoción y protección de derechos de las niñas, niños y adolescentes en el ámbito territorial de cada municipio o comuna;
- promover acciones tendientes al fortalecimiento familiar
- diseñar e implementar programas, dispositivos o servicios que viabilicen el acceso efectivo al ejercicio de los derechos;
- garantizar la atención durante las 24 horas en forma activa o con una guardia pasiva;
- recibir denuncias e intervenir de oficio ante el conocimiento de una amenaza o vulneración en el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes que se configure en su ámbito de actuación territorial, adoptando –previa evaluación de la situación– las medidas de protección integral que correspondan;
- proponer a la DINyF la adopción de medidas de protección excepcional de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la ley;
- llevar un legajo por cada niña, niño o adolescente o por grupo familiar, el cual tendrá siempre carácter secreto;
- confeccionar protocolos de intervención que a su vez prevean el resguardo de la documentación y la confección de informes.
- informar a la DINyF la forma, modalidad y acciones realizadas como intervención en el caso concreto.

<sup>48</sup> De acuerdo con la Dirección de Estadística de Tucumán.

<sup>49</sup> Véase: <https://leyes.tucuman.gov.ar/scan/scan/decretos/2015/D-1615-4-SENyF-15062015.pdf>

A su vez, estos Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos incluirán la actuación de Equipos Profesionales Interdisciplinarios.

En el artículo 37 de la Ley Provincial se establece como autoridad de aplicación la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Complementariamente, el artículo 39 establece a la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia como “el organismo local de Protección y Ejecución de las medidas de Protección y Promoción necesarias para salvaguardar el interés superior de la niña, niño o adolescente y de su grupo familiar” dependiente de la secretaría anteriormente mencionada, esto es, tiene la función de recibir las denuncias, aplicar medidas de protección, planificar acciones y coordinar con los demás organismos –incluida la descentralización–.

Es en el artículo 40 a partir del cual se crea el Consejo Provincial de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, vinculado al ejecutivo a través de la secretaría mencionada. Esta ley asimismo establece los organismos de su aplicación. En este sentido se precisa como **autoridad de aplicación a la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAyF)**<sup>50</sup> la cual tiene como misión “generar políticas inclusivas que promuevan la reestructuración y el fortalecimiento familiar, con acciones para todas las personas o grupos de la comunidad, en especial para los que se encuentran en situación de vulnerabilidad social”<sup>51</sup>.

#### Cuadro 8. Órgano Administrativo de Aplicación



*Fuente: elaboración propia.*

*Sin perjuicio de las funciones que les corresponden conforme a la Ley provincial 7939 que establece las funciones de los ministerios y las secretarías.*

Véase: <https://mdstuc.gob.ar/category/ministerio/secretaria-de-ninez-adolescencia-y-familia/>

Cabe destacar que esta normativa presenta desafíos (como la descentralización) para su instrumentalización a nivel municipal y comunal, por ejemplo. Si bien se recomienda a los municipios crear sus Servicios Locales para promover la descentralización y atención inmediata de las medidas de protección local, no se aclara de qué manera será la intervención en las comunas. A esto se suma que, en muchos casos, la estructura de gobierno comunal es pequeña y una misma persona ejerce varios roles y/o se encarga de varias acciones en el marco de ese tipo de administración.

Es en el marco de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia que se crea un dispositivo denominado Amachay, el cual nace con el objetivo de abordar la situación de calle de los niños, niñas y adolescentes de la provincia, fundamentalmente organizado para advertir el trabajo infantil urbano a partir de:

- Recepcionar denuncias → vía Línea 102, Instituciones, Poder Judicial
- Mecanismo de detección de Operadores de Calle

Los operadores de calle (Amachay) son parte de la DINAyF y se encargan de realizar recorridos preventivos por las zonas identificadas como propensas a situaciones de TI, en donde observan y relevan situaciones de potenciales vulneraciones de derechos vinculadas con el TI y TA no protegido y las elevan al equipo técnico de la oficina (de tipo interdisciplinario) que realiza una evaluación de las situaciones levantadas por los operadores.

Respecto al accionar, es la resolución No 1.563/4-SENyF del año 2015 la que instrumenta específicamente las actuaciones de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia bajo la aprobación de:

- Guía de Protocolos de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia;
- Formulario de Intervención en Situaciones Críticas.

La Guía de Protocolos<sup>53</sup> mencionada tiene por finalidad ordenar el circuito de las intervenciones de la Dirección y allí se señalan una serie de pautas mínimas a seguir en cada intervención:

- Protocolo de Procedimiento de Aplicación de Medidas de Protección
- Protocolo de Procedimientos de Medidas Excepcionales
- Protocolo de Derivación entre Instituciones de la DINAyF
- Protocolo de Búsqueda de NNyA que se retiran de Dispositivos de Cuidado Institucional dependientes de la DINAyF

---

<sup>53</sup> Cabe destacar que si bien existe un protocolo interinstitucional de abordaje de casos de maltrato infantil y abuso sexual infantil, que orienta las intervenciones desde cada organismo, dicho instrumento está sujeto a revisión a medida que se van produciendo modificaciones en las líneas programáticas de cada institución.

En muchos casos, los protocolos no venían con una estrategia de abordaje integral que pudiera intervenir sobre las situaciones de riesgo de TI y TA. A esto se suma el hecho de que la COPRETI provincial tuviera un rol desdibujado en lo que respecta a la integralidad del abordaje. No se trataba únicamente de COPRETI sino de los distintos actores intervinientes y sus respectivas carteras de gobierno:

- Ministerio de Salud
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Desarrollo Social
- Secretaría de Trabajo (en particular con la COPRETI; el Registro Nacional de Trabajadores y Emprendedores Rurales –RENATRE–)
- Sociedad civil (DyA)
- Sector productivo (la Asociación de Productores de Arándanos –APRATUC–; Comité Argentino de Arándanos –ABC–)

Los vaivenes políticos y el cambio en el ejecutivo provincial tuvieron efectos en la articulación institucional.

Respecto al sector productivo, DyA entró en diálogo con actores de la industria arandanera, específicamente, logrando un acuerdo temprano con ABC, quienes identificaron la necesidad de tomar acciones en lo que respecta a las condiciones de vida de los trabajadores y las trabajadoras de la industria para mejorar su calidad de vida y cuidado. Si bien la corresponsabilidad es una constante en el marco legal vigente, no lo es así en la intervención. Por tanto, una serie de desafíos se hicieron palpables para DyA:

- robustecer y clarificar los roles y las incumbencias de cada institución;
- generar mesas multiactorales que encuentren al Estado, sector productivo y la sociedad civil;
- fortalecer la implementación de espacios de cuidado y educación para NNyA en las comunas rurales y municipios vinculados a estas producciones agrícolas;
- sensibilizar al sector productivo y a las familias que participan de los cultivos –ejemplo arándanos y el limón–;
- generar protocolos de acción ante la sospecha de TI y TA.

En Tucumán se encontró un SPDI con una estructura debilitada por la falta de continuidad en el funcionariado provincial y la limitación de recursos humanos y económico-financieros. Una de las complejidades en lo que respecta al abordaje de SPDI se produce a nivel comunal, puesto que la legislación solo comprende oficinas de infancias a nivel municipal, pero no así a nivel comunal (lo que complejiza la atención y protección en 93 municipios). Otro de los problemas que se presentaba en la detección de casos era que el TI y TA era visto como una vulneración más de derechos, sin considerarse como un problema ni una atención específica. Esto significa que el TI y TA, si bien eran un motivo de ingreso al SDPI, no poseían una metodología de abordaje específico que permitiera arribar a diagnósticos diferentes a los casos de maltrato infantil.

## 1. El fortalecimiento del SPDI en Tucumán

La **investigación exploratoria** en Tucumán tuvo como objetivo caracterizar la cadena productiva de arándanos y así poder visibilizar el eslabón o los eslabones de la cadena que presentan mayores situaciones de riesgo de TI y TA, sobre todo en la etapa de cosecha. A partir de esta, se prosiguió con un **diagnóstico** sobre el accionar del SPDI de Tucumán en casos de TI y TA, lo que permitió armar una estrategia de fortalecimiento que encuentre el sistema de protección con su respectivo protocolo (aplicado por la cartera de desarrollo social) y aquel vinculado a la inspección fiscalización (llevado adelante por la cartera de trabajo). La estrategia de fortalecimiento se desarrolló en tres líneas:

**Sector productivo** → fortalecimiento del Sistema de Cumplimiento Social; incorporación de la problemática de TI en programas de RSE; el desarrollo de un sistema de monitoreo en los eslabones productivos mayormente afectados por la problemática (cosecha).

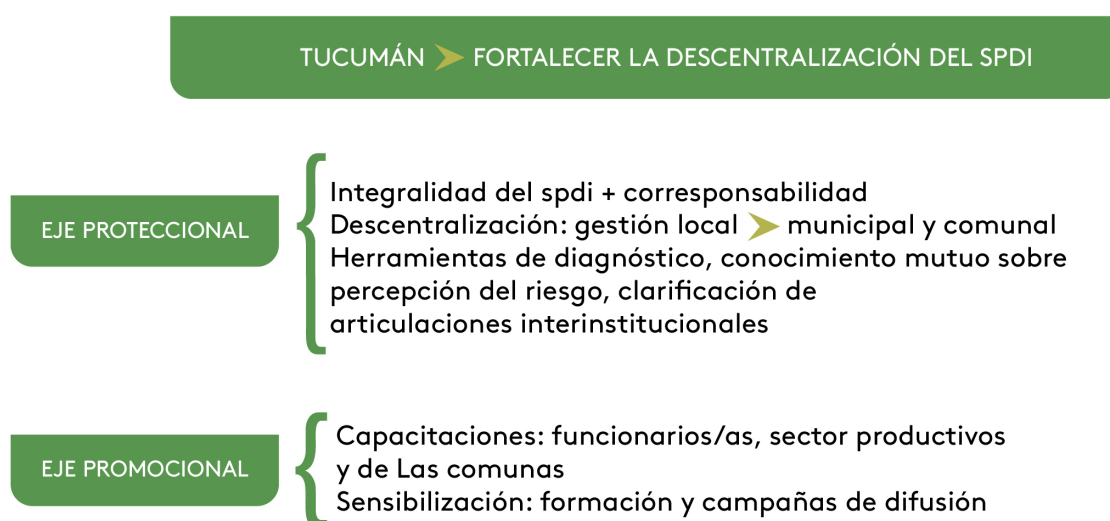
**Estado** → énfasis en la capacitación en el enfoque de derechos para carteras ministeriales y secretarías (Trabajo, Desarrollo Social y Educación), adecuación de protocolos y estrategias concretas para abordar el TI.

**Sociedad civil** → proyectos de sensibilización y atención.

La experiencia en Tucumán: se estableció una alianza de trabajo con el sector productivo, específicamente con ABC. En este territorio se conformó un ETT que desde el año 2019 inició un trabajo intensivo de construcción de acuerdos con dicho sector y con el Estado.

En el caso de Tucumán, si bien este contaba con un marco normativo avanzado en materia de atención de NNyA, demandó acompañar la descentralización del funcionamiento del SPDI.

### Diagrama 5. Dimensiones compartidas para el fortalecimiento del SPDI en Tucumán



*Fuente: elaboración propia con base en el relevamiento inicial de los ETT.*

El trabajo técnico estuvo centrado en ocuparse tanto de la **prevención**, mediante la sensibilización, como de la **atención en casos de TI y TA no protegido**<sup>54</sup>. Por un lado, se procuraba fortalecer un abordaje integral de NNyA y familia en situación de TI. Por otro lado, identificar y abordar de manera integral las situaciones de TI o TA, y en el ámbito rural de la provincia mediante la corresponsabilidad de todas las instituciones del Estado (sistema escolar, sistema de salud, etc.) del sector productivo y de la sociedad civil.

La complejidad del TI y TA en la producción agrícola demandó de una serie de acuerdos iniciales que posibilitaron delinear a futuro una serie de espacios de sensibilización y capacitación para el personal jerárquico y para trabajadores de la cosecha del arándano respecto al TI y TA. También, se trabajaría sobre las potenciales situaciones con las que podían encontrarse, siguiendo la impronta y propuesta generada desde el proyecto PAR con sus tres componentes: prevención, monitoreo y atención. Las instancias de sensibilización se desarrollaron de manera articulada con COPRETI.

El inicio de la articulación con el Estado llega a partir de la sinergia de trabajo con el sector productivo, que vehiculizó una serie de demandas y necesidades. Es decir, esto generó diversas capacitaciones y sensibilizaciones en materia de TI y TA no protegido junto a COPRETI. Asimismo, en este apoyo técnico DyA se amplió a municipios como el de Famaillá, donde participaron de instancias de capacitación (por nombrar algunas):

- Diplomatura en Abordaje Integral en Trabajo Infantil (edición 2021 y edición 2022)
- Trayecto Formativo Abordaje Integral del TI para Agentes Estatales sobre Dispositivos de Educación, Salud y Servicios Locales Municipales (dictado entre COPRETI, DINyF y DyA) (junio-agosto 2023)
- Jornada de Sensibilización de TI y TA no protegido a Equipos de Salud (primaria, secundaria y terciaria de la provincia de Tucumán) (2023)

#### *“Te saca las vendas”*

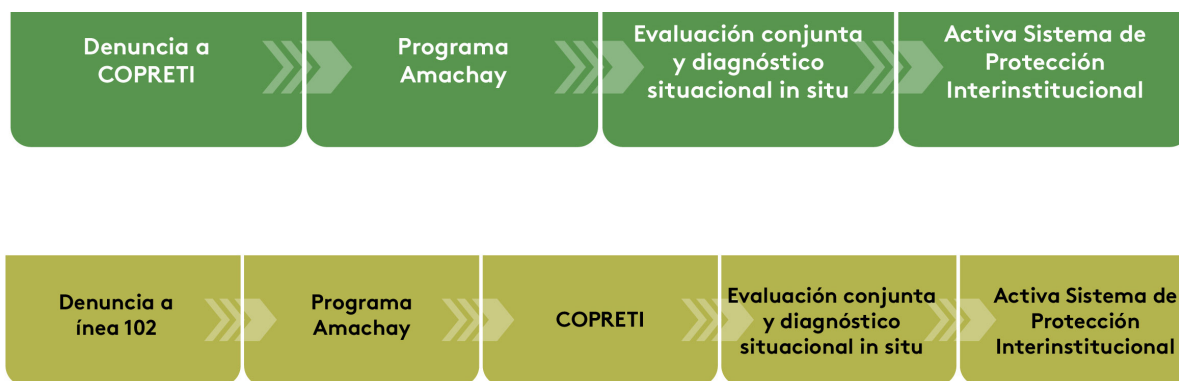
(directora de Niñez local de Famaillá respecto a su experiencia en la Diplomatura 2021)

En la entrevista grupal realizada con ella y el equipo de trabajo local, se ponderó la importancia de la formación en el marco de la diplomatura, aprendiendo sobre enfoques y tratamiento de situaciones que son frecuentes en sus territorios. Sobre todo, en lo que respecta a garantizar la integridad y el respeto de los NNyA cuando toman conocimiento de algunas situaciones y deben intervenir. Se destaca que el accionar implica acompañar a NNyA y a sus familias a que tengan a otros derechos, por ejemplo, a la salud, facilitándoles cuando lo demandan: turnos para la atención psicológica y turnos médicos en CAPS, gestión de bolsas de mercadería u otras.

Desde el programa AMACHAY, a partir de la participación de su coordinadora y personal técnico en la Diplomatura (en el 2022), se efectuó una reorientación y ampliación de su abordaje. No se abordaron las situaciones asumiendo un rol pasivo de NNyA ni de la familia involucrada, sino que se los hacía parte e informaba de cada paso y eslabón en la intervención. Otro cambio se debió a la ampliación del área de trabajo, al cubrir TI y TA tanto urbano como rural y al generar mecanismos de detección en zonas agrícolas a partir de una estrategia continua desarrollada junto a los Operadores de Calle. Esto llevó a una articulación de la DINyF con las oficinas de las áreas locales de niñez tanto en comunas como en municipios.

<sup>54</sup> En lo que respecta al trabajo con el sector productivo se implementó un sistema de monitoreo a partir del cual registrar situaciones de TI y TA en los campos de producción. Para esto DyA en diálogo con ABC desarrolló una webapp para este seguimiento y el registro de casos. Esto implicó la sensibilización de todo el sector.

**Diagrama 6. Accionar ante casos de TI o TA no protegido en el ámbito rural**



*Fuente: elaboración propia con base en capacitaciones DINAyF.*

Desde AMACHAY se expresó la necesidad de seguir trabajando temáticas vinculadas al TI en zonas urbanas como el MERCOFRUT (Mercado de Concentración Frutihortícola de Tucumán) ubicado en San Miguel de Tucumán. En este caso, más que en la producción agrícola, el foco estaría en la comercialización. Esta preocupación también se hizo manifiesta en la entrevista llevada adelante por la coordinadora a cargo de COPRETI Tucumán, para quien trabajar en este espacio urbano resulta de fundamental importancia.

Una herramienta fundamental en el marco del proyecto PAR fue la formación de promotoras locales de TI y el uso del Bolsón de Juegos, un kit lúdico mediante el cual sensibilizar a NNyA sobre la temática de trabajo infantil. En Famaillá este recurso de trabajo fue muy ponderado, sobre todo por las promotoras, quienes lo utilizaban en escuelas medias y también en jardines de infantes. En Famaillá al ya contar con Servicio Local de Niñez, Adolescencia y Familia de mucha experiencia tenían protocolizada la intervención en situaciones de vulnerabilidad de NNyA.

### **3.1. Promover y acompañar el trabajo del SPDI a nivel comunal**

A partir de lo mencionado, se presenta como fundamental el fortalecimiento a los gobiernos locales rurales (comunales), ya que son el primer eslabón en la atención de las situaciones de vulnerabilidad de NNyA. Debe recordarse que estas no cuentan con los recursos institucionales (tanto materiales como humanos) suficientes y, por ello, deben recurrir a los organismos centrales de la provincia para la administración de medidas de protección.

En el marco de la administración de las comunales, la representación del ejecutivo y autoridad de estas se encuentra a cargo del Comisionado Comunal. Las comunales están atravesadas por la producción arandana y cítrica y, en ellas DyA desplegó una asistencia técnica focalizada<sup>55</sup>. En estos territorios se realizó un trabajo inicial de sensibilización de TI y TA con las áreas sociales (varias de esas conocidas como acción social) y con familias de las comunales. Sobre todo, considerando que conocen bien la situación del trabajo en la cosecha y el pasaje de un cultivo a otro, por ejemplo, entre el arándano, el limón y la manzana (con movilidad a Río Negro). Esta sensibilidad se expresa tanto a nivel comunal (por ejemplo, en Teniente Berdina) como en quienes

<sup>55</sup> Comunales que históricamente se han visto afectadas por conflictos políticos y crímenes de lesa humanidad. Algunas de ellas, previamente fueron tierras destinadas a la producción de caña de azúcar y llevan el nombre de aquellos soldados caídos durante el Operativo Independencia, operaciones militares destinadas a "neutralizar o aniquilar el accionar de elementos subversivos" iniciado en febrero de 1975 y continuado por el Golpe de Estado sucedido el 24 de marzo de 1976.

conforman los CCI y el Punto Joven. En términos generales el armado del CCI o del Punto Joven demanda:

- Acuerdo inicial con la comuna
- Alianzas interinstitucionales (a nivel provincial, nacional y del sector productivo)
- Apoyo técnico para el armado y la coordinación del CCI y Punto Joven (identificación de un inmueble en donde se desarrollará y acondicionamiento de este; selección de personal y capacitación, preferentemente local)
- Funcionamiento del CCI y Punto Joven
- Acompañamiento técnico (administrativo, logístico y pedagógico)

El tipo de fortalecimiento desde DyA en las comunas implicó:

- Generación de Mesa de Gestión Local
- Fortalecimiento a referentes con relación a la normativa para abordar situaciones a través de la DINAyF (cuando esta no pudiera abordarlas)
- Seguimiento administrativo y burocrático de todo el armado de los CCI

Como señaló un delegado comunal, cuando se dialogó sobre los desafíos que presenta la administración a nivel comunal para sus pobladores, ellos entienden que: “somos la referencia de las familias agrícolas”.

El trabajo con el sector productivo implicó llevar adelante una serie de acciones que involucran a actores gubernamentales, sobre todo, del Ministerio de Trabajo, para proponer dispositivos complementarios que mejorasen las condiciones de trabajo de quienes van a la cosecha. En particular, uno de los grandes desafíos que se presentó en el caso de Tucumán fue el trabajo a nivel comunal. En una primera instancia la articulación virtuosa entre:



<sup>56</sup> El MTEySS de Argentina (bajo la resolución 477/2021 y la Resolución 1315/2021 de la Secretaría de Empleo) crea, reglamenta y sostiene el Programa Buena Cosecha con el objetivo de ofrecer espacios de cuidado y contención (Centros Buena Cosecha) a menores de hasta 18 años en familias de trabajadores/as agrícolas, durante los períodos de cosecha de varias producciones. Por distintas razones el programa se ejecutó en la producción de tabaco sin alcanzar a otros sectores. Su cobertura fue relativamente pequeña hasta el año 2018 en que se activó con productores de vid en Mendoza, horticultores de Buenos Aires y trabajadores ladrilleros de otras provincias. Se trata de servicios puntuales para la cosecha que muchas veces fueron cuestionados por las familias por su calidad (calidad de los alimentos, preparación de las docentes, planificación de horarios).

## Cuidados de las infancias

Esto implicó comenzar a pensar en instrumentos de atención co-gestionados para garantizar el acceso al cuidado para NNyA mientras sus padres y madres van a la cosecha. Es significativo mencionar que, en el contexto de la pandemia, a razón del aislamiento social obligatorio, gran parte de los jardines y las escuelas cerraron durante 2020 y funcionaron de manera intermitente en 2021<sup>57</sup>, por lo que esto se tornó una urgencia. En este marco se hizo imperiosa, por un lado, la apertura de Centros de Cuidado Infantil (CCI) y, por otro, dar una reflexión respecto a la calidad de servicios a proveerse en este marco. Es así como, en términos de abordaje y gracias al acompañamiento del ETT, se desarrolló una estrategia en colaboración con el Programa Buena Cosecha (MTEySS) y RENATRE, instituciones que asignaron recursos económicos a este fin, así como lo hizo el Estado provincial.

El rol de DyA consistió en asistir en aspectos técnicos y comunicativos, actuando como **mediador y traductor de lógicas institucionales y de demandas y necesidades específicas**, que eran leídas por el **sector productivo**, sensibilización mediante, y demandaban de un accionar focalizado de distintos niveles del Estado, llevando a que se establecieran diálogos que anteriormente no se daban. Un hito que materializa esta iniciativa es cuando, en el año 2019, los productores de arándanos le propusieron al Programa de Buena Cosecha una modalidad innovadora de gestionar servicios, considerando las particularidades de su población y las oportunidades de articulación con otros programas en la provincia de Tucumán, momento en el cual DyA comenzó a articular acciones con el sector arandanero y Buena Cosecha. Paralelamente se conformó un grupo de trabajo interministerial de la provincia de Tucumán (vinculados directa e indirectamente con la gestión de los centros) para proveer docentes, alimentos<sup>58</sup>, seguros, capacitación, infraestructura y equipamiento. Estos CCI reactivados y activados en distintos períodos temporales fueron:

CCI Comuna Sargento Moya

CCI Comuna de Rumi Punco

CCI Comuna León Rougés

CCI Comuna Teniente Berdina

CCI Comuna Santa Lucía

DyA asumió la capacitación pedagógica, la sensibilización sobre el TI y TA y la transferencia específica vinculada a la planificación y tratamiento de ciertas temáticas para los equipos docentes. Asimismo, estos espacios fueron particularmente valorados en las comunas, puesto que involucraron en gran parte de las actividades a las familias. En muchos casos, luego de un acuerdo institucional, fue factible extender los períodos de funcionamiento de los CCI más allá de la cosecha de arándano –considerando que estos/as trabajadores/as pasan a trabajar, terminada esta cosecha, en otra producción agrícola, por ejemplo, el limón–, garantizando una mayor cobertura de cuidado y, de igual manera, posibilitando que maestras de la zona pudieran desempeñarse como docentes allí.

---

<sup>57</sup> Las precisiones respecto a la obligatoriedad escolar y las características en Tucumán se precisan en una nota al pie al inicio de este informe.

<sup>58</sup> La prestación alimentaria de los CCI es apoyada por la dirección de Políticas Alimentarias dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Tucumán.

Es significativo que la gente de Teniente Berdina conocieran la experiencia del CCI en Sargento Moya, en una actividad, y eso les generó la inquietud de crear un espacio similar en su comuna. Para lo cual fue necesario impulsar un acuerdo con RENATRE. De esta manera, pidieron la guía a Sargento Moya respecto a los requisitos de solicitud, dándose una suerte de colaboración-transferencia entre las comunas. Y, en el caso de la experiencia de Punto Joven, la vieron en Santa Lucía y, de igual manera, el dispositivo despertó su interés.

En las entrevistas, la vocación de servicio es clara para con los dispositivos generados (sea CCI, sea Punto Joven). Quienes coordinan las actividades pudieron aprender a hacer y planificar actividades específicas para pasar de una lógica propia de la guardería a una noción de cuidado (en el caso del CCI) y pasar de la educación como repetición a la educación como comprensión (en el caso del Punto Joven). Estas acciones comunitarias posibilitan:

- generar la participación de las familias en dinámicas comunales y de cuidados;
- construir un espacio de circulación de información certera entre quienes acuden a las actividades y sus padres/madres o tutores;
- promover acciones vinculadas a la sensibilización en materia de TI y TA no protegido;
- fortalecer espacios de escucha.

En las entrevistas realizadas se destaca que tanto el CCI como el Punto Joven son mecanismos interinstitucionales que logran incorporar nuevas pautas de relacionamiento y generar nuevos hábitos.

En el caso del CCI, en los NNYA y sus familias se destacan nuevas prácticas vinculadas a:

- las pautas de comensalidad;
- la higiene;
- la alimentación saludable;
- control médico periódico;
- la garantía de derechos.

En lo que respecta a las educadoras de los CCI, muchas de ellas que están finalizando su formación en educación inicial, terapia ocupacional u otra profesión, destacan de la experiencia:

- la capacitación continua en materia de derechos de las infancias;
- el aprendizaje de la planificación;
- el instrumental técnico sobre prácticas lúdicas;
- el enfoque en materia de cuidados;
- la confidencialidad y el resguardo de la información.

Por ejemplo, en Teniente Berdina, quienes conforman los CCI destacaban que no se trata únicamente del qué: “qué se hace...sino del cómo, cómo se planifican las actividades, cómo se da de comer, cómo se genera la escucha...”. De igual manera,

en la entrevista grupal coincidieron que el espacio generado a partir del CCI es muy valorado por las familias.

### Acompañamiento a la trayectoria educativa de adolescentes

Atendiendo a la alerta desde el sector productivo que informaba que los intentos de trabajo en los campos provenían de adolescentes que habían quedado fuera del sistema educativo tras la pandemia, se generó otro espacio para acompañar las trayectorias educativas de jóvenes, denominado Punto Joven. Se crearon Puntos Jóvenes en dos comunas: Santa Lucía y Sargento Moya.

Se trata de espacios gratuitos que brindan apoyo escolar y digital a jóvenes entre 12 y 17 años –a veces de acuerdo con la necesidad se han ampliado las brechas de edades– que funcionan con equipos de tutores, turnos asignados y con una propuesta de acompañamiento que, aunque incluye el apoyo escolar lo trasciende a este. Los jóvenes reciben asistencia educativa y tecnológica en pos de evitar la deserción escolar (causa frecuente que empuja a los y las adolescentes al mercado laboral).

En estos puntos de Tucumán resulta fundamental trabajar en la sensibilización de toda la comunidad. En un inicio se trató de ir a convocar a los y las jóvenes, para eso, los y las tutores iban por las escuelas compartiendo la propuesta.

El apoyo del sector productivo para sostener esta propuesta es fundamental, procurando generar el acceso a otras que permitan que los adolescentes puedan imaginar un futuro. Esta estrategia se motoriza en el marco de la pandemia y genera un mecanismo de apoyo para el Estado en estos lugares.

Respecto al Punto Joven, el coordinador del Punto de Santa Lucía destaca cómo estos espacios se tornan una oportunidad real de “escucha” de lo que les sucede a los jóvenes y permiten integrarlo a dinámicas comunitarias. El Punto Joven acompaña la trayectoria y no entra en ningún tipo de tensión con la escuela, es complementario a esta y se basa en las necesidades que sus estudiantes presentan a razón de lo que allí aprenden.

En algunas comunas, sobre todo en aquellas más alejadas de la ruta y de accesos con otras urbes, esta propuesta es fundamental para garantizar la socialización de NNyA. El coordinador plantea que en un inicio debieron acercarse a las escuelas para presentar el espacio y luego conversar con las familias que estaban interesadas en que sus hijos/as lo aprovecharan. En los Punto Joven se halla la figura del tutor, quien en un principio se encargó de la convocatoria para invitar a chicos y chicas al Punto Joven. Luego, este se fue sumando al acompañamiento en la tarea, las búsquedas de información mediante el uso tecnológico, y terminaron por crearse talleres específicos más allá del acompañamiento. Esto fue fundamental durante la pandemia. En Teniente Berdina, si bien la implementación del Punto Joven es reciente y escapa al alcance temporal de este estudio, permitió ver las transformaciones que genera este espacio en los hábitos de quienes conforman estos dispositivos:

- incorporación de horarios para el estudio;
- aprendizaje de técnicas de estudio;
- dinámicas de aprendizaje intergeneracional entre adolescentes;
- dedicación a las tareas;
- generación de sociabilidad local.

Estas acciones son significativas en comunas rurales. Es decir, las comunas son unidades administrativas pequeñas de sociabilidad cerrada en donde hay dinámicas locales y de parentesco articuladas con las decisiones políticas de las comunas. Por un lado, esta trama social genera la posibilidad de tener un accionar rápido ante problemas y/o asuntos que puedan presentarse a los/as vecinos/as; por otro, el límite entre la vida pública y privada es difuso, lo que genera cierta invasión de la privacidad en asuntos sensibles. Esto último genera desafíos a la hora de planificar el trabajo territorial y la instrumentalización de lo planteado por la ley.

### Coordinación a partir de las Mesas locales

En estas comunas se crearon Mesas Locales de Abordaje Integral del TI (en donde participan representantes de las comunas, autoridades y docentes de las escuelas, la policía, representantes de comedores infantiles, Centros de Atención Primaria de Salud (CAPS), CCI, Punto Joven, empresas de arándanos, entre otros) que posibilitan dar seguimiento a situaciones y casos que emerjan a nivel comunal y generar las articulaciones necesarias para su tratamiento. Para generar una visión y un enfoque integral y corresponsable sobre el tema se trabajan las siguientes temáticas:

- Herramientas para el diagnóstico de riesgo de TI. Mapeo e identificación de actores locales.
- Herramientas para la sensibilización (bolsón de juegos).
- Planificación de acciones conjuntas orientadas a la promoción de derechos y prevención del riesgo.
- Análisis de casos para la atención local de las situaciones identificadas.
- Referencia de casos en el marco del Sistema de Protección Provincial.

## 4. EL ACCIONAR INSTITUCIONAL ANTE SOSPECHA DE TI EN TUCUMÁN Y MISIONES

En el marco del fortalecimiento de los SPDI, para que pudieran identificar de manera clara los casos de TI y TA y garantizar su atención, se trabajaron protocolos de articulación y clarificación de roles e incumbencias. En este breve apartado presentamos dos situaciones hipotéticas de TI en la modalidad frutihortícola y de trabajo doméstico intensivo, para presentar cómo se da la actuación desde una primera notificación a partir de una inspección (vía la cartera de trabajo) y una situación de sospecha desde el ámbito áulico (vía la cartera de educación).

Para cada caso se presentará de manera esquemática el accionar desde la perspectiva del organismo que notifica.

### Situación 1: TI – Modalidad frutihortícola

El Ministerio de Trabajo realiza una inspección en una finca de producción frutihortícola ubicada en un municipio rural en la que se labra un acta por trabajo no registrado de personas adultas, condiciones y medio ambiente de trabajo insalubre y falta de elementos de protección, entre otras irregularidades. Además, se confecciona un acta por la detección de un número de 12 menores de ambos sexos, entre los 11 y 15 años que se encontraban trabajando en tareas de cosecha junto con sus familias. Se identifica como encargado de la finca y de la explotación a un sujeto de 42 años, masculino bajo cuyo CUIT se realizan las ventas de lo que se obtiene.

**Cuadro 9. Intervención modalidad de TI frutihortícola según SPDI provincial**

### TUCUMÁN

¿CÓMO SE INTERVIENE DESDE EL SPDI EN ESTOS CASOS?



### MISIONES

¿CÓMO SE INTERVIENE DESDE EL SPDI EN ESTOS CASOS?

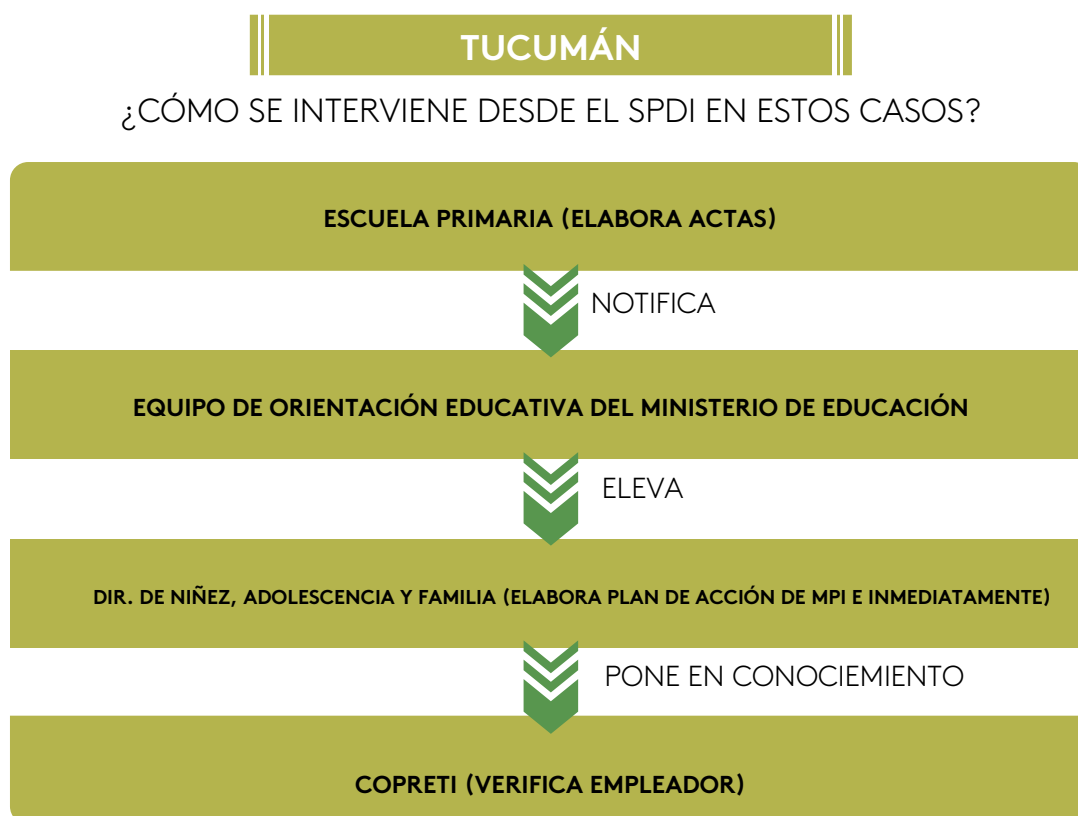


Fuente: elaboración sobre la base de capacitación y ETT y ETM.

## Situación 2: TI – Modalidad trabajo doméstico intensivo

En la Escuela Primaria No 14, el equipo docente advirtió situaciones de bajo rendimiento escolar, ausentismo marcado y niños y niñas que se dormían en la escuela. En reunión de personal se mencionó la gran cantidad de alumnos (en su mayoría niñas, pero también algunos niños) que se hacían cargo del cuidado de sus hermanos menores y de las tareas domésticas ante la ausencia marcada de los padres por motivos laborales. También advirtieron que algunas adolescentes de 12 y 13 años realizaban tareas domésticas como niñeras o de limpieza en domicilios de vecinos o conocidos. Ante este panorama, convocaron al equipo de orientación que profundizó la indagación, llegando a un diagnóstico que dio como resultado que el 30 % de las niñas y el 10 % de los niños de los años superiores dedicaba una considerable porción de su tiempo al trabajo doméstico. Además, descubrió que un 5 % de las niñas de 6to año trabajaba en otro domicilio que no era el suyo.

**Cuadro 10. Intervención modalidad de trabajo doméstico intensivo según SPDI provincial**



## MISIONES

¿CÓMO SE INTERVIENE DESDE EL SPDI EN ESTOS CASOS?



*Fuente: elaboración con base en capacitación y ETT y ETM.*



## 5. FORTALEZAS Y DESAFÍOS DE LOS SPDI/ PROVINCIALES

En Argentina el SPDI se caracteriza por una sólida base normativa en materia de derechos para las infancias. Como se precisó a lo largo de la sistematización, la implementación normativa se aplica de manera diferencial de acuerdo con la provincia y la estructura del Poder Ejecutivo vigente y las oficinas de gobierno. Ahora bien, al complejo contexto crítico de 2019 se sumó la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, generando grandes presiones en las economías regionales y familiares y trastocando las trayectorias de cuidado y escolares de NNyA a lo largo y ancho del país.

La estrategia de DyA en Misiones y Tucumán se orientó a trabajar en el fortalecimiento del Estado (en dimensiones como: descentralización y coordinación) en sus distintos niveles y generar mecanismos de atención, prevención y sensibilización de TI y TA a partir de actuar en las dimensiones de educación y cuidados:

- En Misiones partiendo de una articulación sólida con el Estado para luego acercarse al sector productivo.
- En Tucumán iniciando con el sector productivo para llegar a trabajar con el Estado.

En lo que respecta al SPDI, el apoyo técnico de DyA procuró garantizar la integralidad y corresponsabilidad esbozada en la Ley 26.061, lo que resultó especialmente valorado en las entrevistas y en la observancia de la Mesa Interinstitucional Provincial de Niñez en Misiones. Se identifica a DyA como un “socio estratégico” en el objetivo de “ayudar a resguardar” a NNyA (tal como comentó la subsecretaria de Educación de la provincia de Misiones). En este sentido, la formación continua de equipos técnicos –a nivel provincial y local– crea distintos niveles de profesionalización en lo que respecta al TI y al TA.

### 5.1. Fortalezas del acompañamiento técnico del SPDI

El rol técnico de la ONG presentó diversos desafíos a nivel central y de los territorios (ETM y ETT), pero sin duda la experiencia, la escucha y la rigurosidad de su accionar permitió dar pasos firmes en la promoción de un SPDI que llegase a más poblaciones en pos de mejorar su calidad de vida, minimizando la presencia de TI y TA. Entre los aspectos más salientes o fortalezas se pueden destacar:

- **El acompañamiento técnico posibilita generar estrategias multinivel y multisectoriales.** La implementación de acciones multinivel (nación, provincia, municipio y comuna) es un valor agregado a la hora de procurar acciones sostenibles y favorecer una asignación de recursos de distintas carteras de gobierno. Igualmente, la estrategia multisectorial (en Misiones y Tucumán) es un factor que favorece la sostenibilidad del principio de corresponsabilidad del SPDI a la vez que posibilita modos variados de su descentralización.
- **La delimitación clara de roles e incumbencias y la existencia de protocolos vigentes ante vulneraciones de derechos (Tucumán) facilita la articulación del accionar del SPDI.** Como hemos visto, la provincia de Misiones, en donde fue necesario un mayor trabajo de protocolización del accionar y delimitación clara de incumbencias, demandó de otra temporalidad en la implementación de acciones y dispositivos.

- **La sensibilización y la formación continua (de funcionarios/as, efectores locales y familias) son fundamentales para promover la aplicación adecuada e integralidad del SPDI.** Los contextos culturales y las interpretaciones normativas y de enfoques cambian, así como las personas que se desempeñan en el funcionariado. Por eso es fundamental sostener espacios de sensibilización y formación multinivel y multisectorial.

- **La promoción de dispositivos locales de atención, acompañamiento y cuidados fortalece el ejercicio de derechos de NNyA.** En zonas agrícolas, el acceso a derechos no puede estar supeditado a la capacidad de traslado de las personas para el acceso a servicios, deben generarse espacios en las inmediaciones que permitan a NNyA acceder a apoyos educativos, estímulos de recreación y deporte; esto favorece su desarrollo, sociabilidad y genera un andamiaje social para acompañar su proyecto de vida. Hacer, une. El hecho de contar con servicios concretos con anclaje territorial implica la coordinación de actores y resulta un ejercicio de articulación para que el SPDI no quede entrampado en mecanismos burocráticos únicamente y permita la aplicación de la norma y acompañamiento de casos.



**Cuadro 11. Fortalezas enriquecidas a partir del acompañamiento técnico de DyA**

Nivel	Misiones		Tucumán		
	Provincial	Municipal	Provincial	Municipal	Comunal
PREVENCIÓN	Mesa Interinstitucional de Niñez: generada	Herramientas de registro de situaciones (de sospecha) de TI y TA: desarrolladas	DINAYF capacitada en materia de TI y TA Articulación en la aplicación entre DINAYF y COPRETI: consolidada Áreas de Salud sensibilizadas en materia de TI y TA Articulación entre el SPDI y el SCS para la erradicación del TI y TA y la incorporación de la cadena de valor como una dimensión fundamental para fortalecer acciones con el sector productivo	Áreas de Niñez sensibilizadas y capacitadas Promotoras territoriales formadas en recursos lúdicos de sensibilización (bolsón de juegos)	Sensibilización de familias vinculadas a los CCI Dispositivos de cuidados (CCI) y de acompañamiento de trayectorias educativas: consolidados



ATENCIÓN	Funcionariado ministerial sensibilizado y formado en TI y TA	Mesas locales de deliberación y trabajo generadas (ICOPRODE) Dispositivo CAPyT: implementado	Delimitación de incumbencias y protocolos (roles e incumbencias claras): iniciada		Centros de Cuidado Infantil (CCI) generados en las comunas Puntos Jóvenes (espacios de acompañamiento de la trayectoria escolar y aprendizajes) generados en las comunas
----------	--	--	---	--	--

*Fuente: elaboración propia.*

## 5.2. Desafíos

El fortalecimiento del SPDI para la erradicación del trabajo infantil ligado a cadenas productivas agrícolas rurales es un proceso de transformación de mediano plazo, que conlleva su sostenibilidad y también la posibilidad de su potencial réplica. En este sentido, una serie de elementos emergen como prioridades a ser trabajadas, sobre todo considerando la particular situación que en la actualidad viven los/as NNyA:

- **Sostener el fortalecimiento de actores del SPDI para la atención y el tratamiento de casos.** Dar continuidad a los espacios de capacitación y procurar la mejora de protocolos y articulación resulta significativo para favorecer la integralidad del sistema de protección, sobre todo frente a cambios que se pueden suceder en las carteras de gobierno.

- **Destinar recursos para la digitalización y centralización de los registros de casos del SPDI a nivel local para generar un registro único.** En muchos casos ni las comunas (en el caso de Tucumán) ni los municipios (en el caso de Misiones) poseen formato de registro y seguimiento de casos estandarizados y centralizados. Un mismo caso puede tener registros en papel y digitales y las categorías de carga en los sistemas interno de las áreas de niñez no dialogan con las categorías generadas a nivel provincial. Esto exige que haya una correlación entre las categorías de clasificación de casos, niveles de criticidad establecidos, que sean compartidos por los agentes que conforman las oficinas en los niveles centrales y locales. De no poder realizarse una innovación informática a nivel central, deberá realizarse un diagnóstico sobre el uso actual para poder recomendar la mejor estrategia de centralización –incluso usándose hojas de cálculo estandarizadas–. Esto a su vez fortalecerá las estrategias de registro y derivación de casos locales sobre todo a nivel comunal (Tucumán).

- **Achicar la brecha existente entre el entendimiento judicial de los casos del TI y TA no protegido y aquel del SPDI.** En muchos casos, tanto en Misiones como en Tucumán, se hizo alusión a la falta de comunicación con el sistema judicial en lo que al enfoque de derechos se refiere y al tipo de rol de la familia a partir de la “nueva institucionalidad” generada por la Ley 26.061, lo que implica la tarea de sensibilizar al

sistema judicial en esta materia y, por qué no, generar algún espacio de intercambio mediante el cual tomen conocimiento de las acciones y miradas desde el SPDI.

● **Acompañar experiencias de intercambio entre saberes técnicos y de gestión en los niveles locales.** En el caso de Misiones entre municipios (por ejemplo: Apóstoles y Oberá) y en el caso de Tucumán entre comunas, y también entre comunas y municipios. Cada territorio tiene una experticia y conocimiento particular del SPDI. Poner eso en circulación en jornadas puede ser fructífero para generar valor agregado en procesos locales, favorecer la articulación territorial y promover el conocimiento situado en la resolución de problemáticas. Además, profundiza la experiencia de descentralización.

● **Generar acciones para trabajar las temáticas del TI y TA no protegido en los eslabones de comercialización.** Sobre todo, trabajar sobre el TI y TA en las ferias francas y otras como el MERCOFRUT (Tucumán) a partir de un acercamiento territorial no punitivo sino desde la sensibilización. El trabajo de carrero –en la población adolescente– se suma como una de las preocupaciones vigentes entre los y las funcionarias de los ministerios (expresado específicamente en Tucumán por diversos/as funcionarios/as; en el caso de Misiones fue advertido por el ETM).

● **Promover la sensibilización intercultural entre funcionarios/as de las áreas de Niñez, Educación y Trabajo.** El trabajo agrícola en estas provincias, en muchos casos, posee una alta rotación de trabajadores e implica migraciones internas y externas que a veces se producen a nivel familiar. Esto exige personal que pueda abordar este tipo de situaciones transnacionales e interprovinciales y a la vez comprender parámetros culturales en los que las familias afectadas se inscriben, así como trabajar en el aspecto de la comunicación.

● **Continuar el acompañamiento local y la profesionalización del personal involucrado en las acciones y en los dispositivos.** Seguir fortaleciendo el andamiaje comunitario: generar formación acreditada (articulación con la universidad y/o terciario; posibilidad de prácticas profesionalizantes) en Misiones y Tucumán. La capacitación continua es valorada por todos los equipos locales, pues genera valor agregado y deja capacidad instalada en los territorios. En el caso del municipio de Famaillá, que ya cuenta con una Dirección de Niñez local de vasta experiencia, se torna necesario conformar un plan en red que vaya más allá de la casuística en caso de TI y TA; un plan que defina problemas y se enfoque en accionar sobre los factores de riesgo de aparición de ciertas modalidades de TI (específicamente en lo que es la venta callejera y el trabajo agrícola). Conjuntamente se demanda el seguimiento de la aplicación de protocolo y de las herramientas construidas y transferidas y ver de qué manera dialogan con el SPDI en general. Todo esto posibilitará pasar de un abordaje informal –por demanda espontánea– de la presunción de casos a uno formal-institucional y documentado (sobre todo en lo identificado en Misiones). En el caso de las comunas (Tucumán) se vuelve necesario trabajar sobre el anonimato y la confidencialidad de los casos –sobre todo en territorio con baja población–.

● **Sostener la planificación estratégica territorial respecto a las acciones de prevención y sensibilización en grupos y comunidades que presenten factores de riesgo de aparición de TI y TA.** Más allá de que el SPDI avanza con la oportuna denuncia y atención, no logra fortalecerse con iniciativas de reducción de riesgo en comunidades.

● **Fortalecer el trabajo con las familias a nivel local (en Misiones y Tucumán).** Generar actividades específicas con las familias, tanto de sensibilización como de

aprendizaje, sobre sus saberes y percepciones. En este sentido, se recomienda continuar el trabajo con el bolsón de juegos (realizado por DyA), desplegando metodologías para poder trabajar este y replicarlas a distintos niveles. Al respecto sería útil poder elaborar matrices de percepción del riesgo de TI y TA con los/as afectados/as y sus familias para comprender qué entienden por riesgo y ahí en qué escala se ubicaría el TI y TA; comprender sus sentidos posibilita planificar acciones más asertivas sobre cómo trabajar con esta población.

● **Trabajar sobre la dimensión de los ingresos económicos de las familias.** Mejorar las condiciones de vida de las familias contribuye al bienestar integral de estas, impactando en las pautas de cuidado y crianza y fomentando el acompañamiento de trayectorias de NNyA.

## BIBLIOGRAFÍA

Cutri, A.; Hammermuller, E.; Zubieta, A.; Muller Opet, B.; y Miguelez, L. (2012). Trabajo infantil: una problemática social que nos compromete. Arch Arch Argent Pediatr 2012; 110(2):350-358.

Del Valle, A. H. (2013). Protección social y transformaciones de las políticas sociales en Argentina. In: Costa, L. C., Nogueira, V. M. R., and Silva, V. R., orgs. A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, pp. 175-217.

Duro, E. (2007). Enfoque integral de derechos y trabajo infantil: oportunidades y desafíos. En: Susana Aparicio et al. El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública. Buenos Aires: OIT, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, p. 53-74.

Fernández, T (2009). La desafiliación en la Educación Media en Uruguay. Una aproximación con base en el panel de estudiantes evaluados por PISA 2003. En Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, Volumen 7, Número 4.

Golbert, L.; Roca E. E.; Lanari, M.E. (2012). ¿Piso o Sistema Integrado de Protección Social? Una mirada desde la experiencia argentina. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Seguridad Social.

Halperin, V. (2012) Trabajo infantil e infancia: un estado del arte de la investigación en Argentina (2009-2011). En: Mariela Macri (comp.). Trabajos infantiles e infancias: investigaciones en territorio (Argentina, 2005-2010). Buenos Aires: Editorial Stella. p. 39-83.

Mazzarella, M. G. (2013). La incidencia del trabajo infantil en Argentina [en línea], Ensayos de Política Económica, 1(7). Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/incidencia-trabajo-infantil-argentina.pdf>

Trujillo-Salazar, L. (2022). Trabajo infantil y desigualdad territorial en Argentina. Región y sociedad [online]. vol.34, e1691. Epub 01-Jun-2023. ISSN 2448-4849. <https://doi.org/10.22198/rys2022/34/1691>

Waisgrais, S. (2007). Aspectos socioeconómicos vinculados a la relación entre trabajo infantil y educación. En El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública. OIT-IPEC y MTEySS, Buenos Aires, Argentina.

Rausky, M. (2021). El estudio del trabajo infantil y los desafíos en su abordaje. *Revista colombiana de sociología*, 44 (1), 317-340. En *Memoria Académica*. Disponible en: [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.15706/pr.15706.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.15706/pr.15706.pdf)

Llobet, V. y Villalta, C. (2019). De la desjudicialización a la refundación de los derechos. *Transformaciones en las disputas por los derechos de los niños y las niñas (2005-2015)*. TeseoPress.

Villalta, C. y Valeria Llobet, V. (2019). La construcción del sistema de protección a nivel nacional. En *De la desjudicialización a la refundación de los derechos. Transformaciones en las disputas por los derechos de los niños y las niñas (2005-2015)*.

Zuker, L. F. (2018). Trabajo infantil y salud: Revisión de literatura argentina y exploración de enfoques alternativos. *Civitas, Revista De Ciências Sociais*, 18(2), 397-410. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2018.2.29414>

## INFORMES

2014 - INFORME MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA/PROSAP/ PROCAL [https://alimentosargentinos.magyp.gov.ar/HomeAlimentos/ProcaIII/proyectospilotos/2014/marco/31\\_BPMMandioca\\_misiones.pdf](https://alimentosargentinos.magyp.gov.ar/HomeAlimentos/ProcaIII/proyectospilotos/2014/marco/31_BPMMandioca_misiones.pdf)

2016-2017 - Instituto Nacional de Estadística y Censos - I.N.D.E.C. Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2016-2017. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC, 2018.

2020 - CEPAL-UNICEF, 2020. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ae0fade2-96ac-47d7-9f11-cd333919c4c3/content>

2022 - List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor. Office of Child Labor, Forced Labor, and Human Trafficking Bureau of International Labor Affairs United States Department of Labor [https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child\\_labor\\_reports/tda2021/2022-TVPRA-List-of-Goods-v3.pdf](https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2021/2022-TVPRA-List-of-Goods-v3.pdf)

