



**Tipo de documento: Trabajo Final de Carrera de Especialización**

**Título del documento: El cuidado infantil en el agro como nuevo desafío de la política social : el caso del programa CUIDAR**

**Autores (en el caso de tesis y directores):**

**Laura Luna Dobruskin**

**Elena Mingo, tutora**

**Datos de edición (fecha, editorial, lugar,**

**fecha de defensa para el caso de tesis): 2020**

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.  
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: [https://creativecommons.org/choose/?lang=es\\_AR](https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR)



Laura Luna Dobruskin

**El cuidado infantil en el agro como nuevo desafío de la política social. El caso del Programa CUIDAR**

Trabajo Integrador Final para optar por el título de Especialista en  
Planificación y Gestión de Políticas Sociales

Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Tutora: Dra. Elena Mingo

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

2019



## Resumen

En el presente trabajo me propongo realizar un primer acercamiento teórico-analítico al problema de investigación que abordaré en mi Tesis de Maestría: la configuración de estrategias familiares de cuidado infantil en el ámbito agrario y sus potenciales vínculos con la presencia de trabajo infantil en el sector. Con el objetivo de realizar una aproximación a las preguntas que guiarán la futura indagación, se desarrollan aquí los principales debates teóricos y conceptuales en torno a los tres campos temáticos que confluyen en el problema de investigación planteado: *trabajo agrario, trabajo infantil y cuidados*. Asimismo, se retoman algunas conceptualizaciones en torno a la noción de *Estado, políticas públicas y agenda de la política social*.

De manera preliminar, se presenta también el análisis de una política social de cuidado infantil para el sector agrario (Programa CUIDAR) implementada entre los años 2014 y 2015 por RENATEA, órgano ejecutor de la Ley de Trabajo Agrario (26.727) sancionada en 2011. El Programa CUIDAR se inscribe en el contexto de un proceso socio-histórico que, en el período 2003-2015, estableció nuevas formas de intervención del Estado en la cuestión social y, en particular, en el abordaje de los problemas del ámbito agrario. Ideada originalmente como una política de prevención del trabajo infantil, supo contemplar, en su diseño, las distintas dimensiones intervinientes en la delimitación de un problema en cuyo origen confluyen múltiples desigualdades.

**Palabras clave:** Cuidado infantil; Estado; Trabajo agrario; Trabajo infantil; Políticas sociales; RENATEA.

## **Abstract**

In this paper I intend to make a first theoretical-analytical approach to the research problem that I will develop in my Master's Thesis: the configuration of family child care strategies in the agricultural field and its potential links with the presence of child labor in the area. In order to make an approach to the questions that will guide the future research, the main theoretical and conceptual debates are developed here around the thematic areas that converge on the research problem: agricultural work, child labor and care. Also, some conceptualizations about the notion of State, public policies and social policy agenda are resumed.

In a preliminary way, the analysis of a social child care policy for the agricultural sector (CUIDAR Program) implemented between 2014 and 2015 by RENATEA, the executing body of the Agrarian Labor Law (26,727) sanctioned in 2011 is also presented. CUIDAR Program is part of the context of a socio-historical process that, in the period 2003-2015, established new forms of State intervention in the social issue and, in particular, in addressing the problems of the agricultural field. Originally conceived as a policy for the prevention of child labor, it was able to contemplate, in its design, the different dimensions involved in the delimitation of a problem in whose origin multiple inequalities converge.

**Keywords:** Child care; State; Agricultural work; Child labor; Social politics; RENATEA.

## Índice

|   |    |
|---|----|
| 1. Introducción.....  | 4  |
| 2. Estado, políticas públicas y agenda de la política social .....  | 7  |
| 2.1. Nuevo paradigma de políticas públicas: el caso argentino en el contexto latinoamericano.....                                 | 11 |
| 3. La cuestión agraria en Argentina: condiciones de trabajo y políticas para el sector en las primeras décadas del siglo XXI..... | 14 |
| 4. El trabajo infantil en Argentina: breve revisión socio-histórica y políticas de abordaje.....                                  | 20 |
| 4.1. Algunas referencias teóricas acerca del trabajo infantil agrario .....   | 24 |
| 4.2. Incidencia del fenómeno en la actualidad.....  | 26 |
| 5. El cuidado infantil en contexto: de los debates académicos feministas a la agenda pública estatal.....                         | 28 |
| 5.1 El cuidado como derecho, el cuidado como responsabilidad estatal.....   | 30 |
| 6. Construcción del problema de investigación.....  | 32 |
| 6.1. RENATEA.....   | 32 |
| 6.2. Programa CUIDAR.....   | 37 |
| 6.3. Preguntas y objetivos de investigación.....  | 40 |
| 7. Reflexiones finales .....  | 44 |
| Referencias bibliográficas .....  | 46 |

## 1. Introducción

Este Trabajo Integrador Final constituye un primer acercamiento al problema de investigación que abordaré en mi Tesis de Maestría en Políticas Sociales. A partir de esta aproximación procuro orientar las preguntas y objetivos que guiarán el desarrollo de la futura indagación, así como abonar a las principales discusiones teórico-metodológicas que la sustentarán. Mi tema de interés se centra en las estrategias familiares de cuidado infantil en el ámbito agrario y sus potenciales vinculaciones con el trabajo infantil en el sector. Para abordarlo, planeo realizar un estudio de caso centrado en familias tabacaleras cuyos integrantes adultos<sup>1</sup> se desempeñen laboralmente en fincas situadas en el Departamento El Carmen, en la provincia de Jujuy, lugar en el que se implementó, entre 2014 y 2015, una política social de cuidado infantil denominada Centros Únicos Infantiles de Atención y Recreación (CUIDAR).

El sector agropecuario argentino constituye, hoy día, uno de los más rentables de la matriz productiva nacional. Al mismo tiempo, se erige como uno de los eslabones más relegados del mercado de trabajo. Si bien existen otras actividades que presentan situaciones de alta informalidad, en pocas se da la combinación de variables de precariedad laboral como la que registra el sector agropecuario.

Dada la extensión territorial, la diversidad geográfica, climática y productiva de Argentina, los resultados de los estudios concernientes al ámbito agrario son difícilmente extrapolables o generalizables. En tal sentido, sería más propicio hablar de sectores agropecuarios, diversos y multidimensionales, poseedores de características diferenciadas según región, actividad productiva y forma de explotación. En el caso de las economías regionales extrapampeanas de producción intensiva, en las que focalizará este trabajo, la mayoría de los trabajadores se inserta en relaciones laborales transitorias en las que perduran rasgos de una extendida precariedad laboral: jornadas de trabajo muy extensas, condiciones de transporte y alojamiento deficitarias, mayor exposición a accidentes de trabajo, bajos salarios, sistemas de pago a destajo, trabajo infantil y adolescente, entre otros.

Relevamientos realizados en distintas zonas de Argentina indican que, en todas ellas, existen niños, niñas y adolescentes (NNyA) que realizan actividades contempladas por las definiciones de trabajo infantil estricto o ampliado expuestas en la Ley 26.390 (Crovetto, Ejarque y Nessi, 2018). En efecto, en Argentina el trabajo infantil es una realidad que se

---

<sup>1</sup> Dado que en nuestro idioma no hay acuerdo entre los lingüistas acerca de cómo utilizar un lenguaje que no discrimine entre varones y mujeres, en este trabajo he optado por emplear el uso ocasional del masculino genérico a fin de evitar la sobrecarga gráfica y allanar la exposición, entendiéndolo que todas las menciones en tal género representan siempre a varones y mujeres.

expresa tanto en las áreas urbanas como en las rurales. Su modalidad específica es condicionada por la edad de los NNyA, tanto como por el área geográfica y el sector de la economía en que se inscribe la práctica. La incorporación temprana al trabajo es más frecuente en el medio rural que en el urbano: según la Encuesta de Actividades de NNyA (EANNA) realizada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) entre 2016 y 2017, el 19,8% de NNyA de entre 5 y 15 años de edad, pertenecientes a la población rural, había realizado una actividad productiva en algún momento del año, y el 7% lo había hecho para el mercado. En el caso de las ciudades, el porcentaje de NNyA de entre 5 y 15 años insertos en actividades productivas alcanza al 8,4%, en tanto que el 3,3% lo hace en el marco del mercado. Es decir, que la tasa de incidencia se reduce a menos de la mitad, en comparación con el ámbito agrario. A medida que se avanza en los tramos de edad, mayor es la incorporación al mundo productivo agrario, llegando a una tasa de actividad del 43,5% entre los adolescentes de 16 y 17 años de edad.

La incidencia de este tipo de trabajo en el sector agrario es uno de los elementos distintivos para dar cuenta de la extendida precariedad laboral que domina la actividad. Los NNyA que trabajan se insertan en actividades ligadas a la preparación de la tierra, la siembra y la cosecha, el cuidado de animales y cultivos, así como a fumigaciones, acarreo de agua y acopio de leña (MTEySS, Ministerio de Educación y Organización Internacional del Trabajo - OIT, 2010). En este ámbito, el trabajo infantil suele desarrollarse en compañía de miembros de la familia, ya sea en unidades domésticas de pequeña escala o en establecimientos productivos de terceros, entre cuyas formas de contratación prima la modalidad de trabajo temporario y el pago por productividad. En algunos casos las ocupaciones de NNyA se combinan con la asistencia a la escuela, si bien el ciclo ocupacional anual dificulta el sostenimiento de la escolaridad (Crovetto, Ejarque y Nessi, 2018).

Las condiciones de trabajo hasta aquí descritas para el sector agrario imponen regímenes laborales que suelen contraponerse con la posibilidad de realizar las tareas que demanda la reproducción de la vida en el seno del hogar. La escasez de tiempo y recursos materiales que garanticen el bienestar de las familias se materializa en dificultades para cubrir las necesidades de cuidado de los hijos e hijas de los trabajadores. Estas limitaciones encuentran puntos de contacto y superposición con la problemática del trabajo infantil, que suele condensar carencias de distinto orden.

La cuestión del cuidado infantil se ha convertido, paulatinamente, en un campo de interés tanto en el ámbito académico como en el de la política pública. Su relevancia estructural

reside en su potencial incidencia en el bienestar de los hogares y los individuos, así como en sus múltiples lazos con otras esferas del bienestar tales como el trabajo, la salud y la educación. El tema del cuidado adquiere dimensiones específicas y características particulares cuando nos situamos en el ámbito agrario, donde los servicios públicos –e incluso privados– de prestación de cuidado son escasos. En la actualidad, son las familias trabajadoras las que cargan con la responsabilidad principal en el desarrollo de prácticas y estrategias de cuidado infantil que les permitan articular estas con las responsabilidades laborales. La importancia de la oferta de espacios de cuidado infantil en zonas rurales reside en la posibilidad de facilitar la inserción laboral de los adultos (en particular de las trabajadoras agrarias) sin que ello implique que la carga del trabajo doméstico pese sobre los niños y niñas del hogar, o bien que estos deban trasladarse con sus padres a los lugares de empleo, lo que puede derivar en distintas modalidades de trabajo infantil.

En el período 2003-2015, surgió en Argentina un repertorio de nuevas demandas de acompañamiento estatal frente a situaciones que no terminaban de resolverse en el marco de la disputa distributiva. Este repertorio incluyó los distintos nodos problemáticos presentados hasta aquí, e incorporó una mirada multidimensional que permitió captar –a veces fugazmente, a veces de manera concreta– las articulaciones y concomitancias que existen entre ellas. La relativa novedad de algunas temáticas o áreas de intervención no indicaba que el problema fuera reciente, sino que no estaba aún construido y definido como tal de cara a la sociedad.

La consolidación de un nuevo modelo económico durante las gestiones de los presidentes Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011/2011-2015) expandió la capilaridad social del Estado en sus distintos niveles, “recuperando las políticas públicas como herramientas de intervención y transformación de la realidad social” (Di Virgilio, 2014: 193). El vínculo trazado con el sujeto al cual se dirige la política social estuvo ligado entonces a una idea reconstitutiva, que retomaba el modelo de relación instaurado por los primeros gobiernos peronistas.

El Programa de cuidado infantil que abordaré en este trabajo (CUIDAR) surge en este contexto y resulta ilustrativo de las nuevas formas de intervención del Estado en la *cuestión social*, entendida, en un sentido amplio, como la ruptura entre el ejercicio efectivo de los derechos formales y su vulneración en la realidad concreta. El Programa CUIDAR fue creado por el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) en 2014 con el objetivo de ampliar y fortalecer la oferta de cuidado infantil y adolescente destinada a los

hijos de los trabajadores del sector. Su propósito último consistía en contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil agrario, así como aportar a la reducción de las desigualdades imperantes en la esfera de los cuidados. Dicha intervención implementó, entre 2014 y 2015, acciones concernientes a expandir la cobertura de cuidado para los hijos de la población trabajadora agraria, profundizando las reformas iniciadas para el sector con la sanción de la Nueva Ley de Trabajo Agrario (N° 26.727) en diciembre de 2011.

Este Trabajo de Integración Final se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, desarrollo algunos conceptos y categorías teóricas clave propias del ámbito de la política social, con la intención de abordar las nuevas concepciones que ganaron terreno en relación con la identificación y abordaje de los problemas sociales. Problemático algunos aspectos en relación con la definición de *Estado*, sus principales características y transformaciones, sus *capacidades* y las posibilidades de acción de este complejo institucional, es decir, los *modos de hacer Estado* a través de la política pública (Lattuada y Nogueira, 2011). Seguidamente, realizo una caracterización del sector agrario en Argentina, con énfasis en las condiciones de trabajo y producción, y repaso algunos de los nudos conceptuales en los que se han centrado, en los últimos años, los debates académicos en la materia. En los siguientes apartados, recupero los principales lineamientos teóricos desarrollados en torno a la categoría de *cuidado* y presento un breve estado de la cuestión sobre trabajo infantil en Argentina. Finalmente, llevo a cabo una primera caracterización del Programa CUIDAR y de los actores intervinientes en la implementación de la política. A partir de esta caracterización, despliego las preguntas de investigación que guiarán mi tesis de maestría.

Para finalizar este apartado, quisiera mencionar un hecho definitorio en la elección del tema abordado. Mi experiencia personal en la planificación y ejecución de la política mencionada me permitió vislumbrar que en ella confluían tres dimensiones de análisis de estrecha vinculación con los contenidos de la Especialización en Planificación y Gestión de Políticas Sociales: *trabajo agrario, trabajo infantil y cuidados*.

## **2. Estado, políticas públicas y agenda de la política social**

Los estudios sobre el Estado en Argentina han ocupado, desde siempre, un papel relevante de reflexión en las disciplinas sociales contemporáneas. A fin de sistematizar las contribuciones producidas en este campo, Guillermo O' Donnell (1986) presenta una categorización que agrupa estos estudios en tres grandes corrientes. Por un lado, la socioeconómica, que concibe al Estado como co-constructor de relaciones sociales. En segundo lugar, la ideológica, para la

cual el Estado representa el monopolio de la violencia simbólica. Por último, la político-administrativa o institucionalista, que define al Estado como el conjunto de burocracias y/o instituciones públicas que lo conforman.

Desde esta última perspectiva, es posible concebir al Estado como una entidad monopólica y/o centro de autoridad que concentra recursos y competencias, y tiene la posibilidad de erigirse como un “tercero” imparcial sobre los particulares (Iazzetta, 2007). Es, en este sentido, un agente con competencia para resolver problemas sociales que no pueden ser abordados por otros actores individuales o colectivos. Se basa, para eso, en una serie de atributos o *capacidades* propias que le permiten intervenir sobre aquellos aspectos identificados como necesidades o demandas planteadas por la sociedad (Meny y Surel, 1992; Oszlak, 2006). Según esta conceptualización, las capacidades estatales no solo se manifiestan en “productos” –programas, políticas y proyectos–, sino también en procesos que problematizan, priorizan y gestionan las cuestiones públicas o de agenda a partir, tanto de la *capacidad administrativa* como de la *capacidad política* (Repetto, 2004).

Para profundizar en el análisis de las capacidades estatales y su incidencia en el desarrollo de políticas públicas, Guillermo Alonso (2007) presenta un esquema que agrupa estas capacidades en dos dimensiones interrelacionadas. En primer lugar, una dimensión interna *técnico-administrativa*, vinculada con los recursos estatales y la existencia de núcleos y patrones de funcionamiento tecno-burocráticos. En segundo lugar, una *dimensión relacional*, que refiere a la relación del Estado con el entorno socio-económico.

Desde una perspectiva que se corresponde con la primera dimensión que distingue O’ Donnell (1986) para organizar el campo de los estudios sobre el Estado, Peter Evans y Leandro Wolfson (1996: 547) suman al análisis de las capacidades estatales la variable de *autonomía enraizada*. Con ella, refieren a una forma de autonomía que concibe el rol activo del Estado como parte de una red de relaciones que genera “(...) canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y las políticas”. Del grado de enraizamiento que un Estado pueda alcanzar dependerá la “(...) construcción de una relación de *reciprocidad* que incremente la eficacia de las intervenciones públicas” (Castellani y Llanpart, 2012: 160).<sup>23</sup>

---

<sup>2</sup> El énfasis es propio.

<sup>3</sup> La noción de *reciprocidad* da cuenta aquí de una relación asimétrica en la que las instituciones estatales procuran obtener determinados desempeños del sector privado a cambio de recursos públicos que le son transferidos de forma directa o indirecta (subsidios, promoción, etc.). A medida que los recursos financieros y

La política pública se configura, entonces, como un conjunto articulado e interrelacionado de lineamientos e intervenciones que el Estado formula e implementa, no sólo desde el gobierno, sino en conjunto con otros actores sociales y políticos (Meny y Surel, 1992). Se corresponde, en síntesis, con un conjunto de tomas de posición que se ve influenciado por otros actores – múltiples, diversos, y en ocasiones contrapuestos– que intervienen tanto en la planificación de la política como en la definición de sus destinatarios (Danani, 2009). El origen de las políticas públicas desde esta perspectiva no es natural ni accidental, sino que responde a diversas formas de comprender cómo se configuran las necesidades y las decisiones.

De acuerdo con esta conceptualización, un problema público será siempre una construcción social, “(...) un hecho cultural que obedece a una determinada estructura cognitiva y moral” (Meny y Surel, 1992: 120). La identificación de problemas que se traduzcan en intervenciones públicas destinados a satisfacer determinadas demandas sociales, se verá mediada siempre por la decisión subjetiva de la autoridad pública que, en representación de la sociedad, califique determinadas carencias como problemas sociales.

Dentro del amplio abanico de las políticas públicas, las políticas sociales expresan la forma en que las sociedades modernas aseguran la reproducción de sus miembros y, en definitiva, la suya propia (Grassi, 2007). Estas políticas constituyen un entramado complejo de pautas y concepciones de sociabilidad diferenciales y, por tanto, de proyectos de sociedad (Danani, 2017). La configuración que este entramado adopte guardará estrecha vinculación con las estrategias de acumulación de capital y de desarrollo económico vigentes en una sociedad y en un momento histórico determinado (Vilas, 2013; Pérez y Brown, 2015).

La definición del concepto de *agenda estatal*, con foco en la *agenda de la política social*, suele reflejar diversas cuestiones socialmente problematizadas que por su magnitud o relevancia –ya sea material o simbólica– logran convocar la atención de una o más instituciones gubernamentales (Oszlak y Gantman, 2007). El carácter, la organización y el destino de los recursos de los que disponga el Estado para abordar dichas cuestiones, definirán los mecanismos de resolución implementados y la relevancia que para este asuma la problemática en cuestión.

La agenda es, por tanto, una arena de contienda en la que se desenvuelve la disputa por la definición y nominación de los problemas sociales originados a instancias del desarrollo capitalista. Su expansión ha ido a la par del desarrollo de diferentes manifestaciones de lo que

---

administrativos se incrementan dando más respaldo y consistencia a las decisiones políticas de los Estados, aumenta el grado de autonomía enraizada que detentan.

dio en llamarse *cuestión social*, entendida como la distancia que existe entre las desigualdades materiales y los derechos sociales que, en un sistema democrático, deberían estar garantizados por el Estado (Donzelot, 2007).

Oscar Oszlak y Ernesto Gantman (2007) afirman que la agenda estatal se encuentra conformada por tres elementos primarios con fuertes tensiones entre sí: la *governabilidad*, la *equidad* y el *desarrollo*. Para los autores “(...) el papel del Estado abarca esos tres planos, ya que no existe progreso económico duradero sin orden, ni orden estable sin mínima equidad social. La agenda del Estado nacional se [constituye] históricamente al compás de las estrategias de resolución de los problemas sociales suscitados en torno a estas tres grandes cuestiones” (Oszlak y Gantman, 2007: 81).

El acceso de un problema a la agenda no es libre o neutro, sino que está mediado por decisiones político-ideológicas y escenarios de coyuntura. Estela Grassi (2008) utiliza la idea de disputa política y cultural para referirse a los debates y desacuerdos a los que es generalmente sometida la agenda del Estado y con ella la de la política social. Para la autora, la definición de los problemas sociales originados en el marco de la *cuestión social* se materializa en construcciones hegemónicas que delimitan los ámbitos de responsabilidad e injerencia estatal, fijando el alcance de las intervenciones.<sup>4</sup> El Estado se constituye, de esta forma, en actor central en la delimitación de estos problemas sociales, en la demarcación de sus propias responsabilidades y en la definición de los sujetos “merecedores” de sus intervenciones, así como de las condiciones que justifican dicho merecimiento.

Gabriel Kessler (2014: 22) complementa esta definición de agenda de la política social, al sostener que “la responsabilidad sobre un problema es (...) parte de lo que se disputa en una época y en un ciclo político” determinado. De allí, que una temática adquiera el carácter de un problema público en agenda, a partir de su identificación como preocupación social con sustento estructural. La cristalización de una determinada agenda de la política social condicionará y organizará el régimen de reproducción social de la vida, al delimitar los ámbitos de responsabilidad y atención de los problemas, definir el sujeto de las intervenciones y construir –bajo diversos apelativos– una identidad social.

---

<sup>4</sup> Grassi (2013: 14) utiliza el concepto de *cuestión social* para referir no sólo a la “existencia más o menos indeterminada de pobreza, indigencia o exclusión”, sino al conjunto de problemáticas que derivan del modo en que se realiza y organiza el trabajo humano en el sistema de producción capitalista.

## 2.1. Nuevo paradigma de políticas públicas: el caso argentino en el contexto latinoamericano

Como he desarrollado en el apartado precedente, para comprender las políticas sociales es importante considerar los modelos de desarrollo y los paradigmas socio-económicos vigentes en distintos momentos históricos. De este modo, para indagar el diagnóstico social que dio lugar al diseño de la política que abordo en este trabajo, es menester remontarse a la etapa histórica en la que tuvo lugar su implementación. A su vez, para comprender el proceso de transformación que atravesó la sociedad argentina en los primeros quince años del siglo XXI es necesario situarse en el contexto de América Latina. En otras palabras, es útil destacar que los cambios acaecidos en nuestro país no constituyeron un proceso aislado, sino que se dieron en el marco de un conjunto de transformaciones a nivel regional que involucraron a un número importante de países.

A comienzos del siglo XXI y tras el estallido de los modelos de acumulación sostenidos sobre la base del endeudamiento y el *ajuste*, irrumpieron en varios países de América Latina gobiernos de carácter popular, progresista o populista, según la literatura que los refiera.<sup>5</sup> Hasta entonces, el ejercicio de la ciudadanía en la región no solo resultaba parcial por la falta de apropiación popular de los derechos adquiridos, sino también –y principalmente– por la ausencia de efectividad y universalidad en el goce de esos derechos.

A través de diferentes estrategias, estos gobiernos comenzaron a revertir el deterioro de las condiciones de vida de la población, retomando algunos de los rasgos que habían caracterizado a los Estados de Bienestar, algunas décadas atrás. Estos cambios se vieron sustentados en un proceso de profundas mutaciones en el seno del Estado, que establecieron un nuevo diseño de políticas públicas. Los estados latinoamericanos lograron ampliar su capacidad para implementar políticas a distintos sectores sociales, como sindicatos, partidos políticos, organizaciones sociales y otras asociaciones de la sociedad civil. Se produjo un desplazamiento de la centralidad de los actores económicos hacia los actores político-sociales. A su vez, fueron incorporados en la esfera pública nuevos problemas asociados a identidades particulares históricamente relegadas (grupos étnicos, minorías sexuales, trabajadores precarizados).

Pese a los esfuerzos estratégicos de los Estados, muchas de las decisiones políticas tomadas durante este período generaron la reacción de las élites económicas contrariadas por

---

<sup>5</sup> Se destacan en este grupo los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

decisiones gubernamentales que –entendían- podían afectar sus intereses. En algunos casos, las decisiones gubernamentales con arreglo a determinados márgenes de acción y de consensos primaron sobre los intereses particulares o sectoriales. En otros, fueron estos intereses sectoriales los que impidieron la concreción de la política estatal.

A pesar de que en numerosas ocasiones los gobiernos no lograron imponer sus decisiones, es posible advertir, en el período analizado, la existencia de Estados con roles gravitantes, que operaron como factores de regulación de los procesos de acumulación de capital y como articuladores de un conjunto de relaciones sociales (Oszlak, 1997). Este modelo de Estado conformó una nueva matriz de políticas estatales –con variaciones de país a país– directamente imbricada con los procesos de construcción de ciudadanía y fortalecimiento de la democracia en la región (Iazzetta, 2007). El recorrido por las principales características de esta etapa en materia de construcción y definición de la agenda política y social, permite comprender las nuevas concepciones que ganan terreno en relación con la identificación y abordaje de problemas sociales.

Para el caso específico de Argentina, se observa que en el período 2003-2015, el Estado recreó sus capacidades para garantizar los derechos democráticos, pudiendo revertir un largo proceso de debilidad institucional e incremento de la desigualdad. Este período de *contra-reforma* que engloba al conjunto de las políticas sociales emprendidas a partir del año 2003 contrasta fuertemente con el modelo de desarrollo neoliberal sostenido en la década anterior, caracterizado por un esquema de focalización y selectividad (Danani y Hintze, 2011). El proceso de expansión de los derechos sociales (extensión de asignaciones no contributivas, sistemas universales de acceso a la vivienda, la salud y la educación), civiles (matrimonio igualitario, responsabilidad parental, discapacidad) y políticos (presupuestos participativos, audiencias públicas, etc.) refleja esta oposición (Schweinheim, 2011).

La crisis de 2001-2002 marcó un quiebre en términos del patrón de acumulación imperante, produciendo una profunda reformulación de los esquemas vigentes (Di Virgilio, 2014). El modelo de desarrollo propuesto por el nuevo proyecto político fue creando las condiciones para restaurar el equilibrio macroeconómico interno, mediante políticas destinadas a promover la actividad productiva y el crecimiento del empleo (Pérez y Massi, 2015). La aplicación de políticas de promoción del trabajo formal –impulsadas durante todo el período– generó el crecimiento del empleo público y privado registrado, la mejora de los ingresos de los asalariados y un marcado descenso de los índices de desocupación. De este modo, los problemas del mercado de trabajo se reconfiguraron, reactualizándose la demanda de nuevas

conquistas en el terreno de los derechos laborales y la importancia relativa de los conflictos asociados a la informalidad que, si bien disminuyeron en los primeros años de los gobiernos kirchneristas, persistieron en magnitudes elevadas durante todo el período (Chávez Molina, 2018).

Cómo he mencionado más arriba, las reivindicaciones de distintos actores que incursionaron en escena a partir de la apertura del Estado a movimientos sociales y políticos, dialogaron permanentemente con una estatalidad que se reconocía interpelada y actuaba en consecuencia. Aun con las limitaciones impuestas por el modelo de acumulación, la acción estatal, desarrollada de forma consciente, comprendió avances y repliegues. En su devenir, esta acción fue configurando las políticas públicas del período, así como las distintas posibilidades de *hacer Estado*. Cada una de esas instancias o espacios de disputa, representó potenciales reformulaciones de la articulación entre políticas laborales y políticas sociales, así como una oportunidad para que los distintos actores –incluido el Estado Nacional– reactualizaran sus posiciones, los vínculos entre sí, y la relación con diversos agentes institucionales (Berger, 2018; Alberti y Mingo, 2019).

La agenda de la política social kirchnerista se estructuró en torno a la política laboral dirigida desde el MTEySS. El *trabajo decente y protegido* adquirió centralidad, ubicándose como eje rector para el desarrollo de las políticas públicas del Estado Nacional. Las “regulaciones que organizaron las condiciones de empleo y (...) la relación asalariada” fueron definitorias en la orientación del conjunto de la política social. Sin la presencia de este tipo de medidas protectorias del trabajo asalariado, las políticas sociales resultarían incapaces de garantizar la calidad de vida de los sujetos de su intervención, puesto el “carácter socialmente estructurante de la relación asalariada” (Grassi, 2008: 58).

A partir de 2003, el carácter asistencial de la política social, heredero de la desregulación de los sistemas de protección social de los años ‘90 y de la crisis de 2001, fue adquiriendo paulatinamente carácter restitutivo. A lo largo de los doce años de gobiernos kirchneristas, los debates en torno a la definición de la política social comprendieron la brega por el *trabajo de calidad*, el impulso a unidades de producción autónomas y la sanción de programas de transferencia de ingresos (de carácter focalizado o universal, condicionado o no) (Grassi, 2008). La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) fue el órgano encargado de gestionar gran parte de la política social durante el período.

Las regulaciones y protecciones específicas instituidas y custodiadas por el Estado durante esos años (reglamentación de las condiciones de la relación salarial, sanción de protecciones

laborales específicas, fortalecimiento del sistema previsional, entre otras) se constituyeron en las herramientas utilizadas para garantizar ese *piso de derechos* (Clemente, 2007) a una parte significativa de la población.

### **3. La cuestión agraria en Argentina: condiciones de trabajo y políticas para el sector en las primeras décadas del siglo XXI**

A lo largo de la historia de nuestro país las condiciones de integración de los trabajadores agrarios al mercado laboral no tuvieron la misma atención que la de otros sectores de la economía. El mercado de trabajo agrario se caracterizó históricamente por ser un sector con fuertes inequidades, desprotección social y precariedad laboral, con relativa alteración de estas variables según el periodo histórico considerado.

Durante buena parte del siglo XX, los trabajadores rurales carecieron de normativa que regulara condiciones de trabajo humanitarias para el sector. Recién en 1944, el decreto 28.169 del presidente Edelmiro Farrell, impulsado desde la Secretaría de Trabajo y Previsión por el entonces coronel Juan Domingo Perón, sancionaría la primera regulación orgánica. Esta regulación, conocida como “Estatuto del Peón Rural”, sería ratificada por la Ley N° 12.921, en el año 1947. El estatuto, dirigido a los trabajadores permanentes de todo establecimiento agrario, fue complementado en 1947 con la sanción de la Ley N° 13.020, que regulaba la actividad de los trabajadores transitorios o “no permanentes” (Organización para la Alimentación y la Agricultura - FAO, 2012). Allí se establecían garantías y beneficios que ya eran usufructuados por otras ramas de trabajadores, entre los que se destacan la fijación de salarios mínimos, el pago en moneda nacional, la estabilidad, el descanso dominical, las vacaciones pagas, condiciones dignas de higiene y alojamiento, y la provisión de alimentos y ropa de trabajo.

Entre los principales cuestionamientos al Estatuto del Peón Rural, se señalaban la exclusión de los trabajadores de cosecha y de toda persona que realizara tareas en forma temporaria, así como la de presentar importantes ambivalencias a la hora de definir el ámbito de aplicación. Para complementar estas falencias, se dictaron en los años sucesivos otros decretos presidenciales que regularon el trabajo transitorio de las cosechas. Estas legislaciones favorecieron el desarrollo de entidades gremiales del sector y condujeron, en 1947, a la creación de una central nacional única de los trabajadores rurales, denominada Federación

Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (FATRE), antecedente de la actual Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE).<sup>6</sup>

La puesta en práctica del *Estatuto del Peón Rural* mejoraría significativamente la vida de los trabajadores del campo. Con mayor o menor nivel de severidad por parte de las instituciones del Estado en la fiscalización de las condiciones de trabajo legisladas, el Estatuto se mantuvo vigente hasta 1980. En ese año, el Nuevo Régimen Nacional del Trabajo Agrario (Ley N° 22.248) instaurado por el último gobierno militar (1976-1983), suplantó al Estatuto del Peón Rural y estableció un nuevo régimen de trabajo autónomo rural que daba por tierra con la mayoría de las conquistas alcanzadas.

Desde entonces y hasta entrado el siglo XXI, el régimen de trabajo agrario confirió a la situación de los trabajadores del sector las mismas condiciones de desprotección legal que históricamente la caracterizaron. Como afirmé en la introducción, la mayoría de ellos se inserta en relaciones laborales transitorias en las que perduran rasgos de una extendida precariedad laboral: jornadas “de sol a sol”, condiciones de transporte y alojamiento deficitarios, mayor exposición a accidentes de trabajo, bajos salarios, sistemas de pago a destajo, trabajo infantil y adolescente, entre otros.

En las últimas décadas, los estudios sobre el trabajo agrario en la Argentina han contribuido a una mayor visibilización de las problemáticas ligadas a las condiciones de inserción y ocupación agrarias (Neiman, 2010a). Desde el punto de vista académico, es posible observar la influencia de dos enfoques: la sociología agraria y la sociología del trabajo. Mientras que la primera recupera dimensiones que rondan tangencialmente la problemática del trabajo en el sector, la segunda incorpora aspectos que hacen a una lectura situada del funcionamiento de los mercados de trabajo y de la situación de los trabajadores (Neiman, 2010a). A continuación, realizaré una revisión acerca de las principales problemáticas en las que se concentra esta segunda perspectiva que, desde distintas disciplinas, aborda la cuestión agraria.

Susana Aparicio y Roberto Benencia (2001), Germán Quaranta (2010) Guillermo Neiman (2010b) y Melina Neiman (2010), abordan la comprensión de los mercados de trabajo agrario y sus principales dimensiones: estructura, funcionamiento y relaciones sociales. A su vez, analizan problemas de más reciente emergencia surgidos al calor de la reestructuración de la actividad rural, tales como los cambios en la estructura ocupacional, la expansión de las

---

<sup>6</sup> La UATRE constituye en la actualidad, el sindicato más reconocido a nivel de la estructura agraria argentina, con personería gremial de alcance nacional y más de 30 delegaciones en todo el país (Neiman *et al.*, 2006). Existen sin embargo, otros sindicatos regionales y locales con distinto nivel de representatividad.

modalidades de intermediación laboral, la tercerización y la conflictividad laboral (Neiman, 2010a).

Por su parte, Norma Giarracca, Carla Gras y Pablo Barbeta (2005), Aparicio y Benencia (1999) y Miguel Murmis (1998) refieren los efectos que el fenómeno de concentración de la tierra genera sobre los trabajadores agrarios, con énfasis en los procesos de desplazamiento, explotación y precariedad laboral a los que son sometidos los asalariados rurales. La dimensión socio-territorial es clave en los procesos de exclusión social; la segregación espacial no sólo afecta el cómo se vive, sino también el sistema de relaciones que se entretienen en el espacio. Implica, de esta manera, la fragmentación de la interacción social y la conformación de espacios diferenciados de sociabilidad (Kessler, 2011: 204).

Matías Berger y Elena Mingo (2012) refieren al carácter socialmente desvalorizado del trabajo agrícola, que tiende a ser concebido como un trabajo poco calificado (que se aprende con facilidad y no requiere demasiado tiempo de capacitación), incorporado en un proceso de trabajo con tareas poco diferenciadas y realizado por los segmentos de población con menor nivel de instrucción formal, mayores dificultades para encontrar ocupación, menores ingresos y mayor propensión a ser perceptores de políticas públicas de asistencia social.

Neiman, Quaranta y Silvina Bardomás (2004) y Aparicio, Paula Berenguer y Víctor Rau (2004) profundizan en el estudio de las nuevas modalidades de contratación de trabajadores a través de agentes informales ("cuadrilleros") que operan al amparo de la ambigüedad de la legislación. Estas formas de tercerización o intermediación cumplen la función de facilitar a las empresas las formas y requisitos de contratación de los trabajadores. Aparicio y Benencia (1999) definen estas modalidades como *estrategias empresariales* tendientes a diluir la relación laboral y desvincularse de las responsabilidades legales derivadas de la contratación de trabajadores.

Bajo la categoría de *estrategia empresarial* cabría incluir también a otro fenómeno que se desarrolló al amparo de las transformaciones de los procesos productivos. Como consecuencia de la elevada incidencia del empleo estacional, cuyo correlato son las altas tasas de empleo no registrado, es habitual la movilidad de los trabajadores y sus familias en busca de empleo en las diferentes épocas de cosecha (Bocco y Dubbini, 2007). "Esta tendencia obedecería a cierta autonomía por parte del trabajo estacional respecto de las condiciones propias del ciclo productivo anual". Sin embargo, se ha observado cierta tendencia empresarial a "minimizar el uso de trabajadores permanentes, sustituyéndolos por la contratación continua de trabajadores transitorios. De esta manera, las empresas buscan reducir sus costos de producción y

simplificar la gestión de la mano de obra”, para lo cual entre otros dispositivos recurren a la mencionada intermediación para la contratación de trabajadores temporarios (Neiman, 2010a: 16).

La mirada multidimensional de la desigualdad adoptada por Kessler (2011) se concentra en explorar lo sucedido con las inequidades territoriales y la cuestión rural, así como indagar las brechas que existen entre grupos y territorios. En el ámbito agrario, las delimitaciones espaciales del territorio se vuelven lábiles, se reconstituyen en función de las redes de trabajo que se van estableciendo siguiendo la estacionalidad de las producciones locales y regionales. El fenómeno del trabajo temporario arraiga en esta concepción. Entre sus consecuencias, se encuentran las dificultades para la sindicalización de los trabajadores, a la vez que favorece el aislamiento y la falta de organización (Rau, 2004). La distribución geográfica de la actividad refuerza la invisibilidad de la problemática, al dificultar las posibilidades de fiscalización por parte de los organismos pertinentes (Rau, 2004; Auad, 2017).

En lo que respecta específicamente a las mujeres, la dinámica de inserción de estas en espacios de producción intensiva también se ha visto condicionado por los procesos de reconversión que atravesaron transversalmente a todos los actores del sector. Distintos estudios señalan que, desde hace algunas décadas, es cada vez mayor la proporción de mujeres que trabaja en el sector agrícola, tanto en actividades remuneradas como en la propia unidad familiar (Lastarria-Cornhiel, 2008). El proceso de incremento de la composición de mujeres sobre el total de trabajadores insertos en actividades agrícolas se ha denominado feminización de la agricultura. Tal feminización no sólo implica cambios en la composición por género de las economías rurales, sino también en la asignación tradicional de tareas. Las mujeres “ya no sólo trabajan en los campos y pastizales, sino también en plantas agrícolas de procesamiento y embalaje” de la producción (Lastarria-Cornhiel, 2008: 5).

El fenómeno de la feminización de la agricultura, común a las economías regionales de gran parte de Latinoamérica, se asocia tanto a la expansión de las agroindustrias de exportación que han ampliado las oportunidades laborales para las mujeres, como a la crisis de la agricultura familiar, que ha impulsado a todos los miembros de la familia a buscar trabajo fuera de la unidad económica doméstica (Di Bona, 2019). La inserción laboral extrapredial de las mujeres suele ser temporaria y de una precariedad e inestabilidad mayor que la que caracteriza a la de los varones. La diferenciación de los roles femeninos y masculinos constituye un mecanismo de segmentación de estos mercados y delinea un proceso social que

dibuja aptitudes, capacidades y ocupaciones “adecuadas” para cada género (Mingo y Bober, 2009).

Pese al fenómeno de feminización de la agricultura, la representación de varones en el trabajo agrario continúa siendo muy superior a la de las mujeres. En Argentina, del universo total de trabajadores registrados en el RENATEA en 2014, el 85,8% eran varones (Di Bona, 2019). Sin embargo, no hay que desconocer que el porcentaje de mujeres puede ser mayor, dado que estas trabajan, en mayor proporción que los varones, en condiciones de informalidad.

A fin de agrupar bajo una misma denominación al conjunto de trabajadores agrarios, independientemente de las particularidades de cada práctica laboral, Berger y Carlos Cowan Ros (2016) utilizan la categoría de *sujetos rurales subalternos*. Esta categoría engloba a quienes suelen denominarse como *pequeños productores, campesinos, agricultores familiares y/o trabajadores agrarios discontinuos* (Berger y Cowan Ros, 2016). La categoría empleada por los autores tiene la virtud de aludir explícitamente a las relaciones de poder, dominación y subordinación que “se encuentran en la base de las problemáticas sociales sobre las cuales pretende intervenir el Estado mediante la implementación de políticas sociales, y que están estrechamente relacionadas con la emergencia de la llamada ‘cuestión social’” (Aquad, 2017: 32).

Los sujetos que integran este colectivo se caracterizan por disponer de una “baja dotación de recursos y por ocupar, históricamente, posiciones subordinadas en la estructura social” (Berger y Cowan Ross, 2016: 2). A su vez, es habitual que asuman, simultáneamente, más de una de las clasificaciones utilizadas imprecisamente para su identificación, en especial en los casos en que complementan sus ingresos prediales con empleos estacionales en actividades agrícolas transitorias, o bien con actividades de la economía urbana.

La cuestión de la residencia de los trabajadores agrarios, constituye otra dimensión de atención al momento de definir y analizar a esta población. El crecimiento de los espacios urbanos en contraposición al decrecimiento de los habitantes con residencia en zonas rurales – alrededor del 6%- permite inferir que existe una importante proporción de trabajadores agropecuarios que residen en zonas urbanas.<sup>7</sup> La estacionalidad en el empleo agrícola, muchas veces, fuerza al trabajador a completar el ciclo anual ocupacional en actividades urbanas (Aparicio y Crovetto, 2010). Por tal razón, equiparar a los trabajadores agrarios con la *población rural* ha dejado de ser una *ecuación cierta* (Crovetto, Ejarque y Nessi, 2018).

---

<sup>7</sup> El sistema estadístico nacional argentino define como *población rural*, a aquella que reside en aglomeraciones con menos de 2.000 habitantes.

La política social orientada a este grupo recurrió, hasta entrado el siglo XXI, a la implementación de programas focalizados. Estos programas proponían estrategias de intervención selectiva, centrados en poblaciones, territorios y demandas específicas. Con este enfoque, se adoptaron medidas con fuerte impronta asistencialista, destinadas a paliar situaciones de pobreza, entendida como carencia en el acceso a bienes y servicios básicos (vivienda, alimentación, salud, trabajo) (Repetto y Andrenacci, 2006; Arias, 2010).

He planteado que entre los años 2003 y 2015 tuvo lugar en Argentina la recuperación del rol del Estado como rector de la política nacional, retomando su capacidad de intervención sobre el mercado y la economía. Esta tendencia que impacta, directa o indirectamente, en la reducción de la informalidad en el sector industrial y la mejora de los ingresos de los asalariados, presentó límites en el sector agrario, que restringieron los procesos de integración social con eje en el mercado de trabajo.

La promulgación de la Ley N° 26.727 es un avance en este sentido. Conocido como *Nuevo Estatuto del Peón Rural* (en referencia al sancionado en 1944), el Nuevo Régimen de Trabajo Agrario fue sancionado en diciembre de 2011, a instancias del Poder Ejecutivo Nacional, en reemplazo de la Ley de Trabajo Agrario de la dictadura militar (N° 22.248). Hasta entonces, cerca de un millón de trabajadores agrarios –entre permanentes y discontinuos– se encontraban desprovistos de legislación social y organización gremial, con salarios irrisorios, frecuente movilidad, desocupación, y condiciones laborales impuestas unilateralmente por los empleadores.

La nueva Ley de Trabajo Agrario se propuso transformar la situación de precariedad laboral en que se encontraban gran parte de los trabajadores, asumiendo la responsabilidad política de profundizar la registración del empleo en el sector. A tal fin, dispuso la creación del RENATEA,<sup>8</sup> ente autárquico de derecho público estatal que recuperó funciones de gran importancia (fiscalización, registración, capacitación) que habían sido delegadas a entidades patronales y gremiales del sector. A su vez, el RENATEA se erigió como órgano ejecutor de la Ley N° 26.727.

La importancia central de esta ley radicó en legitimar la intervención del Estado para modificar las prácticas naturalizadas por el capital, en las que puede hallarse el núcleo de las problemáticas que pesan sobre el conjunto de los trabajadores del sector. El nuevo estatuto legisló en un sentido protectorio de diversas cuestiones específicas del trabajo agrario, como

---

<sup>8</sup> Como mencioné en el capítulo introductorio, tanto este trabajo como la futura tesis de Maestría, profundizarán en el análisis de una política social (Programa CUIDAR) implementada desde este organismo público.

el trabajo eventual o transitorio, creando una nueva modalidad de contratación bajo el rótulo de *trabajador permanente de prestación discontinua*. Esta categoría buscó equiparar los derechos y garantías de los trabajadores que migran año tras año a trabajar en la explotación agropecuaria de un mismo empleador por períodos estacionales, con aquellos trabajadores que desempeñan sus tareas de forma permanente.

La nueva ley regula, además, el trabajo adolescente, la duración de la jornada de trabajo, las condiciones de vivienda y alojamiento, el pago a destajo, la prohibición del trabajo infantil, y garantiza una jubilación anticipada (Fabio, 2015). Instauró, también, un régimen previsional que reduce la edad jubilatoria de 65 años para varones y 60 para mujeres, a 57 años de edad (sin distinción por género), en tanto se acrediten 25 años de servicio con aportes. A su vez, establece un salario mínimo determinado por la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA) que no puede ser menor al salario mínimo vital y móvil, reconoce el pago de horas extras, el descanso semanal, otorga licencia por paternidad y exige al empleador garantizar condiciones adecuadas de higiene y seguridad.

#### **4. El trabajo infantil en Argentina: breve revisión socio-histórica y políticas de abordaje**

En un país con la extensión territorial de Argentina, la comprensión de la problemática del trabajo infantil resulta de una naturaleza compleja, debido a que su vigencia –y sus distintas modalidades– se relacionan directamente con la estructura del mercado laboral, el área geográfica, las especificidades de cada sector productivo y los impactos de la pobreza (Organización Internacional del Trabajo, 2006). El hecho de que el trabajo infantil pueda desarrollarse tanto en ámbitos públicos como privados, sumado a su heterogeneidad y a la multiplicidad e interacción de factores causales o coadyuvantes, añade complejidad al análisis (Novick y Campos, 2007).

Durante las primeras décadas del siglo XX, el trabajo infantil era un fenómeno habitual, pero poco problematizado, naturalizado entre los NNyA de los sectores trabajadores, a pesar de los trastornos que causaba en ellos y sus familias. La percepción social acerca de la cuestión se ha ido transformando con el correr de los años, acompañando los procesos de construcción tanto del concepto de *niñez*, como el de *trabajo* infantil.

Con el primer gobierno de Perón (1945-1951), un conjunto de factores entre los que se contaba el auge del sindicalismo y la consolidación de nuevos derechos sociales y laborales,

hizo que el trabajo infantil pasara a convertirse en un hecho casi marginal, acotado particularmente a zonas rurales o suburbanas. Con la reinstauración de la democracia en 1983, se consolidó paulatinamente una nueva concepción con primacía a nivel internacional, que observa al trabajo infantil como una de las formas más extendidas de vulneración de derechos de NNyA. A su vez, reconoce a estos como sujetos plenos de derecho e impulsa su protección integral. En la década de 1990 esta perspectiva se vio plasmada en nuevos marcos legales protectorios, entre los que destaca la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), incorporada en 1994 a la Constitución Nacional (MTEySS, ME y OIT, 2010).

Sin embargo, la expectativa optimista respecto de la reducción del trabajo infantil, sustentada en el desarrollo de legislación laboral protectoria y en los beneficios obtenidos por los actores del mundo laboral, no terminó de concretarse. Contrariamente, desde mediados de los años '70 hasta entrado el siglo XXI, el avance de un proceso económico caracterizado por la concentración de la riqueza, el desmantelamiento de la estructura productiva y la flexibilización laboral, dio lugar al incremento de la informalidad y al crecimiento del trabajo infantil y adolescente (Tomada, 2007).

En el período 2003-2015, el desarrollo de legislación y políticas públicas destinadas a la niñez y adolescencia adquirió un grado de relevancia que contrastaba fuertemente con el de décadas precedentes. Las acciones dirigidas a abordar la problemática del trabajo infantil se establecieron como uno de los ejes centrales de las políticas de niñez, plasmando estrategias de prevención y erradicación que comprendían desde la fiscalización y control en territorio, hasta políticas sociales de carácter familiar, educativo o de cuidados.

La erradicación y prevención del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente se materializó, desde entonces, en políticas de Estado consensuadas mediante procesos de discusión que involucraron a diversos actores sociales. Entre ellos se destacan: el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS); el MTEySS, a través de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) y las respectivas comisiones provinciales (COPRETI); sectores de la academia; el sindicalismo y el empresariado; organizaciones de la sociedad civil; y representantes del poder legislativo y judicial.

Las políticas sociales desarrolladas durante el período fueron implementadas, fundamentalmente, por cuatro organismos nacionales: el MDS, el MTEySS, el RENATEA y la ANSES. Entre ellas podemos mencionar las siguientes:

- Fortalecimiento de la CONAETI, organismo tripartito de carácter interministerial e

intersectorial presidido por el MTEySS dedicado a propiciar la prevención y erradicación del trabajo infantil

- Creación de las Comisiones Provinciales para la Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) a partir de 2003, dirigidas a coordinar acciones para la prevención y erradicación del trabajo infantil con los organismos e instituciones pertinentes en las distintas jurisdicciones del país (actualmente funcionan en 23 de las 24 provincias).
- Creación del Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA) en 2003, destinado a relevar información sobre distintas modalidades de trabajo infantil en Argentina.
- Creación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles (2003), tendiente a estimular la permanencia, promoción y egreso de los adolescentes en la escolarización obligatoria.
- Diseño e implementación de la Encuesta sobre Actividades Económicas de NNyA en la Argentina (EANNA)<sup>9</sup> en 2004, con el objetivo de relevar información estadística sobre NNyA de 5 a 17 años de edad involucrados en actividades económicas y no económicas.
- Creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2009, que garantiza la universalidad de las transferencias monetarias al ampliar el régimen de Asignaciones Familiares e implementa condicionalidades vinculadas con el control de la asistencia escolar y los controles de salud de NNyA.
- Implementación del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2006-2010) y el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (2011-2015), que profundizaba los lineamientos de trabajo del primero. Ambos se enmarcaban en el paradigma de protección integral de los derechos de la niñez.
- Implementación de los programas Buena Cosecha (2007, MTEySS-CONAETI), Jardines de Cosecha (2008, MDS), y CUIDAR (2014, REANTEA), destinados a brindar espacios de cuidado socioeducativos y/o recreativos para los hijos de los trabajadores agrarios, promoviendo su retiro de actividades ligadas a la producción, la

---

<sup>9</sup> Este estudio realizado en localidades urbanas de 2000 o más habitantes, y en poblaciones rurales agrupadas y dispersas de menos de 2000 habitantes, ubicadas en el noroeste (Jujuy, Salta y Tucumán), el noreste (Chaco y Formosa), Mendoza y el Área Metropolitana de Buenos Aires, posibilitó conocer la magnitud y las características del trabajo infantil en distintas regiones del país.

comercialización y el trabajo doméstico.

El aludido “Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil”, diseñado por la CONAETI en 2006, se convirtió en la directriz de la acción gubernamental en pos de la erradicación de todas las formas de trabajo infantil. Allí se define al *trabajo infantil* como “toda actividad económica y/o estrategia de supervivencia, remunerada o no, realizada por niñas y niños, por debajo de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, o que no han finalizado la escolaridad obligatoria o que no han cumplido los 18 años si se trata de trabajo peligroso” (Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, 2006: 3). Esta definición toma en consideración las normativas internacionales y dispone un marco general para el diseño de políticas públicas orientadas a contribuir con el propósito de prevenir y erradicar el trabajo infantil (MTEySS y OIT, 2010).

La novedad que incorporó la definición de la CONAETI consistió en expandir los límites de la conceptualización del trabajo infantil, al incluir la noción de “estrategias de supervivencia”, que trasciende la idea de trabajo ligada exclusivamente a una relación salarial. Asimismo, subrayó la relevancia de la escolarización de los menores como condición inalienable de la infancia y su incompatibilidad con el trabajo infantil (MTEySS, ME y OIT, 2010).

En relación a la especificidad de la población que nos atañe, el *trabajo infantil rural* ha sido definido por la CONAETI (2011) como el conjunto de actividades laborales desarrolladas por NNyA en zonas rurales. La definición abarca tanto las actividades en la cosecha, en la floricultura y en la horticultura, como en los primeros procesamientos de ciertos productos agrarios (CONAETI, 2011).

Esta avanzada estatal sobre la cuestión del trabajo infantil posicionó a la Argentina como uno de los países de la región con mayor desarrollo jurídico para el abordaje de la problemática. Algunos ejemplos de la normativa promulgada en la materia son: la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, sancionada en 2005; la Ley N° 26.206 de Educación Nacional sancionada en 2006, que establece la obligatoriedad de la educación secundaria y dispone la participación de las autoridades educativas en acciones preventivas para la erradicación efectiva del trabajo infantil; la Ley 27.045 (modificatoria de la Ley de Educación Nacional) que establece la obligatoriedad de la educación inicial para niños de cuatro años en el sistema educativo nacional; la Ley N° 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, sancionada en 2008, que establece modificaciones a la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo al elevar, entre otros puntos, la

edad mínima de admisión al empleo; y, por último, la incorporación, en 2013, del artículo 148 bis al Código Penal que tipifica al trabajo infantil como un delito.

La mencionada Ley 26.727 (Nuevo Régimen de Trabajo Agrario) se erigió como pionera en la reglamentación de estas prácticas para el sector agrario. Allí se establece la prohibición del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente, al fijar la edad mínima de admisión al trabajo agrario en 16 años. En relación al trabajo adolescente plantea que “las personas desde los 16 años y hasta los 18 años pueden celebrar contrato de trabajo con autorización de sus padres, responsables o tutores (...)”. El artículo excluya, a este grupo etario, de la realización de “trabajos peligrosos”.<sup>10</sup>

#### **4.1. Algunas referencias teóricas acerca del trabajo infantil agrario**

La literatura académica contemporánea se ha esforzado por abordar la cuestión del trabajo infantil desde distintos planos. Desde una perspectiva político-normativa, se analiza el lugar que ocupa la cuestión del trabajo infantil y adolescente en la agenda pública de los actores sociales y políticos ligados al desarrollo rural. Desde una óptica causal, se indagan sus condicionantes geográficos y económico-productivos, con foco en las desigualdades territoriales y de acceso a la educación. Finalmente, desde una mirada interdisciplinaria que busca captar las consecuencias psicosociales del fenómeno, se problematizan los efectos del trabajo infantil sobre la salud física, emocional y social de NNyA (Dobruskin, Díaz y Montes, 2017).

Respecto a este último punto, estudios realizados desde el ámbito de la psicología han observado que las consecuencias que produce el trabajo infantil en NNyA abarcan desde la baja en el rendimiento y el abandono escolar, hasta graves problemas de salud, principalmente respiratorios y óseos, entre otros. Se trata de problemas no esperables en la niñez, que van debilitando la constitución, fuerza y capacidad de NNyA. Dependiendo de sus especificidades, el impacto del trabajo infantil en la subjetividad y en la conformación identitaria de NNyA puede tener implicancias en la edad adulta, que se expresan a través de la persistencia de problemas severos de salud, así como por el desgaste físico y emocional que impacta en las capacidades para afrontar los esfuerzos considerados “normales” para una persona adulta (Rausky, 2009).

---

<sup>10</sup> El Convenio de la OIT sobre la *prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación* (1999) ratificado por Argentina, define las labores y tareas peligrosas para menores de 18 años como aquellas que, por su naturaleza o por las condiciones en que se llevan a cabo, pueden dañar el bienestar físico, psíquico y/o moral de NNyA.

Respecto al trabajo infantil y adolescente en el sector agrario, Aparicio (2007) identifica una serie de variables que operan como precondiciones para su existencia. Entre ellas, destaca las formas irregulares de contratación de mano de obra y la estacionalidad en la demanda de trabajo en el ciclo agrícola, que termina por amparar condiciones de extrema precariedad y fuerza a las familias a obtener el máximo ingreso monetario posible durante el período de ocupación, incorporando para ello en las labores a los menores de edad.

Una distinción relevante es la que realiza esta misma autora entre el trabajo infantil que se desarrolla en la unidad doméstica familiar y el realizado bajo el empleo de terceros. Aparicio (2007) señala el consenso existente en la Argentina acerca de la necesidad de concentrar los esfuerzos en la erradicación del trabajo infantil y adolescente extrapredial, es decir, fuera de la unidad doméstica familiar, en busca de ingresos monetarios.

María Luisa Landini, María Eugenia Varela, Estela Delia Correa y Adriana Alime Ureta (2000a; 2000b) identifican distintas formas de incorporación de NNyA al mundo del trabajo, que impactan diferencialmente en la conformación de la subjetividad, dando lugar a distintas situaciones de vulnerabilidad. Según esta conceptualización, es posible distinguir tres modalidades de trabajo infantil:

- *Trabajo familiar cooperativo*: identifica al trabajo que se realiza en el seno de la familia y el hogar. Las actividades guardan un papel socializador y permiten el aprendizaje, no interfieren con la escolaridad ni con las expectativas futuras de trabajo y estudio de NNyA, y son valorizadas por el grupo familiar.
- *Trabajo familiar distributivo*: en este caso, los NNyA mantienen el vínculo con la familia, pero realizan labores para terceros, fuera del ámbito del hogar.
- *Trabajo desligado*: es aquel en el que los NNyA trabajan de manera independiente y no sostienen vínculos con su núcleo familiar, quedando expuestos a situaciones de riesgo y explotación.

Las formas que adopta el trabajo infantil en el sector agrario varían de acuerdo a la región productiva que se analice. En el caso de la región pampeana, el alto nivel de mecanización de las tareas agrícolas ha hecho que la participación de la mano de obra familiar se vea reducida. En el resto de las áreas de producción intensiva, en donde la mecanización es significativamente menor, la mano de obra familiar –incluida la de NNyA– adquiere mayor protagonismo. En estas últimas áreas, no solo los altos índices de informalidad y precariedad promueven la presencia de trabajo infantil, sino que la estacionalidad de las tareas colisiona

con la escasa adaptación del período escolar a los ciclos productivos locales, lo que deriva en que, en muchas ocasiones, NNyA transiten de forma irregular por el sistema educativo (Rausky, 2009).

#### **4.2. Incidencia del fenómeno en la actualidad**

El trabajo infantil resulta un fenómeno de muy compleja medición, dadas las diferentes modalidades que puede asumir según los ámbitos y regiones en que se desarrolle. Hasta mediados de la década de 1980, los estudios y datos sobre el trabajo infantil fueron prácticamente inexistentes. A partir de entonces, se llevaron a cabo estudios sectoriales y regionales de forma aislada, que no terminaban de dar cuenta de la compleja imbricación del fenómeno en el territorio nacional.

Recién en 2004, el MTEySS junto con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desarrollaron por primera vez un instrumento de recolección de información destinado exclusivamente a dimensionar el fenómeno del trabajo infantil. Ese mismo año se llevó adelante la EANNA, cuyos resultados constituyeron un hito en el conocimiento de la realidad del trabajo infantil en el país (López, 2007). Esta encuesta constituyó un aporte metodológico fundamental, a partir del cual se implementó un método distintivo para la identificación del trabajo infantil: entrevistar a los propios NNyA, respecto a su situación laboral (MTEySS, 2015).

La realización de la EANNA contribuyó significativamente al conocimiento de la situación, al relevar información sobre una población de alrededor de 4 millones de NNyA de entre 5 y 17 años, de cuatro regiones del país, seleccionadas “por sus niveles de pobreza o bien por la extensión de economías informales y formas de contratación laboral de base familiar” (Waisgrais, 2007: 100). Pese a la gran cobertura de la encuesta en términos poblacionales (alcanzó a cubrir a casi el 50% de la población residente en el país de entre 5 y 17 años de edad), sus resultados no pueden ser extrapolados a otras regiones ni al conjunto del país (MTEySS, ME, 2010).

Doce años más tarde, entre 2016 y 2017, se llevó adelante el segundo relevamiento a nivel nacional, cuya cobertura muestral abarcó el total nacional urbano y rural. En esta ocasión, la EANNNA se realizó a través de dos operativos de campo independientes: uno destinado a relevar a la población urbana, a cargo del INDEC; y otro en áreas rurales, a cargo del MTEySS. En cuanto a la composición etaria de la muestra, se replicó la franja considerada para la primera EANNA (entre 5 y 17 años de edad) (INDEC, 2017).

El objetivo prioritario del estudio fue identificar las principales características del conjunto de actividades –económicas y no económicas– que realizan NNyA. Estas actividades fueron agrupadas en tres categorías: “trabajo”, “autoconsumo” y “actividades domésticas intensivas”. Entre sus principales resultados, la investigación arrojó que uno de cada diez NNyA realiza al menos una actividad productiva: el 3,7% lo hace en actividades de mercado, el 2,8% en actividades de autoconsumo y el 4,3% en actividades domésticas intensivas (INDEC, 2018).

Entre otros resultados relevantes, se destaca la siguiente información relativa al trabajo infantil agrario:

- Más de la mitad de los NNyA que trabajan en zonas rurales se dedican al cultivo o cosecha de productos para vender (14,2%), el cuidado u ordeño de animales (14,4%), la ayuda en la construcción o reparación de otras viviendas (11,9%) y la ayuda en negocios u oficinas (11,9%) (INDEC, 2018).
- La relación laboral que prevalece entre los NNyA rurales de entre 5 y 15 años de edad es la ayuda familiar (65,2%) (INDEC, 2018).
- Mientras en el medio urbano el 15,5% de los hogares con niños y niñas tienen al menos un/a niño/a que trabaja, en las áreas rurales esta relación se duplica, involucrando al 32,3% de estos hogares. Las regiones Noroeste y Noreste son las que presentan mayor proporción de hogares con estas condiciones (INDEC, 2018).
- Casi uno de cada cuatro varones y mujeres de entre 16 y 17 años trabaja en las zonas rurales en actividades productivas económicas fuera del hogar.
- La actividad productiva presenta una mayor incidencia entre los adolescentes de 16 y 17 años: el 31,9% de los adolescentes de entre 16 y 17 años del total del país realiza al menos una actividad productiva, mientras que en las áreas rurales el porcentaje asciende a 43,5% (INDEC, 2018).
- Los impactos negativos del trabajo infantil en relación con la escolaridad son mayores en el medio rural que en el medio urbano: mientras el 87,4% de los adolescentes urbanos asiste a un establecimiento escolar, en las áreas rurales este porcentaje desciende al 75,1%. Entre la población adolescente agraria, el 45,5% de los varones y el 23% de las mujeres que trabajan para el mercado no concurren a un establecimiento educativo (INDEC, 2018).
- mientras el 87,4% de los adolescentes urbanos asisten a un establecimiento escolar, en

las áreas rurales lo hace el 75,1%

- La participación de NNyA en actividades productivas es diferencial por género: mientras que los varones se encuentran más vinculados con el desarrollo de actividades mercantiles y de autoconsumo, las mujeres participan, en mayor medida, de actividades domésticas intensivas. Ello refleja patrones culturales de división sexual del trabajo, tanto en áreas rurales como urbanas (INDEC, 2018).

## **5. El cuidado infantil en contexto: de los debates académicos feministas a la agenda pública estatal**

En las últimas dos décadas, la literatura específica abocada al campo del cuidado infantil ha abordado la cuestión desde diversas perspectivas, tales como la economía feminista (economía del cuidado), el enfoque de derechos, el enfoque de redes y el debate vinculado a la conciliación trabajo-familia (Pautassi y Zibecchi, 2009).

Si bien existen diversas definiciones para el concepto de *cuidado* y aún está lejos de establecerse una noción de consenso, intentaré, en este capítulo, aproximar su conceptualización. Los debates académicos acerca de su contenido se remontan a la década de 1970, impulsados por las corrientes feministas anglosajonas en las ciencias sociales. Estos debates inscriben sus discusiones en el terreno de dos grandes líneas temáticas: la diversidad sexual, por un lado; y la subordinación de las mujeres, por otro.

En estudios reciente concernientes a este último campo, Valeria Esquivel, Eleonor Faur y Elizabeth Jelin (2012) y Laura Pautassi (2007), parten de la premisa de que el cuidado de las personas es un elemento medular del bienestar humano y un concepto central para analizar los Estados de Bienestar. El concepto de *bienestar* –que tiene tras de sí una larga historia de debates– es utilizado aquí para dar cuenta de las “dimensiones o ámbitos en los cuales se produce una distribución diferencial de bienes y servicios, originando grados de libertad, autonomía y posibilidades de realización personal desiguales” (Kessler, 2014: 24).

Pautassi (2007) y Jelin (2012) plantean la relevancia del concepto de *cuidado* para analizar las transformaciones producidas a nivel micro (hogar y familia) y macrosocial (distribución de cuidado entre sectores sociales), e indagan los patrones sociales y culturales de relaciones entre géneros y clases sociales, a los que responden las lógicas de cuidado. Abordan también la problemática del cuidado intergeneracional a partir de la relación entre responsabilidades familiares y ocupacionales.

Por su parte, Karina Batthyány (2004), centra su análisis en los proveedores históricos de cuidado (Estado, mercado, familias y comunidad) y las valoraciones políticas, culturales y de género, que les otorgan carácter y sentido. La autora define el concepto de *cuidado* como la acción de ayudar a una persona dependiente en el desarrollo y el bienestar de su vida cotidiana (Batthyány, 2008). En términos generales, lo describe como una actividad tradicionalmente asignada a las mujeres, no remunerada, con escaso reconocimiento y valoración social. Las relaciones de género y la posición de la mujer en la esfera de la familia y del trabajo, estructuran su investigación.

Faur (2009) indaga el modo en que las desigualdades sociales condicionan la organización social e institucional del cuidado infantil. Para ello, explora las ofertas de servicios de cuidado para niños y niñas pequeñas, brindadas por instituciones públicas y privadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como las estrategias que desarrollan las mujeres de sectores populares en la organización del cuidado infantil en el ámbito urbano. En otro trabajo (Faur, 2014), explora las prácticas y representaciones sociales de las cuidadoras y analiza el rol que juegan las políticas públicas en la jerarquización del cuidado infantil como bien social.

Faur (2009) desarrolla algunas nociones centrales para el abordaje de la cuestión, como son las *estrategias familiares de cuidado infantil* y la *organización social del cuidado*. Utiliza la primera de ellas para referir a la articulación de un conjunto de prácticas desarrolladas por las familias destinadas a cubrir el tiempo de cuidado infantil a través de la provisión de servicios públicos, privados, asistenciales, familiares, y/o comunitarios. Estas estrategias se caracterizan por su dinamismo, ya que se van transformando al ritmo de las necesidades familiares, las restricciones laborales y la posibilidad de acceso a servicios de cuidado en el espacio público. La autora reconoce tres dimensiones centrales que intervienen y condicionan el carácter de las estrategias de cuidado infantil desarrolladas por las familias: el nivel de ingresos del hogar, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y la edad de los hijos (Faur, 2009).

Por su parte, el concepto de *organización social del cuidado* es utilizado por la autora para designar la configuración resultante de la intersección entre las instituciones que regulan y proveen servicios de cuidado infantil y los modos en que los hogares de distintos niveles socioeconómicos y sus miembros se benefician de esos servicios. Partiendo de una definición de cuidado como entramado social que interviene y atraviesa las prácticas individuales o interpersonales ligadas a esta actividad, la autora explora las políticas sociales y marcos

institucionales que se ponen en juego en la organización social del cuidado, así como las desigualdades socioeconómicas y de género que permean ese entramado social (Faur, 2014).

De forma complementaria, Pautassi (2007) sostiene que la posibilidad de recibir cuidados por parte de quienes los necesitan (sujetos dependientes en distinto grado), así como de tener la potestad de brindar o no esos cuidados, implica un juego de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad. Este entramado de interrelaciones, plasma sus efectos a lo largo del ciclo de vida de las familias, así como sus redes de socialización más cercanas. Los “arreglos” establecidos familiarmente suelen integrar al cuidado –y específicamente al cuidado infantil, objeto de mi análisis– como parte del trabajo doméstico remunerado o no remunerado que es desempeñado en forma mayoritaria por las mujeres. Se trata, en suma, de actividades de cuidado material y afectivo, de crianza y socialización, desempeñadas fundamentalmente por las madres u otras mujeres con mayor o menor grado de proximidad al entorno familiar (Batthyány, 2010; Esquivel, Faur y Jelin, 2012).

### **5.1 El cuidado como derecho, el cuidado como responsabilidad estatal**

Desde una orientación que conjuga la mirada propia del enfoque de derechos y la economía feminista, prácticamente la totalidad de los estudios recientes coinciden en señalar la necesidad de garantizar el derecho a los cuidados de NNyA a través de medidas de cuño universal que trasciendan las políticas de tipo asistencial. Se sostiene que el cuidado debe asignarse como una dimensión de atención central de las políticas públicas, dadas sus implicancias y sus vínculos con distintos órdenes de la vida económica y social (Pautassi y Zibecchi, 2009).

A la par de su avance en la agenda pública global, el cuidado infantil pasó a constituir un campo relevante para la política pública de la región latinoamericana, conformando un ámbito de intervención con sus propios actores, instituciones, leyes y marcos interpretativos (Aguirre, 2007). La teoría del *diamante del bienestar* se ha instituido como una idea clave en los países de la región para interpretar el funcionamiento de los sistemas de cuidado vigentes en función del grado de participación y las relaciones establecidas entre cada uno de sus componentes: el Estado, las familias, el mercado y la comunidad (o las organizaciones de la sociedad civil) (Evens, Pilj y Ungerson, 1994, citado en Aguirre, 2007).

La Declaración Universal de los Derechos del Niño y distintos tratados internacionales suscriptos por nuestro país, conminan a proporcionar al niño protecciones especiales que garanticen su bienestar a través de la adopción de medidas administrativas y legislativas que

vuelvan efectivos esos derechos. El Estado debe velar por la creación de instituciones para el cuidado de los menores, garantizando a los niños cuyos padres trabajan, el derecho a beneficiarse de los distintos servicios, instalaciones y espacios de cuidado.

En Argentina, la propuesta de conformación de un sistema de cuidados que concilie los distintos componentes (Estado, familias, mercado y comunidad) con predominio de la dimensión público-estatal, ganó relevancia en la agenda nacional en la segunda década del siglo XXI y –particularmente– en la agenda destinada a satisfacer las demandas de cuidado infantil presentes en los grandes centros urbanos del país. Desde un nivel macro-institucional, distintas iniciativas nacionales, provinciales y municipales que pusieron el énfasis en la universalización de estas políticas, se orientaron en el último mandato de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, a mejorar las condiciones de acceso a los cuidados, ampliar la cobertura y garantizar la calidad, tanto en las ciudades como –más recientemente– en el ámbito agrario (Programas Buena Cosecha, Jardines de Cosecha, CUIDAR, entre otras iniciativas). Éstas últimas, encuentran como principal fundamento conceptual la impronta de la legislación vigente en materia de erradicación del trabajo infantil (Mingo, 2016). Algunas de estas iniciativas, no solo atravesaron diversos niveles de gestión y dialogaron con distintos actores en el territorio, sino que también impulsaron la conformación de redes de cuidado con participación de organizaciones de la sociedad civil.

Desde la política social argentina, las intervenciones tendientes a abordar en forma directa la problemática del cuidado infantil en el ámbito agrario que he podido registrar son escasas y se circunscriben al período 2008-2015, correspondiente a los dos últimos mandatos de los gobiernos kirchneristas. Se trata de los programas Buena cosecha (MTEySS), Jardines de Cosecha (MDS) y CUIDAR (RENATEA). Estos programas nacieron con el propósito de fortalecer el sistema de cuidados en el sector rural argentino, mediante la puesta en marcha o el fortalecimiento de espacios de cuidado infantil para los hijos de los trabajadores agrarios.<sup>11</sup> Cada una de estas iniciativas se caracterizó por formas de intervención diferenciadas, en función de sus articulaciones institucionales, así como de sus dinámicas de funcionamiento.

Bajo este marco interpretativo, realizaré una primera aproximación a la dimensión del cuidado infantil en el ámbito agrario, a partir del análisis de una política social de alcance federal, desarrollada en la última etapa del segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. El propósito de esta política consistió, en última instancia, en contribuir a la reducción de la

---

<sup>11</sup> Estos espacios también fueron llamados “Centros socioeducativos” o “Espacios recreativos”, según la denominación adoptada por cada Programa.

desigualdad en una de las esferas específicas del bienestar: la esfera de los cuidados.

## **6. Construcción del problema de investigación**

En este apartado, presentaré una primera aproximación al análisis del Programa CUIDAR, una política social implementada entre 2014 y 2016 por el RENATEA, en el marco de una estrategia más amplia de prevención y erradicación del trabajo infantil agrario.

La elección de esta política se sustenta en dos razones de distinto orden. Por un lado, mi desempeño laboral en el ámbito de la gestión pública nacional me encontró ejerciendo la profesión de socióloga como responsable técnica de la misma. La experiencia con el Programa CUIDAR me vinculó con problemáticas que atraviesan a las poblaciones agrarias del interior del país, en una escala de carácter doméstico o cotidiano que no había llegado a apreciar desde las perspectivas meso o macro sociales que abordan los fenómenos del mundo agrario. En ese contexto, es que se despierta mi interés por avanzar en el estudio de la cuestión del cuidado infantil en el ámbito agrario y su vinculación con potenciales formas de trabajo infantil en el sector. La segunda razón, de carácter más formal, se sustenta en la interpretación de que esta política es la resultante del cruce de los objetos analíticos que fueron planteados a lo largo de este trabajo. La elección de esta política propone, por tanto, el abordaje de campos temáticos cuyo estudio se presenta generalmente de manera aislada. Por un lado, las dinámicas y formas de organización del trabajo agrario con foco en el trabajador asalariado rural; por otro la problemática del trabajo infantil, tema ampliamente documentado en sus dimensiones urbana y rural, pero escasamente indagado en su intersección con la dimensión del cuidado. Por último, la cuestión del cuidado infantil, extensamente trabajada por la literatura reciente en su faceta urbana.

A modo de síntesis, diré que en la futura tesis de maestría, me propondré abordar la problemática de cuidado infantil en el contexto agrario, con foco en sus protagonistas: las familias trabajadoras agrarias.

### **6.1. RENATEA**

Como he desarrollado, en el período 2003-2015 tuvo lugar en Argentina la recuperación del rol del Estado como rector de la política nacional, retomando su capacidad de intervención sobre el mercado y la economía.

Este giro en la política institucional, económica y social del país repercutió en distintas esferas de la sociedad, siendo el trabajo uno de sus principales blancos. El Estado se posicionó como mediador en la relación capital-trabajo asumiendo el control explícito de la economía del país y encaminando sus actuaciones en el plano distributivo bajo la égida de la perspectiva de derechos. Las políticas sociales fueron, muchas veces, el terreno en el que se desarrolló esa disputa.

Esta etapa, sin embargo, no se caracterizó precisamente por la homogeneidad o estabilidad de los escenarios en los que se desplegaba la puja distributiva. En lo que refiere específicamente a la política dirigida hacia el sector agrario, es posible trazar una periodización que identifica hitos significativos, entre los que destaca el conflicto en torno a la Resolución 125 en el año 2008. Esta resolución establecía un régimen de movilidad para las retenciones aplicadas a la exportación de algunos productos agropecuarios (soja, maíz, girasol, trigo y derivados). La medida fue rechazada por la dirigencia de las entidades agropecuarias que, agrupadas en la denominada Mesa de Enlace, encabezaron medidas de protesta que incluyeron la no-comercialización de granos y el llamado a cortes de ruta y movilizaciones en distintos puntos del país. La escalada del conflicto, pronto suscitó la reacción de otros sectores de la sociedad, que se movilaron en apoyo al gobierno nacional. Esta disputa explicitó los términos en que se desarrollarían las negociaciones con los sectores de la economía concentrada y obligó al reposicionamiento de la fuerza política en el poder, que vio tambalear la continuidad de su gobierno.

Al momento del conflicto en torno a la Resolución 125, las organizaciones de trabajadores agrarios y de la agricultura familiar, se hallaban en estado de dispersión y reorganización, peleando por el reconocimiento del Estado y la conducción de los procesos de articulación en puerta. En ese marco, interpretaron que el conflicto constituía una oportunidad para la renovación de la agenda estatal, mediante la reactualización de los vínculos con agencias y otras instituciones estatales. Trabajadores agrarios, agricultores familiares y pequeños productores campesinos no resultaron ajenos al conflicto; participaron en los debates y adquirieron relevancia en tanto enunciadores de un discurso contrahegemónico. Su rol, sin embargo, resultó en buena medida invisibilizado por el tratamiento mediático y académico del tema (Berger, 2018).

Este quiebre en las relaciones del gobierno con actores de peso económico y político, implicó la reconstrucción de sus bases de sustentación y el corrimiento de la mirada hacia el *otro campo*, representación imprecisa cuyos protagonistas no habían sido considerados todavía

sujetos con peso propio en la agenda política estatal. Luego del conflicto, el Estado argentino buscó –y en buena medida logró– ensamblar distintas dimensiones que eran abordadas de, manera fragmentaria, por diversos campos del conocimiento, tales como infancia, cuidados, género y trabajo. El Estado se propuso construir una perspectiva abarcativa de la problemática y proponer, en consecuencia, formas de abordaje que persiguieran dicha integralidad.

La creación del RENATEA en diciembre de 2011, supuso la disolución del viejo Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE), entre autárquico de derecho público no estatal, presidido en parte, por los mismos poderes económicos a los que se suponía debía controlar. Entre las organizaciones que conformaban su directorio, se encontraban (y así es en la actualidad) cuatro directores de la UATRE y cuatro directores representantes de las ya mencionadas entidades empresarias de la actividad: Confederación Cooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO), CRA, FAA y la SRA.

El RENATEA se constituyó como ente descentralizado bajo jurisdicción del MTEySS y adoptó una organización jerárquica alineada con los estándares de la administración pública nacional. La misma contó con fortalezas y debilidades inherentes a su corto período de funcionamiento. El organismo debió desplegar en poco tiempo nuevas capacidades técnico-administrativas que le permitieran cumplir con sus funciones. Algunas acciones dirigidas a potenciar las capacidades fueron el ordenamiento de las cuentas, la purificación del sistema de ingreso fiscal, el fin de la tercerización, el incremento significativo de la recaudación, la profesionalización de las plantas de funcionarios, los contratos laborales estables, el despliegue territorial y el desarrollo de una burocracia comprometida con los objetivos del organismo. En la misma línea, el incremento del nivel de salarios, la especialización, la continuidad de los trabajadores en funciones y la política de formación continua, son indicadores que dan cuenta de la capacidad burocrática de este organismo público estatal.

En el organismo convivían estratos de funcionarios que ingresaron en distintas etapas de la institución: con el viejo RENATRE (hasta 2012), durante la intervención del MTEySS (2012-2013), y bajo la dirección de Guillermo Martini (2013-2015). Entre 2012 y 2015, se realizaron intensos esfuerzos por amalgamar la dirección de los objetivos del funcionariado, carente de un bagaje común en la acumulación de experiencias y saberes. La cultura organizacional era aún incipiente, pero se caracterizaba por estimular el sentido de pertenencia entre sus

miembros, alcanzando cada vez mayores grados de cohesión interna (Castellani y Llanpart, 2012).<sup>12</sup>

De forma complementaria, RENATEA aseguraba su coherencia institucional mediante el desarrollo de mecanismos de coordinación entre las distintas áreas. Su estructura federal le permitió penetrar el conjunto del territorio argentino –y de las relaciones sociales que se desenvuelven en el sector agrario– con una legalidad creciente para implementar la logística de sus decisiones.<sup>13</sup> Su despliegue territorial a través de las 24 delegaciones provinciales, garantizó la expansión de los órganos de fiscalización del organismo, contribuyendo al control del efectivo cumplimiento de la normativa.

Esta particularidad estuvo fuertemente vinculada con la estructura federal que construyó el organismo (el viejo RENATRE contaba con pocas delegaciones provinciales, con uno o dos empleados cada uno). El RENATEA pobló el interior de delegados, muchos de los cuales eran –y siguieron siendo– referentes (políticos, sociales, sindicales) en sus propias comunidades. En algún sentido, RENATEA situó a los actores territoriales, y con ellos a las mismas comunidades, como protagonistas de las políticas dirigidas a sus propios territorios.

En la misma línea, la especialización, la flexibilidad y la relativa coordinación con distintas dependencias estatales (tal es el caso de la articulación con la CONAETI, las COPRETI y el Ministerio de Educación de la Nación), potenciaban la concreción de los objetivos y, así, la efectividad del accionar del organismo. En lo que respecta a las capacidades financieras que podrían haber condicionado o exaltado la eficacia de la organización (Alonso, 2007), el RENATEA desarrolló una fuerte estructura de administración financiera que le permitió incrementar su recaudación en forma exponencial entre los años 2012 y 2015.

Las acciones destinadas a abordar la problemática del trabajo infantil no eran una competencia que al RENATEA le fuera naturalmente dada por sus funciones o ámbitos de intervención. Sin embargo, desde la creación del organismo se vio confrontado a una realidad que trascendió los márgenes de acción establecidos en las disposiciones que le dieron origen como órgano de registración, capacitación y fiscalización de trabajadores y empleadores agrarios. La tarea cotidiana de fiscalización de los inspectores del RENATEA (que combinaba inteligencia inspectiva con intervención ante denuncias), confrontó al organismo con la

---

<sup>12</sup> Entiendo por *cultura organizacional*, siguiendo a Schein (1985), al conjunto de prácticas y presunciones básicas desarrolladas o descubiertas por un grupo durante el proceso de adaptación e integración a una organización.

<sup>13</sup> Los órganos de fiscalización con que contaba el conjunto de las delegaciones aseguraban el control en el cumplimiento de la normativa.

problemática del trabajo infantil en el ámbito agrario, tanto en la esfera de la producción como en el ámbito doméstico.

El RENATEA abordó la problemática del trabajo infantil a través del desarrollo de estrategias de visibilización, sensibilización y prevención. El abordaje territorial que se llevó a cabo involucró tanto el trabajo de sus delegaciones provinciales y unidades territoriales locales, como la articulación con instituciones estatales y privadas ligadas a la problemática. Asimismo, el organismo incorporó a su estructura la Coordinación de Políticas de Inclusión, un área específica destinada a coordinar dispositivos de protección, prevención y articulación con otros actores estatales intervinientes en temáticas concernientes a trabajo infantil y trata de personas con fines de explotación laboral.

De esta forma, mientras que desde el organismo se adoptaba la decisión política de intervenir ante casos de vulneración de derechos que involucraran a la población objeto de sus intervenciones, el mismo trabajo territorial desarrollado fue confrontando al organismo con la problemática del trabajo infantil en el ámbito agrario, marcando la premura de los tiempos de la intervención. Sin embargo, se observó también la existencia de un fenómeno escasamente problematizado: la presencia de niños en los establecimientos productivos, no en calidad de trabajadores informales, sino de acompañantes de sus padres. Su permanencia en los campos fue interpretada como una consecuencia directa de la imposibilidad de los trabajadores de brindar a sus hijos formas alternativas de cuidado infantil. Este fenómeno aceleró el proceso de intervención de RENATEA sobre la problemática del trabajo infantil y lo condujo a intervenir en un campo en el que hasta entonces se había mantenido ajeno: el del cuidado infantil agrario y sus potenciales intersecciones con otros planos de la desigualdad.

Finalmente, cabe destacar que el artículo 64 del Nuevo Régimen de Trabajo Agrario (Ley N° 26.727) establece la obligación del empleador de habilitar espacios de cuidado infantil en los establecimientos productivos para los hijos de los trabajadores. Puesto que, como mencioné, el RENATEA se constituyó en garante de la ley, el organismo asumió el compromiso de complementar y reforzar las tareas de cuidado en los casos en que entendiera fuera necesario.<sup>14</sup> Esta decisión no buscó suplir las obligaciones y responsabilidades concernientes al sector empleador pero sí reconocer que la vigencia plena de la ley no era un proceso

---

<sup>14</sup> El artículo 64 del nuevo estatuto, especifica que “(...) en las explotaciones agrarias, cualquiera sea la modalidad de contratación, el empleador deberá habilitar espacios de cuidado y contención adecuados a fin de atender a los niños y niñas a cargo del trabajador, durante todo el tiempo que dure la jornada laboral y poner al frente de los mismos a personal calificado y/o con experiencia en el cuidado de la infancia. Este servicio deberá atender a los niños y niñas que aún no han cumplido la edad escolar y también, en contraturno, a los que asisten a la escuela, de modo de cubrir la jornada laboral de los adultos a cuyo cargo se encuentren” (Ley 26.727).

inherente al texto de la misma, sino que requería de adecuaciones paulatinas y controles exhaustivos para volverse una realidad.

## **6.2. Programa CUIDAR**

En línea con las políticas de protección de la niñez impulsadas por el Estado Nacional durante el período, desde distintas instituciones gubernamentales se desarrollaron intervenciones vinculadas a la provisión de servicios de cuidado infantil con involucramiento de diversos actores sociales y productivos (Mingo, 2016).

En ese contexto, RENATEA creó en noviembre de 2014 el Programa Centros Únicos Infantiles de Atención y Recreación –CUIDAR– con el propósito de contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil en el sector agrario. Para ello, el Programa impulsó la creación y/o fortalecimiento de proyectos locales de cuidado y contención para los hijos de los trabajadores agrarios, tanto para aquellos que no habían cumplido la edad escolar como, en contraturno, para los que asistían a la escuela, cubriendo en ambos casos la jornada laboral de los adultos a cuyo cargo los NNyA se encontrarán.

Un elemento definitorio para la constitución del programa, fue el diálogo y la articulación alcanzada –en mayor o menor medida– con dependencias responsables de la protección de la infancia pertenecientes a diferentes poderes y a distintos niveles jurisdiccionales. Las experiencias de estos organismos en materia de intervenciones de cuidado infantil, motorizaron la voluntad de complementar dichas iniciativas desde el RENATEA. Esos intercambios sumados a la experiencia territorial acumulada por RENATEA en sus dos años de existencia, terminaron por constituir la evidencia (o presunción) de que la oferta pública de cuidado estatal en el sector era escasa o prácticamente inexistente.

El Programa vino a complementar, de esta forma, las iniciativas de cuidado para el sector vigentes hasta entonces: los ya mencionados Jardines de Cosecha y Buena Cosecha, llevados adelante por el MDS y el MTEySS-CONAETI, respectivamente. Ambas intervenciones se implementaron luego de la prohibición establecida por la CONAETI de la presencia de niños en las fincas. Tal decisión tendiente a prevenir el trabajo infantil, implicaba disponer de una alternativa que garantizara a los trabajadores un lugar en el cual dejar a sus hijos durante las horas de trabajo. Sin embargo, ambos programas limitaron su implementación a las provincias de Mendoza, Salta y Jujuy, al tiempo que ajustaron sus horarios y días de funcionamiento de acuerdo con una jornada laboral “tipo”, ajena a los tiempos de las actividades agrarias. De

esta forma, los niños terminaban por quedar solos en la casa o al resguardo de hermanos mayores, lo que en ocasiones derivaba en accidentes domésticos e, incluso, en posteriores intervenciones judiciales.

CUIDAR supo contemplar en su diseño e implementación, las distintas dimensiones intervinientes en la delimitación de una problemática multicausal, como lo es el trabajo infantil, en cuyo origen confluye la intersección de “capas” de múltiples desigualdades (Expósito Molina, 2012). Su mirada trascendió la problemática del trabajo infantil como un hecho unidimensional, para expandirse hacia la familia trabajadora. Esta lectura estatal de carácter integral no fue fortuita, sino que se sustentó en la direccionalidad “abajo-arriba” que siguió la construcción de esta política social. En la experiencia de RENATEA, el Estado no piensa el cuidado en el medio agrícola escindido del territorio, de las narraciones y experiencias del medio rural. Por el contrario, la función primaria del Programa fue construida y definida por los relatos locales y por el diálogo comunidad-Estado que se estableció de modo paulatino y continuo. Las denuncias recibidas por el organismo, así como las observaciones de los inspectores y los testimonios recogidos durante los operativos, abonaron a la visibilización de un entramado que permitió reconstruir, quizás parcial o difusamente, algunos de los elementos que confluyen de modo causal en la presencia de NNyA en los establecimientos productivos, ya en carácter de trabajadores o bien como acompañantes de sus padres o familiares adultos.

El Programa CUIDAR se instrumentó a través de la firma de convenios entre el RENATEA y la contraparte autora y responsable del proyecto presentado. Los Convenios podían suscribirse con gobiernos provinciales, municipales, asociaciones sindicales de trabajadores de cada sector o rama de actividad y/o instituciones públicas o privadas sin fines de lucro. Se trató siempre de actores con arraigo y participación local.

El Programa contemplaba en su diseño e implementación las demandas específicas de cada comunidad rural, de forma que cada uno de los espacios de cuidado y sus herramientas de contención se adecuaban a la realidad de las poblaciones locales (ya sea temporaria o permanentemente). Cada uno de los 35 centros que se fortalecieron o inauguraron entre 2014 y 2015, contó con períodos y horarios de funcionamiento particulares, matrículas diferenciadas y abarcó edades que iban desde la primera infancia hasta la mayoría de edad. De esta manera, la definición de *adolescencia* contemplada por el programa tendía a expandir la línea de corte de las edades protegidas en concordancia con los años de escolaridad obligatoria, con independencia de que la edad mínima de admisión al empleo se encuentre

fijada por ley a los 16 años.<sup>15</sup>

El CUIDAR consideró el hecho de que el plano doméstico de la reproducción “(...) no se circunscribe solo a la unidad doméstica, sino que se extiende fuera de sus límites, incorporándose y apoyándose en relaciones sociales de solidaridad que involucran redes familiares y vecinales” (Hintze, 2004: 11). Si bien en algunas ocasiones la migración genera que el desarraigo inhiba la formación estable de redes comunitarias, en muchos casos esas redes llegan a consolidarse, actuando como diques de contención ante la falta de recursos y la ausencia de infraestructura y prestación de servicios.

Para el caso del cuidado infantil, las *redes de sociabilidad territorial* plasman, quizás, su mayor alcance. Los trabajadores en general y las trabajadoras en particular, se organizan para poder dejar a los niños al cuidado de abuelas y trabajadoras retiradas, que abren las puertas de sus casas para recibir a los hijos de los trabajadores. En ocasiones, las tareas de cuidado voluntario son rotativas, distribuyéndose entre varias mujeres de la comunidad. Dispositivos similares de distribución de responsabilidades operan para materializar la provisión de los alimentos e insumos requeridos para llevar a cabo la labor de cuidado. La instauración de estos mecanismos comunitarios de cuidado, carentes de recursos materiales que faciliten su desarrollo, suelen funcionar de manera organizada y colectiva, llegando a perdurar por prologados períodos de tiempo.

El Programa CUIDAR contó con la capacidad de adaptarse a ofertas de cuidado infantil preexistentes basadas en este tipo de vínculos de solidaridad, acompañando además, la inserción de los trabajadores a cargo de estos espacios en asociaciones civiles y/o entidades gremiales. De esta forma, se lograba institucionalizar parcialmente la organización comunitaria de los cuidados, posibilitando el acceso a recursos y herramientas que fortalecieran su funcionamiento, sin desvirtuar el carácter solidario y la idiosincrasia propia de esas redes.

Como se ha mencionado, el CUIDAR fue diseñado como una política social destinada a intervenir sobre diferentes planos de desigualdades que convergen en torno a la cuestión del cuidado, por lo que la transformación de las relaciones jerárquicas de género constituyó uno de sus núcleos de intervención. Es importante destacar que la situación de las mujeres agrarias se agrava, por un lado, por la sobrecarga que conlleva articular la responsabilidad de las tareas

---

<sup>15</sup> La edad máxima de admisión a los espacios CUIDAR se fijó en concordancia con lo establecido por la CDN, que define como niño a “todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (CDN, 2006: 10).

domésticas con el trabajo asalariado, y por otro, por las dificultades que encuentran para acceder a puestos calificados, restringidos por los estereotipos de representación ideológica de los géneros (Mingo, 2011).

Como he descrito en apartados precedentes, la distribución desigual de varones y mujeres según actividad y tipo de tarea, la distancia entre unos y otras en cuanto a jerarquía, ingresos y categoría ocupacional, así como la doble presencia de las mujeres en el hogar y en el trabajo extrapredial, son expresiones de los obstáculos y restricciones que conlleva para las mujeres la conciliación entre las funciones productivas y reproductivas (Di Bona, 2019). Sumado a ello, la menor capacidad de acceso a la educación y la sobrecarga de trabajo doméstico a la que se ven expuestas las mujeres potencia su situación de vulnerabilidad, profundizando las asimetrías.

En ese marco, bajo un encuadre legal y programático centrado en la implementación de políticas protectorias de las condiciones del trabajo agrario (ámbito de intervención por lo general ajeno a las problemáticas de género), nació un Programa cuyos lineamientos incorporaron la cuestión de las relaciones de género. Esta cuestión engloba dimensiones cuyo tratamiento es clave para promover la justa distribución de recursos y la igualdad en diferentes planos de la vida social.

Para concluir este apartado, podemos afirmar que el Programa CUIDAR colaboró a “(...) instalar el tema del cuidado como un problema de la política pública, retirándolo del terreno privado y desnaturalizándolo como propio de las mujeres y el hogar” (Esquivel, 2011: 11). De esta forma, el CUIDAR supo articular en la agenda política y social demandas ligadas con el trabajo, la territorialidad, la niñez y la equidad de género, visibilizando el rol central de la mujer en la producción agraria y la contribución de las políticas de cuidado al bienestar social.

### **6.3. Preguntas y objetivos de investigación**

Como he mencionado a lo largo de este trabajo, en mi futura tesis de maestría tengo la intención de abordar la problemática del cuidado infantil en el ámbito agrario y sus potenciales vinculaciones con el trabajo infantil en el sector. Específicamente, la investigación se propondrá indagar las estrategias familiares de cuidado infantil desarrolladas por las familias agrarias en el Departamento El Carmen, Provincia de Jujuy (Argentina), así como la relación que existe entre estas estrategias y el contexto laboral y comunitario en que se desenvuelven. La reconstrucción de estas prácticas a partir del testimonio y la representación que de ellas tienen sus protagonistas, será la piedra basal para desandar la cristalización de

esas dinámicas y sus potenciales vínculos con el trabajo infantil agrario. Exploraré, además, la oferta y demanda de servicios de cuidado en el Departamento, así como las necesidades y adecuaciones realizadas por las familias trabajadoras.

La zona de producción tabacalera en la provincia de Jujuy es un escenario propicio para el desarrollo de este estudio, dado el alto índice de población rural, la alta demanda de mano de obra y las características de los actores sociales que intervienen en los procesos productivos (Re, 2007). La actividad tabacalera en Argentina es representativa de las transformaciones sufridas por la producción agrícola regional e ilustrativa de los debates acerca de las condiciones actuales del desarrollo y el trabajo agrario. En este sentido, la investigación podría constituirse en un estudio de caso de tipo instrumental, con interés por iluminar, a partir del caso, un problema empírico más amplio. Aun sin capacidad para arrojar resultados generalizables o evidenciar problemáticas a escala nacional, en tanto instancia exploratoria este estudio permitiría identificar dimensiones de análisis pasibles de ser sistematizadas en estudios de mayor cobertura (Crovetto, 2016).

Según los datos del último censo de población, El Carmen cuenta con 97 mil habitantes repartidos entre 12 localidades, 7 de ellas netamente rurales en términos demográficos, es decir, con menos de 2 mil habitantes (INDEC, 2010). En todas las localidades residen trabajadores agrarios en proporción variable, que se emplean en forma discontinua en la producción tabacalera local. La producción de tabaco *Virginia* que domina la región es la principal actividad agrícola del departamento y, por ende, la principal requirente de mano de obra. La demanda de trabajadores por ciclo productivo, se estima entre 120 y 130 jornaleros por hectárea (Re, 2007). Entre los puestos de trabajo que suelen ocupar los trabajadores temporarios varones predominan el de cosechero, estufero, curador, azador, encañador y desencañador. Las mujeres, por su parte, se ocupan en labores de encañado, desflore y manejo de estufa, que requieren de mayor delicadeza y precisión (Chalabe y Alderete, 2009; Aparicio, 2009, citada en Crovetto, 2016). El período de actividad requirente de mayor cantidad de mano de obra se extiende de diciembre a marzo, en coincidencia con el receso escolar.

En 2015, el RENATEA implementó el Programa CUIDAR en 4 localidades del Departamento El Carmen: Perico, Las Pampitas, Monterrico y Aguas Calientes. La modalidad de implementación, así como el alcance de los abordajes, fue particular para cada proyecto. En algunos casos, los fondos se destinaron a fortalecer espacios de cuidado y/o recreación infantil ya en funcionamiento, mientras que en otros se dirigieron a la puesta a punto de espacios de cuidado que se inaugurarían como tales a partir del desembarco del Programa

CUIDAR. Los convenios fueron firmados tanto con actores públicos (comisiones municipales) como con organizaciones de la sociedad civil.

La **pregunta** que guiará el desarrollo de mi Tesis de Maestría en Políticas Sociales será la siguiente: ¿cuáles son las estrategias de cuidado infantil desarrolladas por las *familias tabacaleras* de El Carmen?<sup>16</sup> De la pregunta conductora se desprenden otros interrogantes: ¿cómo se distribuyen las responsabilidades de cuidado infantil entre las familias, el Estado, el mercado y la comunidad en el Departamento?; ¿cuáles son los fundamentos de las estrategias de cuidado infantil desplegadas por las familias?; ¿cuáles son las percepciones de las familias respecto de esas prácticas?; ¿cómo inciden las condiciones del trabajo agrario en las prácticas de cuidado desarrolladas por las familias?; ¿a qué proveedores de cuidado infantil recurren las familias cuando no pueden resolver las necesidades de cuidado al interior de la unidad doméstica?; ¿qué relación existe entre la escasez de ofertas de prestación de cuidado infantil y la presencia de trabajo infantil agrario?

A fin de ahondar en la búsqueda de respuestas para algunos de los interrogantes formulados, planteo los siguientes **objetivos específicos**:

1. Identificar y caracterizar las estrategias familiares de resolución del cuidado infantil desplegadas por las familias tabacaleras en el ámbito del hogar y aquellas que involucran a proveedores externos al hogar.
2. Indagar y analizar las percepciones de las familias respecto de las estrategias y prácticas de cuidado infantil desarrolladas dentro y fuera del hogar, así como de los principales proveedores involucrados.
3. Analizar la implementación del Programa CUIDAR en el Departamento y las percepciones en torno a ella por parte de las familias cuyos hijos concurren o concurren a los establecimientos en los que se implementó el Programa.
4. Explorar los potenciales vínculos entre las estrategias de cuidado infantil desplegadas por las familias y la presencia de trabajo infantil en el sector tabacalero.

En cuanto a los aspectos metodológicos, la tesis de maestría se enmarcará dentro del paradigma cualitativo de investigación social, puesto que no pretende alcanzar representatividad estadística sobre el universo de estudio. Busco sí, lograr una aproximación analítica a la cuestión del cuidado infantil en el ámbito agrario, a través de la comprensión de las prácticas y vivencias de los sujetos involucrados.

---

<sup>16</sup> Entiendo por *familias tabacaleras* aquellas en las cuales al menos uno de sus integrantes se desempeña laboralmente, de manera temporaria o permanente, en las fincas tabacaleras del Departamento.

El universo de estudio de esta investigación lo constituirán las familias tabacaleras del departamento El Carmen, que cuenten con al menos un integrante de entre 0 y 15 años de edad y al menos un integrante mayor de edad que se desempeñe como trabajador asalariado temporario en las fincas tabacaleras de la zona.

Tratándose de un estudio cualitativo, el muestreo será de tipo no probabilístico e intencional. Se espera que la base muestral de esta investigación sea constituida –al menos parcialmente– por familias que hayan sido destinatarias del Programa CUIDAR. Procuraré abarcar la mayor heterogeneidad posible en base a los atributos de sexo, edad, país de origen y constitución familiar.

Para la construcción de los datos empíricos realizaré entrevistas semi-estructuradas a miembros de familias residentes en el Departamento, integradas por al menos un menor de entre cero y quince años de edad, y al menos un miembro mayor de edad que trabaje en forma discontinua como asalariado tabacalero. De modo complementario, analizaré fuentes secundarias de información y realizaré entrevistas semi-estructuradas a funcionarios municipales responsables de políticas de niñez, género y trabajo, entre otros, así como a cuidadores/as que se desempeñen en espacios de cuidado de la zona –públicos o privados, formales o informales– y reciban a hijos de trabajadores tabacaleros.

Respecto a las fuentes secundarias, consultaré documentos de trabajo elaborados por organismos internacionales (OIT, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe –CEPAL–, UNICEF), nacionales (MTEySS, CONAETI, Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia –SENAF–, INDEC, Secretaría de Agricultura Familiar –SAF–, OTIA, RENATEA), así como por distintas dependencias provinciales y municipales de la Provincia de Jujuy. Asimismo, consultaré registros públicos de trabajadores agrarios elaborados por Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y RENATEA, analizaré documentos elaborados por sindicatos del sector, y rastrearé artículos periodísticos pertinentes. Relevaré, también, la existencia de material documental elaborado por las instituciones, espacios y centros de cuidado infantil locales, así como las producciones o publicaciones gráficas desarrolladas por entidades (gremiales, sindicales, cooperativas) que representen o nucleen a la población local.

## **7. Reflexiones finales**

En este trabajo integrador final me propuse orientar las principales preguntas y objetivos que guiarán el desarrollo de mi tesis de Maestría, cuyo interés se centrará en las estrategias familiares de cuidado infantil en el ámbito agrario y sus potenciales vinculaciones con el trabajo infantil en el sector. A tal fin, me pareció propicio utilizar esta instancia de evaluación, en el marco de la Especialización en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, para comenzar a abonar a las principales discusiones teórico-conceptuales que sustentarán la futura investigación.

Con ese objetivo como guía, he expuesto a lo largo de estas páginas una caracterización del sector agrario en Argentina, he repasado la situación del trabajo infantil -con énfasis en el trabajo infantil agrario-, y he recuperado algunos debates teórico-conceptuales acerca de la cuestión de los cuidados. Di cuenta, también, de los orígenes del problema de estudio y presenté la política social que constituirá uno de los elementos de análisis de la tesis de maestría: el Programa CUIDAR, instrumentado por RENATEA. Finalmente, formulé las preguntas y objetivos de investigación propuestos para la futura instancia de trabajo y la estrategia metodológica diseñada.

Como he planteado, el sector agrario se caracterizó históricamente por detentar altos índices de pobreza, informalidad y precariedad laboral, en comparación con los de las áreas urbanas, situación que se sostiene hasta la actualidad. Sin embargo, el desarrollo de las políticas sociales en el período 2003-2015, y en particular durante el segundo mandato de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, representó una reparación –parcial– hacia este sector a través de la restitución de los derechos conculcados por el la última dictadura militar.

En el año 2015, la argentina era una sociedad menos desigual y excluyente que la que había sido una década atrás. Las políticas sociales que atravesaron fuertemente a los trabajadores del sector agrario generando una nueva forma de relación con el Estado, impactaron sobre los destinatarios, dando lugar a la elaboración de nuevas subjetividades. La creación del RENATEA, de la mano de la nueva legislación en materia de trabajo agrario, restituyó el vínculo de los trabajadores con un Estado garante de los derechos sociales y laborales, luego de 65 años –prácticamente ininterrumpidos– de ausencia.

En el contexto de un Estado interviniente, que ponderaba la restitución de derechos de los sectores populares en un sentido que trascendía la defensa de las condiciones laborales de los trabajadores para alcanzar el cuidado y bienestar de sus hijos, es que Renatea se planteó el objetivo de incrementar la oferta estatal de espacios de cuidado. El programa Cuidar –acotado en el tiempo, pero extenso en su alcance territorial– se implementó como forma de intervención

sobre la desigualdad en la esfera del cuidado infantil, tendiente a disminuir sus inequidades. En poco más de un año de existencia, se abrieron o fortalecieron 35 espacios de cuidado, distribuidos en ocho provincias del país, a los que asistieron más de 3.700 niños, niñas y adolescentes hijos de trabajadores agrarios.

Este proceso incipiente se vio interrumpido con el cambio de gobierno el 10 de diciembre de 2015. El cambio de gestión dio inicio a un proceso de desmantelamiento de los dispositivos de protección social construidos en la etapa anterior, aun frágilmente arraigados. Al día de hoy muchas de las políticas sociales que iniciaron su implementación en el período anterior fueron desactivadas; otras subsisten con distintos niveles de recursos, esfuerzos y efectividad.

En un escenario sustancialmente diferente al esbozado en este trabajo, en la tesis de Maestría que le dará continuidad, me propongo indagar las estrategias familiares de cuidado infantil desarrolladas por las familias agrarias y su relación con su contexto laboral y comunitario. El caso de interés se localiza en departamento tabacalero de El Carmen, en la provincia de Jujuy. Asumiré, para ello, una mirada integral del rol que desempeñan los distintos actores locales que intervienen en las prácticas de cuidado –ya sea por presencia u omisión-, y sus condicionantes, en un escenario de extrema informalidad laboral y vulnerabilidad social. La reconstrucción de esas prácticas, a partir del testimonio y la percepción que de ellas tienen sus protagonistas será la piedra basal para desandar la cristalización de esas dinámicas y sus potenciales vínculos con el trabajo infantil agrario.

Con la realización de la futura tesis de maestría me propongo aportar al diseño y la planificación de nuevas políticas sociales destinadas al abordaje de la problemática, con miras a disminuir las desigualdades territoriales y fortalecer a los trabajadores –fundamentalmente a la mujer trabajadora agraria- como sujetos de derecho y transformación.

## Referencias bibliográficas

- Aguirre, R. (2007). Los cuidados como problema público y objeto de políticas. En I. Arraigada (Coord.), *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros* (pp. 291-300). Santiago de Chile: CEPAL
- Alberti, A. y Mingo, E. (2019). Tensiones y ambigüedades de las políticas sociales en el mundo del trabajo agrícola. La Asignación Universal por Hijo en Tucumán y Misiones, Argentina. *Cuadernos de Antropología Social*, (49), 75-90
- Alonso, G. V. (Ed.) (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Aparicio, S. (2007). El trabajo infantil en el agro. En Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social-Organización Internacional del Trabajo, *El trabajo infantil en la Argentina: análisis y desafíos para la política pública* (pp. 205-240). Buenos Aires: Autor.
- Aparicio, S. y Benencia, R. (1999). Empleo rural en la Argentina. Viejos y nuevos actores sociales en el mercado de trabajo. En S. Aparicio y R. Benencia (Coords.), *Empleo Rural en tiempos de flexibilidad* (pp. 29-81). Buenos Aires: La Colmena - FLACSO.
- Aparicio, S. y Benencia, R. (Comps.) (2001). *Antiguos y nuevos asalariados en el agro argentino*. Buenos Aires: La Colmena - FLACSO.
- Aparicio, S., Berenguer, P. y Rau, V. (2004). Modalidades de intermediación en los mercados de trabajo rurales en la Argentina. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 53, 59-79.
- Aparicio, S. y Crovetto, M. (abril, 2010). Un objeto de estudio complejo: los mercados de trabajo “rururbanos”. *VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo*. Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F, México.
- Arias, A. (2010). *Pobreza y modelos de intervención. Instauración y crisis del modelo de asistencia y promoción en Argentina (1960-2010)*. (Tesis de Doctorado no publicada). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Batthyány, K. (2004). *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social*. Montevideo: CINTERFOR/UdelaR.
- Batthyány, K. (2008). Género, cuidados familiares y usos del tiempo. *Informe final de investigación*. Montevideo: UNIFEM-INE.
- Berger, M. y Mingo, E. (2012). La desvalorización del trabajo agrícola. *Illuminuras*, 13 (30), 104-132.
- Berger, M. y Cowan Ros, C. (julio, 2016). “Sujetos” a la Organización. Prácticas y formatos como objeto de disputa en el campo del desarrollo rural. *XIII Jornadas Nacionales y V*

- Internacionales de Investigación y Debate*. Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes, Argentina.
- Bocco A. y Dubbini, D. (abril, 2007): Regulaciones laborales y calidad de empleo en la trama vitivinícola de Mendoza”. *V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Castellani, A. y Llanpart, F. (2012) Debates en torno a la calidad de la intervención estatal. *Papeles de Trabajo*, 6 (9), 155-177.
- Chalabe, P. A. y Alderete, E. (2009). Peones tabacaleros de la provincia de Jujuy. Características demográficas y exposición a pesticidas. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*, 37, 97-111.
- Chávez Molina, E. (2018). El empleo no protegido en el contexto neo-sustitutivo del kirchnerismo. *Administración y organizaciones*, 18 (35), 11-18.
- Clemente, A. (2007). Pobreza y desigualdad en la sociedad argentina de cara al bicentenario. En D. Cravacuore y R. Israel (Comps.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)* (pp. 119-141). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes–Universidad Autónoma de Chile.
- Crovetto, M. M. y Re, D. A. (noviembre, 2007). Caracterización del mercado de trabajo en la producción tabacalera jujeña. *VII Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Crovetto, M. M., Ejarque, M. y Nessi, M. V. (2018). El trabajo infantil y adolescente del agro argentino: consideraciones sobre su medición en las estadísticas públicas y una propuesta alternativa. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 8 (1).
- Danani, C. (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En M. Chiara, M. y M.M. Di Virgilio, M. (Comps.), *Política Social: conceptos y herramientas* (pp. 5-25). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo.
- Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Sociedad*, 37, 77-95.
- Danani, C y Hintze, S (2011). Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación. En C. Danani y S. Hintze (Coords.), *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina* (pp. 9-29). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Di Bona, A. (2019). Mujeres y trabajo temporario en la fruticultura marplatense. *Estudios del Trabajo. Revista De La Asociación Argentina De Especialistas en Estudios Del Trabajo*, 57.
- Di Virgilio, M. M., Arqueros Mejica, M. S. y Guevara, T. (2014). Reflexiones en torno a la integralidad de las intervenciones públicas. En J. Walter, J. y D. Pando (Comps.) *Planificación Estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público* (pp. 179-196). Porto Alegre: SAAP-CERALE.
- Dobruskin, L. L. y Montes V. G. (noviembre, 2017). El trabajo infantil y sus consecuencias en la subjetividad. Una aproximación desde el caso argentino. *I Congreso Internacional de Investigación Científica/V Encuentro de Jóvenes Investigadores*. Universidad Nacional de San Juan, San Juan.
- Esquivel, V. (2011). *La economía del cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Esquivel, V., Faur, E. y Jelin, E. (2012). Hacia la conceptualización del cuidado: familia, mercado y estado. En E. Jelin, V. Esquivel y E. Faur (Coords.), *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado* (pp. 11-43). Buenos Aires: IDES.
- Evans, P. y Wolfson, L. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35 (140), 529-562.
- Expósito Molina, C. (2013). ¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España. *Investigaciones Feministas*, 3, 203-222.
- Fabio, F. (2015). *La Ley 26.727: nueva Ley de trabajo agrario*. En Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación Argentina, *Tenemos derechos, hacelos valer. Una experiencia de educación popular en ampliación de derechos*. Buenos Aires: Autor.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2012). *Empleo y condiciones de trabajo de mujeres temporeras agrícolas*. Roma: Autor.
- Faur, E. (2009). *Organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires: el rol de las instituciones públicas y privadas 2005 – 2008* (Tesis de doctorado no publicada). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Giarracca, N., Gras C. y Barbetta, P. (2005). De colonos a sojeros. En N. Giarracca y M. Teubal (Coords.), *El campo argentino en la encrucijada. Tierra, resistencia y ecos en la ciudad* (pp. 101-130). Buenos Aires: Alianza Editorial

- Gras, C. (1998). Transformaciones de la agroindustria tabacalera argentina. *Comercio Exterior*, 9 (48), 730-739.
- Grassi, Estela (octubre, 2007). La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate post neoliberal. *Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales*, FLACSO, Quito, Ecuador.
- Grassi, E. (2008). La política social, las necesidades sociales y el principio de igualdad: reflexiones para un debate “postneoliberal”. En J. Ponce Jarrín (Ed.), *Es posible pensar una nueva política social para América Latina* (pp. 29-55). Quito: Flacso Ecuador/Ministerio de Cultura.
- Grassi, E. (2013). La cuestión social y la cuestión de la pobreza. *Voces del Fénix*, 22.
- Hintze, S. (2004). Capital social y estrategias de supervivencia. Reflexiones sobre “el capital social de los pobres”. En C. Danani, *Política Social y Economía Social. Debates Fundamentales* (pp.143-166). Buenos Aires: Altamira.
- Iazzetta, O. (2007). *Democracias en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- INDEC y MTEySS (2018). Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2016-2017. Buenos Aires: INDEC. Recuperado de: [http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/eanna/eanna\\_2da-edicion\\_201909.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/eanna/eanna_2da-edicion_201909.pdf)
- Jelin, E. (2012). La familia en Argentina: trayectorias históricas y realidades contemporáneas. En E. Jelin, V. Esquivel y E. Faur (Coords.), *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado* (pp. 45-71). Buenos Aires: IDES.
- Kessler, G. (2011). Exclusión social y desigualdad ¿Nociones útiles para pensar la estructura social argentina? *Laboratorio. Revista de estudios sobre cambio social*, 12 (24).
- Kessler, G (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Landini, M. L., Varela, M. E., Correa, E. y Ureta, A. (2000a). La subjetividad en el niño que trabaja. *Revista Psicopedagógica. Psicología y Pedagogía de la persona*, 4.
- Landini, M. L., Varela, M. E., Correa, E. y Ureta, A. (abril, 2000b). Lo visible y lo invisible del trabajo infantil. *Segundas Jornadas Nacionales de Investigación Social de Infancia y Adolescencia*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.
- Lastarria-Cornhiel, S. (2008). Feminización de la agricultura en América Latina y África. Tendencias y fuerzas impulsoras. *Debates y Temas Rurales*, 11.
- Lattuada, M. (2002). El peronismo y los sectores sociales agrarios. La resignificación del discurso como articulador de los cambios en las relaciones de dominación y la

- permanencia de las relaciones de producción. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-Centro de Estudios Histórico Rurales.
- Lattuada, M. y Nogueira, M. E. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales*, 1 (1).
- López, L. (2007). La participación de los niños, niñas y adolescentes en la realización de la EANNA 2004. Algunas características de los datos generados sobre trabajo infantil. En S. Aparicio *et al*, *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública* (pp. 309-356). Buenos Aires: OIT-MTEySS.
- Meny, Y. y Surel, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Madrid: Ariel.
- Mingo, E. y Bober, G. (2009). Inserciones laborales de trabajadoras agrícolas: nociones culturales y articulaciones domésticas en los casos del Valle de Uco (Mendoza) y Exaltación de la Cruz. *Margen. Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, 54.
- Mingo, E. (2011). Género y trabajo: la participación laboral de las mujeres en la agricultura del Valle de Uco, Mendoza, Argentina. *Papeles de Trabajo*, 4 (7).
- Mingo, E. (2016). Asalariadas en el sector agroindustrial. Pensar el lugar de la responsabilidad colectiva en el trabajo de cuidado. *Revista de Ciencias Sociales*, 29 (39), 35-56.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad (MTEySS) (2006). Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Buenos Aires: Autor.
- MTEySS (2006). Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente. Buenos Aires: Autor.
- MTEySS (2011). Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente. Buenos Aires: Autor.
- MTEySS (2015). *Trabajo infantil en la Argentina: políticas públicas y desarrollo de experiencias sectoriales y locales*. Buenos Aires: MTEySS-OIT-UNICEF.
- MTEySS y CONAETI (2011). *Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del trabajo infantil*. Buenos Aires: Autor.
- MTEySS, Ministerio de Educación y Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2010). *Trabajo Infantil. Serie Construir futuro con Trabajo Decente*. Buenos Aires: Verbadicendi.
- Murmis, M. (1998). El agro argentino: algunos problemas para su análisis. En N. Giarracca y S. Cloquell (Comps.), *Agriculturas del Mercosur. El papel de los actores sociales* (pp. 205-243). Buenos Aires: La Colmena-FLACSO.

- Neiman, G. (2010a). Los estudios sobre el trabajo agrario en la última década. Una revisión para el caso argentino. *Mundo Agrario*, 10 (20), 1-19.
- Neiman, G. (2010b). Nuevos escenarios productivos y consecuencias sobre los mercados de trabajo en el contexto de la restructuración de la agricultura argentina. *Revista Atlántida. Revista Canaria de Ciencias Sociales*, 2, 139-152.
- Neiman, G., Quaranta, G. y Bardomás, S. (2004). El trabajo en el agro pampeano. Análisis de la demanda de trabajadores asalariados. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 19 (2), 15-34.
- Neiman, G. et al. (2006). *Los asalariados del campo en la Argentina: diagnóstico y políticas*. Buenos Aires: CICCUS.
- Neiman, M. (2010). La agricultura familiar en la región pampeana argentina. La utilización de los factores de producción y su relación con nuevas dinámicas familiares. *Mundo Agrario*, 11 (21), 1-29.
- Novick, M. y Campos, M. (2007). El trabajo infantil en perspectiva. Sus factores determinantes y los desafíos para una política orientada a su erradicación. En S. Aparicio et al., *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública* (pp. 19-52). Buenos Aires: OIT-MTEySS.
- O' Donnell, G. (1986). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak (Comp.). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- OIT-Programa internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) (2006). *Análisis de las políticas y programas sociales en Argentina: la acción pública para prevenir y combatir la explotación económica de niños, niñas y adolescentes*. Buenos Aires: Autor.
- Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Ariel.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. En *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11, 11-56.
- Oszlak, O. y Gantman, E. (2007). La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 37(1), 79-110.
- Pautassi, L. (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. Serie Mujer y Desarrollo N° 87*. Santiago de Chile: CEPAL
- Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2009). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. Documento preparado para la iniciativa

- CEPAL/UNICEF en América Latina y el Caribe: “Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía”. Santiago de Chile: Autor.
- Pérez, P. E y Fernández Massi, M. (2015). Crecimiento económico, empleo y salarios en la Argentina post neoliberal, *Laboratorio*; 15 (26), 39-50.
- Pérez, P. E. y Brown, B. (2015). ¿Una nueva protección social para un nuevo desarrollismo? Políticas sociales en la Argentina posneoliberal. *Estudios Sociales del Estado* 1 (2).
- Ponce, G. (2007). El trabajo infantil y la construcción de la agenda pública. En S. Aparicio *et al*, *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública* (pp. 75-96). Buenos Aires: OIT-MTEySS.
- Quaranta, G. (2010). Estructura ocupacional, características de la demanda y perfil de la oferta laboral en el agro argentino a principios de la década actual. En G. Neiman (Dir.), *Estudio sobre la demanda de trabajo en el agro argentino* (pp.62-92). Buenos Aires: Ciccus.
- Re, D. (octubre, 2007). La movilidad social de los productores tabacaleros en la provincia de Jujuy. *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, Argentina.
- Rau, V. (2004). Mercado de trabajo agrario y protesta social: los tareferos en el Nordeste argentino”. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 20.
- Rausky, M. E. (2009) Perspectivas sobre el trabajo infantil en la Argentina: un análisis de las investigaciones desarrolladas en el campo de las Ciencias Sociales. *Revista de Estudios regionales y mercado de trabajo*, 5, 177-200.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Documentos de trabajo del INDES*. Washington: BID.
- Repetto, F. y Andrenacci, L. (2006). Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas de reconstrucción de la política social argentina. En L. Andrenacci (Comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 289-319). Buenos Aires: Prometeo.
- Schein, E. (1985). *La cultura empresarial y el liderazgo*. Buenos Aires: Plaza & Janés.
- Schweinheim, G (2011). ¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 49.
- Tomada, C. (2007). Palabras preliminares. En S. Aparicio *et al*, *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública* (pp. 9-12). Buenos Aires: OIT-MTEySS.
- UNICEF (2006). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Madrid: Nuevo Siglo.

Vilas, C. M. (2013). Estrategias de acumulación y estrategias de política social. En R. Castronuovo (Coord.). *Políticas sociales en debate. Los nuevos temas de siempre* (pp.17-27). Buenos Aires: EUDEBA.

Waisgrais, S. (2007). El trabajo de niñas, niños y adolescentes: conceptos, metodología y resultados. En S. Aparicio *et al.* *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública* (pp. 99-128). Buenos Aires: OIT-MTEySS.

## **Legislación**

Ley Estatuto del Peón Rural N° 12.921. Boletín Oficial N° 15.802, Buenos Aires, Argentina, 27 de junio de 1947.

Ley Trabajadores de Cosechas N° 13.020. Boletín Oficial N° 15.884, Buenos Aires, Argentina, 6 de octubre de 1947.

Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744. Boletín Oficial N° 23.003, Buenos Aires, Argentina, 27 de septiembre de 1974.

Ley Régimen Nacional del Trabajo Agrario N° 22.248. Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 10 de junio de 1980.

Ley Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes N° 26.061. Boletín Oficial N° 30.767, Buenos Aires, Argentina, 26 de octubre de 2005.

Ley de Educación Nacional N° 26.206. Boletín Oficial N° 31.062, Buenos Aires, Argentina, 6 de febrero de 2007.

Ley de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente N° 26.390. Boletín Oficial N° 31.433, Buenos Aires, Argentina, 25 de junio de 2008.

Ley Régimen de Trabajo Agrario N° 26.727. Boletín Oficial 32.305, Buenos Aires, Argentina, 28 de diciembre de 2011.

Ley Trabajo Infantil N° 26.847. Boletín Oficial N° 32.617, Buenos Aires, Argentina, 12 de abril de 2013.

Ley de Obligatoriedad de la Educación Inicial N° 27.045. Boletín Oficial N° 33.044, Buenos Aires, Argentina, 7 de enero de 2015.