



Trabajo infantil y derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes en el Perú

ÍNDICE	1
PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN.....	7

CAPÍTULO I

LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN EL ÁMBITO DEL TRABAJO

1.1. La obligación de protección de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito del trabajo ..	15
1.1.1. Antecedentes	15
1.1.2. Trabajo infantil: definición	15
1.1.3. Consecuencias del trabajo infantil	16
1.1.4. Obligación de protección frente al trabajo infantil por parte del Estado	16
1.2 Marco normativo internacional en materia de trabajo infantil	17
1.2.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos	17
1.2.2. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	18
1.2.3. La Convención sobre los Derechos del Niño	18
1.2.4. Convenio OIT 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo	21
1.2.5. Recomendación OIT 146 sobre la edad mínima	24
1.2.6. Convenio OIT 182 sobre las peores formas de trabajo infantil	25
1.2.7. Recomendación General 190	27
1.2.8. Convenio OIT 189 sobre trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, pendiente de ratificación	28
1.2.9. Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo ...	30
1.2.10. Conclusiones	30
1.3. Marco normativo nacional en materia de trabajo infantil	31
1.3.1. Constitución Política de 1993	31
1.3.2. Código de los Niños y Adolescentes.....	32
1.3.3. Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES que aprueba la Relación de Trabajos Peligrosos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud Integral y la Moral de las y los Adolescentes	36
1.3.4. Ley N° 28131, Ley del Artista Intérprete y Ejecutante y su reglamento	43
1.3.5. Ley N° 28992, Ley que sustituye la Tercera Disposición Final y Transitoria de la Ley N° 27651, Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal. 45	
1.3.6. Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo	46
1.3.7. Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP, que aprueba el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA)	46
1.3.8. Decreto Supremo N° 015-2012-TR, que aprueba la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021	48
1.3.9. Aspectos pendientes.....	49
1.4. Recomendaciones formuladas por entidades internacionales en materia de trabajo infantil	50

CAPÍTULO II

EL REGISTRO DE ADOLESCENTES TRABAJADORES

2.1. Registro de adolescentes trabajadores: fundamento	52
2.2. El registro de adolescentes trabajadores: objetivos y requisitos	53
2.3. Entidades encargadas del registro del adolescente trabajador	57
2.4. El registro del adolescente trabajador en el derecho comparado	58
2.4.1. Persona o entidad encargada de autorizar el trabajo de los y las adolescentes	62
2.4.2. La obligación de llevar un registro de adolescentes trabajadores	62
2.4.3. La distinción entre trabajo por cuenta propia y trabajo por cuenta ajena	63
2.4.4. Persona o entidad encargada de supervisar las condiciones de trabajo de los y las adolescentes	63
2.4.5. Experiencias positivas referidas al registro de adolescentes trabajadores.....	64

CAPÍTULO III
ANÁLISIS DEL REGISTRO DE ADOLESCENTES TRABAJADORES

3.1. Periodo y número de registros	66
A. Direcciones regionales de trabajo	66
B. Municipalidades provinciales	69
3.2. Sexo de los trabajadores menores de edad registrados	71
A. Direcciones regionales de trabajo	71
B. Municipalidades provinciales	72
3.3. Datos personales de los trabajadores menores de edad y sus padres, madres y/o	
Tutores	73
3.3.1. Nombres y apellidos de los trabajadores menores de edad	73
A. Direcciones regionales de trabajo	73
B. Municipalidades provinciales	74
3.3.2. Nombres y apellidos de los padres, madres y/o tutores	75
A. Direcciones regionales de trabajo	75
B. Municipalidades provinciales	76
3.4. Dirección de lugar de residencia de los trabajadores menores de edad	77
A. Direcciones regionales de trabajo	77
B. Municipios provinciales	78
3.5. Edad de los trabajadores menores de edad	78
A. Direcciones regionales de trabajo	78
B. Municipios provinciales	80
3.6. Los datos relativos a la actividad laboral	81
A. Direcciones regionales de trabajo	81
B. Municipios provinciales	83
3.7. El pago de la remuneración mínima vital	85
A. Direcciones regionales de trabajo	85
B. Municipios provinciales	87
3.8. Jornada de trabajo	88
A. Direcciones regionales de trabajo	88
B. Municipios provinciales	90
3.9. Datos relativos a educación	92
A. Direcciones regionales de trabajo	92
B. Municipios provinciales	94
3.10. Datos sobre el número de certificado médico	95
A. Direcciones regionales de trabajo	95
B. Municipios provinciales	97
3.11. Conclusiones	97

CAPÍTULO IV

INSPECCIÓN LABORAL EN MATERIA DE TRABAJO INFANTIL

4.1. Definición, funciones y características de la inspección laboral	100
4.2. Inspección laboral en materia de trabajo infantil	101
4.2.1. El vínculo entre la inspección laboral y el trabajo infantil	101
4.2.2. Objetivos del sistema de inspección laboral en materia de trabajo infantil	103
4.2.3. Retos de la inspección laboral en trabajo infantil: el sector informal y el trabajo por cuenta propia	105
4.3. La inspección laboral en materia de trabajo infantil en el Perú	107
4.3.1. Características generales	107
4.3.2. Funciones de la inspección de trabajo	108
4.3.3. La inspección de trabajo infantil en el marco del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes	109

4.4. Algunas notas sobre la regulación del trabajo infantil en las normas sobre inspección laboral	111
4.4.1. La inspección de trabajo en la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (ENPETI) 2012-2021	111
4.4.2. Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo	111
4.4.3. Decreto Supremo N° 019-2006-TR (Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo)	113
4.4.4. Resolución Ministerial N° 265-2012-TR (Protocolo de actuación sectorial en trabajo infantil)	115
4.4.5. Resolución Directoral N° 213-2013-MTPE/2/16 (aprueba la Directiva General N° 02-2012-MTPE/2/16, «Normas aplicables al Sistema de Inspección del Trabajo en materia de prevención y erradicación del Trabajo Infantil»)	117
4.4.6. La Directiva General que establece disposiciones para la investigación, fiscalización y sanción administrativa del trabajo infantil y trabajo adolescente prohibido o sin las formalidades de ley (Directiva General N° 001-2011-MTPE/2/16)	119
4.5. Estructura organizativa del Sistema de Inspección de Trabajo	120
4.5.1. Estructura y organización antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 29981	120
4.5.2. Estructura y organización después de la entrada en vigencia de la Ley N° 29981 ..	121

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES SANCIONADORES SOBRE TRABAJO INFANTIL

5.1. El procedimiento de inspección laboral en el ámbito del trabajo infantil y principales resultados del análisis de expedientes sobre la materia	124
5.1.1. Normas que regulan el procedimiento de inspección laboral en el ámbito del trabajo infantil	124
5.1.2. Finalidad del procedimiento inspectivo	125
5.1.3. Principios que guían el procedimiento inspectivo	125
5.1.4. Etapas y desarrollo de la inspección laboral en materia de trabajo adolescente ...	126
a) El procedimiento inspectivo	127
a.1. Ámbito de actuación	127
a.2. Funcionarios que intervienen en la inspección laboral	128
a.3. Inicio	130
a.4. Origen de las actuaciones inspectivas	130
a.5. Contenido de la orden de inspección	131
a.6. Desarrollo de las inspecciones laborales	135
a.6.1. Las modalidades de las actuaciones de investigación o comprobación ...	135
a.6.2. Verificación y levantamiento de datos relativos a los trabajadores menores de edad	136
a.7. Finalización	143
a.7.1. Aplicación de medidas inspectivas	143
a.7.2. Número y tipos de medidas inspectivas	144
a.7.3. Notificación, plazos y seguimiento de las medidas inspectivas	146
a.7.4. Emisión del acta de infracción	149
a.7.5. Motivos por las que se emite el acta de infracción	149
a.7.6. Contenido del acta de infracción	150
a.7.7. Medidas específicas dispuestas a favor de los trabajadores menores de edad	151
b) El procedimiento administrativo sancionador	151
b.1. Inicio y derecho de defensa	151
b.2. Emisión de resolución sancionadora de primera instancia	153
b.3. Fase de Impugnación	156
5.2. Conclusiones	158

CAPÍTULO VI

OPINIÓN DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD QUE TRABAJAN

6.1. Consideraciones iniciales	161
6.2. La metodología adoptada	161
6.3. Las percepciones de las y los adolescentes trabajadores sobre el trabajo que realizan ..	163

6.3.1. Los comienzos en la experiencia laboral	163
6.3.2. Razones por las que comenzaron a trabajar o siguen trabajando	166
6.3.3. Razones para dejar de trabajar: Primero es el estudio	169
6.3.4. Percepciones sobre la posición de los padres	170
6.3.5. Percepciones sobre el trabajo realizado por personas menores de edad	171
6.3.6. Percepciones sobre las autoridades y las políticas del Estado	177
6.3.7. Las propuestas de los adolescentes	181
6.4. Conclusiones	184
CONCLUSIONES	185
RECOMENDACIONES	200

PRESENTACIÓN

La realidad del trabajo infantil en nuestro país debe indignarnos. La cifra de un millón seiscientos cincuenta mil niños y niñas que trabajan para sobrevivir nos increpa sobre qué estamos haciendo para que esta situación se mantenga. No podemos considerarnos un país en desarrollo si tenemos, además, a ochocientos mil niños que trabajan, incluso sin tener la edad mínima, 14 años, para hacerlo, y lo hacen poniendo en riesgo su integridad y su vida, empujados por sus difíciles circunstancias.

Si no podemos garantizarles a nuestros niños y niñas sus derechos mínimos, entonces estamos fracasando como sociedad y como Estado. El desarrollo económico debe servir para superar esta realidad y hacer que ellos y ellas puedan dedicarse a estudiar y jugar. Nos toca hacer esfuerzos concretos para revertir esta situación, enfocándonos en mejorar las políticas de educación, salud, seguridad y lucha contra la pobreza, para evitar que nuestros niños y niñas sigan creciendo en la incertidumbre. Nos preocupa, igualmente, que en nuestro sistema jurídico no exista una determinación clara contra el trabajo infantil. Ello se evidencia, por ejemplo, en la contradicción normativa que permite y, a la vez, prohíbe que niños, niñas y adolescentes realicen ciertas actividades, como ocurre con la conducción de vehículos de carga pesada.

En esta oportunidad, nuestra institución ha enfatizado una supervisión sobre el funcionamiento de dos mecanismos importantes para erradicar el trabajo de niños y niñas por debajo de la edad mínima o en condiciones de vulnerabilidad: el registro de adolescentes trabajadores y las inspecciones laborales.

Los resultados de la supervisión demuestran que estos mecanismos no están funcionando adecuadamente. Como se ha señalado, un número significativo de municipalidades no cumple con su obligación legal de contar con registros de trabajadores menores de edad y otras los registran de modo indebido. Por su parte, las inspecciones laborales no le dan prioridad al tratamiento de este problema.

Las razones fundamentales que explican esta situación se encuentran en una cierta «normalización» del trabajo infantil, lo que significa que nos hemos acostumbrado a ver a niños y niñas, a veces muy pequeños, vendiendo golosinas o lustrando zapatos por nuestras calles, o a nuestros adolescentes realizando trabajos tan peligrosos, como los de cobradores de combis y custers, ladrilleros, mineros ilegales o vigilantes.

Esta tolerancia podría explicar que existan municipios que, incluso, no han ejecutado ninguna acción para contar con registros de trabajadores menores de edad. O que teniéndolos, avalen que niños de nueve años trabajen en obras construcción civil o realicen tareas de electricistas. De igual modo, que en las inspecciones laborales nuestros inspectores solo se «topen» de casualidad con esta realidad, pues no se planifican acciones para combatirla. Más aún, no deja de sorprender que en el Perú la explotación laboral infantil no esté sancionada penalmente.

La cuestión es que esta visión permisiva, por decirlo de algún modo, también se refleja en la falta de implementación de políticas públicas eficaces. No es que no se haga nada por la erradicación, sino que no se está avanzando lo suficiente. Por ejemplo, saludamos que en el 2012 se hayan aprobado protocolos que pretenden una regulación más efectiva de la

inspección laboral. Llamamos la atención, sin embargo, sobre que estos no se hayan terminado de implementar y que solamente las competencias del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo hayan sido definidas operativamente, faltando definir las de las otras instancias, como las del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, los gobiernos regionales y locales, entre otros.

Debemos superar la concepción errada de que el trabajo infantil es una materia que solo corresponde al Sector Trabajo y reconocer que estamos ante un fenómeno social complejo, que requiere ser abordado desde todos sus ámbitos: educativo, de salud, laboral, legal, judicial, entre otros. Permítanme ser muy enfático e insistente: la protección de nuestros niños, niñas y adolescentes o es completa o no es protección. Para ello se requiere de un nivel adecuado de coordinación y cooperación entre las entidades públicas y del apoyo solidario de la sociedad civil.

Desde esta óptica, también somos optimistas en señalar que este clima de tolerancia hacia el trabajo infantil puede ser revertido. Nuestro optimismo tiene una base objetiva: la aprobación de la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, aprobado en el 2012, que constituye una herramienta útil sobre la cual deben implementarse iniciativas nacionales, regionales y locales. Otro componente importante en esta perspectiva viene dado por la creación de una Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), que abre una nueva etapa en el ámbito de las inspecciones laborales de trabajo, en la medida que permitirá una mayor capacidad de supervisión de las relaciones de trabajo, incluidas las que involucran a los niños, niñas y adolescentes.

Además, proponemos que se tipifique a la explotación laboral infantil como un delito. Estamos seguros que esto contribuiría a desincentivar estas atroces acciones y a expresar, con claridad, que el Estado no permitirá que el trabajo infantil siga siendo visto como algo natural o tolerable. A la par de sanciones penales, resulta indispensable que —atendiendo a la reciente recomendación de la Organización Internacional del Trabajo, con ocasión del Día Mundial contra el Trabajo Infantil— se diseñen e implementen sistemas de protección social para los niños y sus familias, que permitan mantenerlos alejados del trabajo, así como implementar y ampliar diversos programas laborales, educativos, de salud y materno-infantil, entre otros, que coadyuven a mejorar las condiciones de vida de las familias de donde provienen. Debo reiterar que el trabajo infantil no es únicamente un tema laboral y en la lucha contra él, la falta de recursos económicos no puede representar un pretexto, y menos en estos tiempos de crecimiento y bonanza económica.

Finalmente, debemos reiterar nuestro llamado a las máximas autoridades de nuestro país, en especial al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, al Ministerio de Trabajo, al Congreso de la República y a los gobiernos regionales y locales, para que adopten medidas concretas, algunas de las cuales se señalan en este informe, para garantizar que, en un futuro cercano, no haya más niños y niñas obligadas a trabajar, y que su único trabajo sea el juego, el estudio y el disfrute de esta etapa de la vida que es fundamental para forjar ciudadanos y ciudadanas de bien.

Lima, junio de 2014

Eduardo Vega Luna
Defensor del Pueblo (e)

INTRODUCCIÓN

Justificación, competencia defensorial, objetivos y metodología utilizada para la realización de la investigación

1. Justificación

La Organización Internacional de Trabajo (OIT), organismo de Naciones Unidas encargado de promover la justicia social y los derechos humanos y laborales reconocidos a nivel internacional, define el «trabajo infantil» como todo trabajo que priva a los niños, niñas y adolescentes de su infancia, su potencial y su dignidad, y perjudica su desarrollo físico y psicológico.¹ Es por ello que el trabajo infantil afecta principalmente el disfrute y la vigencia de los derechos a la educación, la salud y la recreación de los niños, niñas y adolescentes.

Con el objetivo de garantizar estos derechos, la OIT ha emitido dos convenios fundamentales en relación al trabajo infantil: el Convenio 138 (sobre edades mínimas de acceso al empleo) y el Convenio 182 (sobre las peores formas de trabajo infantil). Dichos instrumentos establecen: a) las edades mínimas para que las personas menores de edad accedan al trabajo, b) las condiciones que deben existir para que puedan laborar y c) las actividades que se encuentran terminantemente prohibidas de realizar.

Adicionalmente, establecen la obligación por parte de los Estados Parte de adoptar las medidas necesarias para erradicar toda actividad laboral realizada por niños, niñas y adolescentes que no se ajuste a lo previsto en estos convenios que, por lo demás, han sido aprobados por diversos países a nivel mundial –incluyendo al Perú– y son de obligatorio cumplimiento.

Sin embargo, tanto la realidad internacional como nacional indican que un importante número de niños, niñas y adolescentes en el mundo continúan realizando actividades laborales prohibidas. En efecto, un reciente informe emitido por la OIT² revela que un total de 168 millones de personas menores de edad en el mundo se encuentra en situación de trabajo infantil, una cifra que ronda el 11 % del conjunto de este grupo etario. Asimismo, los niños, niñas y adolescentes que realizan trabajos que ponen directamente en peligro su salud, seguridad o moralidad representan casi la mitad de todos los niños y niñas en situación de trabajo infantil.

Dicho informe precisa, además, que la participación en el trabajo infantil es mucho mayor entre los varones menores de edad que entre las mujeres menores de edad en el grupo de edad de 5 a 17 años en conjunto (99.8 millones de niños en comparación con 68.2 millones de niñas). Cabe mencionar, sin embargo, que estas cifras podrían subestimar la participación relativa de las mujeres en el trabajo infantil con respecto a la de los varones, puesto que no reflejan la realización de tareas domésticas, en particular las tareas domésticas peligrosas (p.ej.: cocinar), que es una dimensión del trabajo infantil que no se incluye en las estimaciones mundiales.

Asimismo, los niños y niñas en el grupo de edad de 5 a 11 años de edad representan, con gran diferencia, la mayor proporción de todas las personas menores de edad en situación de trabajo infantil: 73 millones, o 44% del total de la población sometida al trabajo infantil. Estos niños más pequeños en situación de trabajo infantil representan una preocupación política particular, ya que constituyen el grupo más vulnerable a los abusos en el lugar de trabajo y cuya educación corre más peligro.³

En el Perú, de acuerdo con datos provenientes de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del año 2011, alrededor del 23.4% del total de los niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años –que equivale a 1,65 millones de personas– se encuentra trabajando. El 58.7% se concentra en zonas rurales del país y, aproximadamente, un 33.9% de los que tienen entre 14 y 17 años realizan trabajos peligrosos. En las zonas urbanas, el 32.6% de los niños, niñas y adolescentes ocupados, de 6 a 17 años, trabaja en negocios familiares, el 26.8% en la chacra y/o pastoreo de animales y el

¹ Información disponible en: <http://www.ilo.org/ipec/facts/lang--es/index.htm> (Consultado el 11 de octubre de 2013).

² Organización Internacional de Trabajo. Medir los progresos de la lucha contra el trabajo infantil. Estimaciones y tendencias mundiales entre el 2000 y 2012. Resumen ejecutivo. OIT-IPEC. Ginebra, 2013, p. 3.

³ Organización Internacional de Trabajo. Op. cit., pp. 5-6.

25.2% presta servicios de lavado de autos y lustrado de calzado. En las zonas rurales, el 87% trabaja en la chacra y/o en el pastoreo de animales.⁴

Frente a esta realidad, los citados convenios establecen diversas estrategias para frenar y erradicar el trabajo infantil, entre los que destacan: el registro de trabajadores adolescentes y la inspección laboral. El primero constituye una fuente de información privilegiada referida al adolescente trabajador, que permite la programación y realización de la segunda, que tiene como objetivo central verificar si se cumplen los requisitos formales y sustantivos para que las personas menores de edad puedan acceder a un empleo, las condiciones mínimas reconocidas para el desarrollo de sus actividades laborales y el respeto de sus derechos fundamentales.

En esa línea, la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021 –en adelante ENPETI 2012-2021– contempla diversos ejes estratégicos para erradicar el trabajo infantil en el Perú, que comprende desde el incremento del ingreso promedio de las familias pobres para evitar que los niños y niñas trabajen, hasta la generación de información y conocimiento sobre trabajo infantil, para poder identificar con precisión dicho fenómeno.

Para efectos del presente informe identificamos dos ejes concretos:

- a) El eje N° 4 denominado «Condiciones de Trabajo», que tiene como objetivo mejorar las condiciones del trabajo adolescente permitido. Dentro de dicho eje se busca mejorar y fortalecer el Registro Administrativo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y de los gobiernos regionales y locales de trabajo adolescente, además de fortalecer las capacidades de los inspectores de trabajo para aplicación de los protocolos de trabajo infantil.
- b) El eje N° 5 denominado «Protección», que tiene como objetivo incrementar y fortalecer los servicios de detección, protección y sanción frente al trabajo infantil peligroso y a la explotación infantil y adolescente. En este eje se pretende, entre otros objetivos, que los gobiernos locales usen el sistema de registro del trabajo adolescente permitido.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo considera que el establecimiento de estos ejes estratégicos constituye una oportunidad para evaluar cómo vienen operando en la realidad los mecanismos de detección, registro y fiscalización del trabajo realizado por personas menores de edad, en la perspectiva de brindar aportes al proceso de implementación de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.

Los resultados obtenidos permitirán fortalecer nuestros sistemas de registro de adolescentes trabajadores y de inspección laboral y, en última instancia, garantizar la efectiva tutela de las personas menores de edad involucradas en el ámbito del trabajo.

2. Competencia defensorial

De conformidad con lo establecido en el artículo 162° de la Constitución Política del Perú y en el artículo 1° de la Ley N° 26520, la Defensoría del Pueblo es un organismo constitucionalmente autónomo, encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como de la supervisión de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos.

La intervención defensorial en materia de niñez y adolescencia se sustenta en los artículos 1°, 4° y 44° de la Constitución Política de 1993, que consagran la primacía de la persona humana, el respeto de su dignidad y la obligación del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, específicamente de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, como es el caso de las personas menores de edad que realizan actividades laborales.

⁴ Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021” (aprobado por Decreto Supremo N° 015-2012-TR). Pág. 3-4. Disponible en: http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/DS_015_2012_TR_estrategia.pdf (Consultado el 11 de octubre de 2013).

Complementariamente, el artículo 23° de la Constitución Política establece que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado –a través de sus distintas entidades–, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

3. Objetivos del informe defensorial

3.1. Objetivo general

Evaluar el proceso de autorización y registro del trabajo adolescente y las inspecciones laborales en el ámbito del trabajo infantil.

3.2. Objetivos específicos

- a) Determinar el alcance y las limitaciones del marco normativo sobre trabajo infantil.
- b) Explorar las percepciones de los niños, niñas y adolescentes trabajadores acerca del trabajo infantil y la actuación del Estado al respecto.
- c) Analizar el contenido de los registros de trabajadores menores de edad, a cargo de las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo y las municipalidades provinciales.
- d) Analizar la aplicación concreta de la normatividad sobre inspección laboral en el ámbito del trabajo infantil.

4. Aspectos metodológicos de la investigación

El presente informe constituye una investigación de carácter **descriptivo**,⁵ es decir, se propone medir, evaluar o recolectar datos sobre aspectos, conceptos (variables), dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar⁶.

En ese sentido, analiza el marco normativo sobre el trabajo infantil y, al mismo tiempo, pretende tener una aproximación a la aplicación real de esta normatividad, tanto por los registros de adolescentes trabajadores como por los expedientes de inspección laboral sobre trabajo infantil.

Asimismo, el presente informe responde a un enfoque **mixto**, en la medida que supone un proceso de recolección, análisis y vinculación de datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio para responder a un planteamiento del problema.

En efecto, el enfoque **cuantitativo**, se aplicará para establecer los patrones de actuación de los operadores, tanto en el proceso de autorización y registro de los trabajadores menores de edad, como en el momento de la realización de las inspecciones laborales. El enfoque **cualitativo**, por su parte, se empleará en el momento de evaluar los resultados.

La metodología para la evaluación las percepciones de los niños, niñas y adolescentes trabajadores será desarrollada en el capítulo correspondiente.⁷

4.1. Determinación de la muestra

Para alcanzar los objetivos antes mencionados fue necesario acceder a los registros de trabajadores adolescentes administrados por: i) las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, y b) las municipalidades provinciales. Asimismo, a los expedientes administrativos de inspección laboral en materia de trabajo infantil.

⁵ Según HERNÁNDEZ-SAMPIERI y otros, las investigaciones pueden ser de naturaleza exploratoria, descriptiva, correlacional o explicativa, dependiendo del estado del conocimiento del problema y la perspectiva que se pretenda darle. En: *Metodología de la Investigación*, México D.F.: McGraw-Hill Interamericana, 2006, p. 100.

⁶ En HERNÁNDEZ-SAMPIERI y otros, p. 102., encontramos que «Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis [...] Es decir, miden evalúan o recolectan datos sobre diversos conceptos (variables), aspectos dimensiones o componentes del fenómeno a investigar».

⁷ Ver capítulo VI “La opinión de las personas menores de edad que trabajan”.

La determinación de la muestra de los registros de trabajadores menores de edad y de los expedientes administrativos de inspección laboral se efectuó teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- a) En cuanto al **ámbito temporal**, el análisis de la información de los registros administrados por las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo y las municipalidades provinciales abarcó al periodo comprendido entre los años 2007 y el presente. La información relativa a los expedientes sancionadores sobre inspección en trabajo infantil, en cambio, abarca el periodo que va desde el año 2007 hasta el año 2012.

En ambos casos, el punto de inicio coincidió con el año inmediatamente posterior al de entrada en vigencia de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección Laboral, promulgada el 22 de julio del 2006.

- b) En cuanto al **ámbito espacial**:

- i) Se solicitó información del registro de adolescente trabajador a la totalidad de direcciones regionales de trabajo del país, que son en total 26.⁸
- ii) La determinación de las municipalidades (provinciales y distritales) a las que se debía solicitar información sobre el registro de adolescentes trabajadores estuvo condicionada: a) por el gran número de estas (534)⁹, y b) por las posibilidades materiales y logísticas de acceso, especialmente de aquellas ubicadas en las zonas más alejadas del país. Por estas consideraciones, se optó por solicitar la información de los registros a las municipalidades provinciales capitales de regiones, que suman 25.¹⁰

Con relación a los expedientes sobre inspección laboral en materia de trabajo infantil que fueran tramitados por las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo,¹¹ se decidió que el pedido de información se circunscribiera a los que implicaron la imposición de sanciones por infracciones de las normas sociolaborales en materia de trabajo infantil.

4.2. Recolección e instrumentos de recolección de información

4.2.1. Recopilación de la información registral relativa a los adolescentes trabajadores

En el caso de los registros de adolescentes trabajadores se solicitó información a las 25 municipalidades provinciales del país. Este pedido fue respondido por 20 municipalidades provinciales (véase el cuadro N° 3).

Cuadro N° 3
Municipalidades provinciales que respondieron la solicitud de información

N°	Municipalidades Provinciales
1	Municipalidad Provincial de Arequipa
2	Municipalidad Provincial de Cajamarca
3	Municipalidad Provincial de Callao
4	Municipalidad Provincial de Coronel Portillo
5	Municipalidad Provincial de Cusco
6	Municipalidad Provincial de Chachapoyas
7	Municipalidad Provincial de Chiclayo

⁸ Información disponible en: <http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=41&tip=9>. Consultado: 23 de octubre de 2013.

⁹ Portal del Estado Peruano. http://www.peru.gob.pe/secciones/pep_municipalidades_creadas.asp. Consultado: 23 de octubre de 2013.

¹⁰ En total son 25 municipalidades provinciales capitales de departamento. Al respecto, ver en: http://www.peru.gob.pe/directorio/pep_directorio_poderes.asp?cod_poder=5 (Consultado el 14 de octubre de 2013).

¹¹ Información disponible en: <http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=41&tip=9> (Consultado el 14 de octubre de 2013).

8	Municipalidad Provincial de Huamanga
9	Municipalidad Provincial de Huancayo
10	Municipalidad Provincial de Huánuco
11	Municipalidad Provincial de Huaraz
12	Municipalidad Provincial de Ica
13	Municipalidad Metropolitana de Lima
14	Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto
15	Municipalidad Provincial de Moyobamba
16	Municipalidad Provincial de Piura
17	Municipalidad Provincial de Puno
18	Municipalidad Provincial de Tacna
19	Municipalidad Provincial de Tumbes
20	Municipalidad Provincial de Trujillo

Fuente: Base de datos de la información remitida por las municipalidades provinciales.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Cabe advertir que 8 municipios se limitaron a informar que no tenían implementado el registro de trabajadores menores de edad (véase el cuadro N° 4).

Cuadro N° 4
Municipalidades provinciales que informaron no contar con registro

N°	Municipalidades Provinciales
1	Municipalidad Metropolitana de Lima
2	Municipalidad Provincial de Ica
3	Municipalidad Provincial de Huaraz
4	Municipalidad Provincial de Chiclayo
5	Municipalidad Provincial de Tumbes
6	Municipalidad Provincial de Arequipa
7	Municipalidad Provincial de Huamanga
8	Municipalidad Provincial de Trujillo

Fuente: Base de datos de la información remitida por las municipalidades provinciales.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por último, 5 municipalidades provinciales no respondieron a la solicitud de información (véase el cuadro N° 5).

Cuadro N° 5
Municipalidades provinciales que no respondieron la solicitud de información

N°	Municipalidades Provinciales
1	Municipalidad Provincial de Abancay
2	Municipalidad Provincial de Huancavelica
3	Municipalidad Provincial de Maynas
4	Municipalidad Provincial de Pasco
5	Municipalidad Provincial de Tambopata

Fuente: Base de datos de la información remitida por las municipalidades provinciales.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el caso de las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, fueron 24 de 26 las que respondieron (véase el cuadro N° 6).

Cuadro N° 6**Direcciones regionales que respondieron la solicitud de información**

N°	Direcciones regionales
1	Dirección Regional de Trabajo de Amazonas
2	Dirección Regional de Trabajo de Áncash
3	Dirección Regional de Trabajo de Arequipa
4	Dirección Regional de Trabajo de Ayacucho
5	Dirección Regional de Trabajo de Cajamarca
6	Dirección Regional de Trabajo de Callao
7	Dirección Regional de Trabajo de Cusco
8	Dirección Regional de Trabajo de Huancavelica
9	Dirección Regional de Trabajo de Huánuco
10	Dirección Regional de Trabajo de Ica
11	Dirección Regional de Trabajo de Junín
12	Dirección Regional de Trabajo de Lambayeque
13	Dirección Regional de Trabajo de La Libertad
14	Dirección Regional de Trabajo de Lima
15	Dirección Regional de Trabajo de Lima Metropolitana
16	Dirección Regional de Trabajo de Madre de Dios
17	Dirección Regional de Trabajo de Moquegua
18	Dirección Regional de Trabajo de Pasco
19	Dirección Regional de Trabajo de Piura
20	Dirección Regional de Trabajo de Puno
21	Dirección Regional de Trabajo de San Martín
22	Dirección Regional de Trabajo de Tacna
23	Dirección Regional de Trabajo de Tumbes
24	Dirección Regional de Trabajo de Ucayali

Fuente: Base de datos de la información remitida por las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La Dirección Regional de Trabajo de Amazonas informó que no contaba con registro de trabajadores menores de edad.

La Dirección Regional de Trabajo de Ica brindó información genérica, sin especificar datos de los y las adolescentes trabajadores.

La Dirección Regional de Trabajo de Piura, si bien remitió información sobre el registro de adolescentes trabajadores, ésta no fue derivada en su oportunidad a la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia de la Defensoría del Pueblo, por lo que no pudo ser analizada para la presente investigación.¹²

Las Direcciones regionales de Loreto y Apurímac no respondieron la solicitud.

¹² Cabe precisar que, mediante Oficio N° 278-2013-DP/OD-PIU de fecha 25 de febrero de 2013, la Oficina Defensorial de Piura solicitó información a la Dirección Regional de Trabajo de Piura sobre el registro de adolescente trabajador. Al respecto, mediante Oficio N° 062-2013/GRP-DRTPE-DPSC de fecha 8 de abril de 2013, la referida dirección respondió la solicitud de la Defensoría del Pueblo, adjuntando información sobre las personas menores de edad que trabajan.

Sin embargo, dicha información fue remitida a la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia mediante Memorando N° 131-2014-DP/OD-PIU de fecha 25 de julio de 2013, es decir, con posterioridad a la presentación del Informe Defensorial N° 166: “Trabajo infantil y derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes en el Perú”. Por ello, no se tomó en cuenta para el presente estudio.

4.2.2. Recopilación de los expedientes administrativos sancionadores a cargo de las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo

Para obtener información sobre los mencionados expedientes se solicitó información al Director General de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo sobre las sanciones impuestas por contravenir la normativa sobre trabajo infantil durante los años 2007 a la actualidad.

Esta Dirección comunicó que, desde diciembre del 2008 hasta diciembre de 2012, se habían impuesto 52 sanciones, precisando los números de resoluciones administrativas a través de las cuales fueron impuestas.¹³ Con esta información se solicitó a las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo el acceso y fotocopiado de los expedientes administrativos que dieron origen a dichas sanciones.

Luego de un proceso de búsqueda y ubicación de los expedientes se logró acceder y fotocopiar un total de 37 expedientes, que correspondían a las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo de Áncash, La Libertad, Lambayeque, Lima Metropolitana, Moquegua, San Martín, Tumbes y Ucayali (véase el cuadro N° 10).

Cuadro N° 10
Número de expedientes por direcciones regionales de Trabajo
(Total: 8 direcciones regionales)

Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo	Número de expedientes
Lima	19
San Martín	6
Lambayeque	3
La Libertad	3
Áncash	2
Ucayali	2
Moquegua	1
Tumbes 1	1
Total	37

Fuente: Base de datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Con el objetivo de sistematizar y, posteriormente, analizar la información registrada por las direcciones regionales y las municipalidades provinciales, se elaboró una ficha de recojo de información (anexo N° 1). Igualmente, para el análisis de los procedimientos de inspección laboral a cargo de los inspectores de trabajo se creó otra ficha de registro de información (anexo N° 2).

6. Estructura del informe

El presente informe se divide en cinco partes.

- ❖ En la primera parte se da cuenta, a manera de introducción, de la competencia defensorial, los objetivos del informe, los aspectos metodológicos de la investigación y la recolección e instrumentos de recolección de información.
- ❖ En el primer capítulo se analiza el marco normativo internacional y nacional que consagra la obligación normativa de brindar especial protección a los trabajadores menores de edad.

¹³ A través del Oficio N° 550-2013-MTPE/2/16.1 del 9 de abril de 2013.

- ❖ En el segundo capítulo se da cuenta de la normatividad, la naturaleza y las características del registro de adolescente trabajador –instrumento destinado a garantizar los derechos de las y los adolescentes que trabajan–, además de un análisis de dicha figura a la luz del derecho comparado.
- ❖ En el tercer capítulo se realiza una evaluación de la implementación del registro de adolescentes trabajadores, tanto a nivel de las direcciones regionales de trabajo como de las municipalidades provinciales seleccionadas.
- ❖ En el cuarto capítulo se establece, desde una perspectiva conceptual, el vínculo entre la inspección laboral y la erradicación del trabajo infantil, así como un breve análisis de la normatividad que regula la inspección de trabajo en el ámbito del trabajo infantil, tomando en consideración lo dispuesto por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).
- ❖ En el quinto capítulo se presenta un análisis de la información estadística sobre el procedimiento de inspección laboral en materia de inspección en trabajo infantil, enfatizando en la práctica de los inspectores de trabajo.
- ❖ El sexto capítulo contiene las conclusiones y recomendaciones dirigidas a las distintas entidades estatales competentes en materia de trabajo infantil, en función a los temas analizados.

CAPÍTULO I

LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN EL ÁMBITO DEL TRABAJO

1.1. La obligación de protección de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito del trabajo

1.1.1. Antecedentes

La incorporación de los niños, niñas y adolescentes al trabajo no es un hecho nuevo. El trabajo infantil ha estado presente en diversas épocas y constituyó un problema innegable en los orígenes de la Revolución Industrial. Ello generó que el Derecho reaccionara, estableciendo edades mínimas para trabajar y creando una regulación especial más beneficiosa que la normatividad laboral común.¹⁴

En todas las sociedades, la actividad económica de los niños para sus padres ha sido considerada un factor de socialización en el marco de la unidad de producción económica que constituye la familia en la sociedad preindustrial. Sin embargo, el trabajo de los niños abandonó rápidamente su carácter formador para transformarse en una forma de explotación perjudicial para su desarrollo. Surgió pues claramente la necesidad de elaborar una legislación protectora de los menores, en la medida en que la situación del niño implicaba a un tercero.¹⁵

Para la Organización Internacional de Trabajo (OIT),¹⁶ la situación de los niños, niñas y adolescentes trabajadores constituyó un motivo de preocupación desde sus inicios.¹⁷ En la primera sesión de la Conferencia Internacional de Trabajo en 1919, los delegados gubernamentales y los representantes de trabajadores y empleadores adoptaron el Convenio sobre la edad mínima (industria) de 1919 (núm. 5), con la finalidad de proteger a la niñez de la explotación económica y establecer una edad mínima para su admisión a los trabajos industriales. Este convenio fue el punto de partida de la actividad normativa de la OIT en la erradicación del trabajo infantil.¹⁸

1.1.2. Trabajo infantil: definición

La OIT entiende al **trabajo infantil** como aquel que «[...] está prohibido para los niños de determinadas franjas de edad, concretamente el trabajo realizado por niños menores de la edad

¹⁴ CÁMARA BOTÍA, Alberto. «Los menores en la legislación laboral española». En: *Anales de Historia Contemporánea*, N° 19, 2003, p. 125. Universidad de Murcia.

¹⁵ HERNÁNDEZ-PULIDO, Ricardo y Tania CARON. «Protección de los niños y adolescentes». En: *Derechos fundamentales en el trabajo y normas internacionales de trabajo*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Subdirección General de Publicaciones (ed.). Madrid: Organización Internacional del Trabajo y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, 2003, p. 117.

¹⁶ La Organización Internacional de Trabajo (OIT) fue creada en 1919 como parte del Tratado de Versalles, que terminó con la Primera Guerra Mundial y reflejó la convicción de que la justicia social es esencial para alcanzar una paz universal y permanente. En la actualidad, la OIT favorece la creación de trabajo decente y las condiciones laborales y económicas que permitan a trabajadores y a empleadores su participación en la paz duradera, la prosperidad y el progreso. Su estructura tripartita ofrece una plataforma desde la cual promover el [trabajo decente para todos](#) los hombres y todas las mujeres. Sus principales objetivos son: a) fomentar los derechos laborales, b) ampliar las oportunidades de acceder a un empleo decente, c) mejorar la protección social y d) fortalecer el diálogo al abordar temas relacionados con el trabajo.

En materia de trabajo infantil, la OIT constituye la entidad supranacional especializada en el tema. Ha emitido diversos instrumentos internacionales que establecen el estándar mínimo de protección (entre otros, los convenios 138 y 182) y supervisa el cumplimiento de los mismos en cada país miembro. Véase: <http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm> (consultado el 27 de marzo de 2014).

¹⁷ NEVES MUJICA, Javier. «El trabajo infantil en las acciones de interés público». En: *Ius et Veritas*, Año 12, N° 23, p. 224. Lima.

¹⁸ HERNÁNDEZ-PULIDO, Ricardo y Tania CARON. Op. cit., p. 118.

mínima exigida para el tipo de trabajo considerado, o el trabajo que, por su carácter o sus condiciones perjudiciales, se considera inaceptable para los niños y, por lo tanto, está prohibido».¹⁹

En ese sentido, esta definición indica que se entiende como trabajo infantil a las actividades que son nocivas para las personas menores de edad —y que, por ende, deben erradicarse—, y se clasifican en: a) las realizadas por debajo de las edades mínimas establecidas a nivel internacional y nacional y b) las realizadas en situaciones de peligro para la salud, la moralidad y la integridad de las personas menores de edad.

1.1.3. Consecuencias del trabajo infantil

El trabajo infantil, tal como ha sido definido, origina consecuencias negativas para la vida de las personas menores de edad:

a) Afecta el derecho fundamental a la educación: el tiempo que ocupa la persona menor de edad realizando actividades laborales dificulta que pueda asistir a la escuela y, en el caso que lo haga, impide que rinda de la misma manera que aquellos niños, niñas y adolescentes que no realizan actividades laborales.

Por ello, a nivel doctrinal y jurisprudencial se sostiene que la lucha contra el trabajo infantil a nivel mundial requiere necesariamente mejorar la oferta educativa de los países, para lograr no solo el desarrollo de las personas y brindarles nuevas oportunidades sino también para generar el crecimiento de las naciones. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que:

[...] se ha destacado la importancia de una ampliación progresiva de la cobertura educativa en todos los países, aunada a un mejoramiento de la calidad de la educación, bajo el convencimiento que se logrará no sólo el desarrollo de los menores, sino el crecimiento y desarrollo de los países de la región. En esta perspectiva, se ha determinado que *la ampliación cualitativa y cuantitativa de la educación es una herramienta fundamental en el proceso de erradicación del trabajo infantil a nivel mundial*²⁰ (énfasis nuestro).

b) Vulnera el derecho fundamental a la salud: los riesgos que enfrentan los niños, niñas y adolescentes trabajadores son mayores que en el caso de los adultos, debido a las diferencias biológicas existentes.²¹

c) Contribuye a perpetuar el ciclo de pobreza: los efectos nocivos del trabajo infantil socavan las oportunidades de transición de los jóvenes hacia un trabajo decente y los condena, en las etapas posteriores de la vida, a empleos de escasa calidad, a ingresos bajos, a la vulnerabilidad social y a la marginación.²²

1.1.4. Obligación de protección frente al trabajo infantil por parte del Estado

La obligación de protección de la niñez y adolescencia a cargo de los Estados se encuentra reconocida tanto en la legislación y jurisprudencia nacionales como internacionales.²³ En el caso de las personas menores de edad que trabajan, existe una obligación de protección especial específica

¹⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*. Informe VI. Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª Reunión, 2012, Párrafo 59.

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-108-01, del 31 de enero del 2001, p. 27.

²¹ WARSHAW, León J. *Empleo precario y trabajo infantil*. En: Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo. pp. 24.16. Disponible en: <http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/EnciclopediaOIT/tomo1/24.pdf>

²² Cfr. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Op. cit., párrafo 20.

²³ Véase: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 158, «La trata de personas en agravio de niños, niñas y adolescentes». Lima: Defensoría del Pueblo, 2012, pp. 23-25.

—que exige, a su vez, una serie de deberes, tanto para organismos internacionales, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil— en la medida en que el trabajo a corta edad impide un adecuado desarrollo integral, así como el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de las personas menores de edad involucradas, tales como su derecho a la educación, a la salud y a la recreación, entre otros.

Dichos deberes exigen a los Estados la adopción de políticas que no solo busquen erradicar y prevenir el trabajo infantil, sino que también planteen mecanismos eficaces y eficientes para garantizar los derechos fundamentales de aquellos que trabajan, dentro de los estándares permitidos por los instrumentos nacionales e internacionales y en estricto respeto del principio del Interés Superior del Niño.

1.2 Marco normativo internacional en materia de trabajo infantil

1.2.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos

Si bien en el sistema americano de derechos humanos no se evidencia un tratado específico que se ocupe del tema, existen instrumentos que establecen una regulación general, con el propósito de garantizar la protección de los niños, niñas y adolescentes frente a la explotación económica:²⁴

- a) El artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁵ establece que « [...] todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado». En opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando dicho artículo fue elaborado existía la preocupación por asegurar a la persona menor de edad una debida protección, a través de mecanismos estatales orientados al efecto. Sin embargo, actualmente debe realizarse una interpretación dinámica de este precepto, que responda a las nuevas circunstancias sobre las que debe proyectarse y atienda a las necesidades del niño, como verdadero sujeto de derecho y no sólo como objeto de protección.²⁶

En ese sentido, el Estado debe actuar frente a nuevas manifestaciones de explotación económica que sufren las personas menores de edad, ya desde un marco punitivo contra los que cometen los actos de explotación, ya brindando protección y asistencia a las víctimas, a fin de concretar su reinserción en la sociedad.

- b) El artículo 16 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁷ señala, entre otros aspectos, *i*) que existen deberes de protección a favor de la niñez y la adolescencia, a cargo de la familia, la sociedad y los Estados, y *ii*) que los Estados deben garantizar que las personas menores de edad puedan estudiar.²⁸ En consecuencia, se reconoce *i*) que la educación es un derecho subjetivo de titularidad individual y *ii*) que constituye una obligación que los Estados deben cumplir.

²⁴ Véase el artículo 19° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 16° del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²⁵ Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Para el Perú: aprobado por Decreto Ley N° 22231, de 11 de julio de 1978. Instrumento de Ratificación del 12 de julio de 1978. Depositado el 28 de julio de 1978. Entrada en vigencia: el 28 de julio de 1978.

²⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión Consultiva N° 17 de 28 de agosto de 2002. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Párrafo 28.

²⁷ Para el Perú: aprobado por Resolución Legislativa N° 26448, del 28 de abril de 1995. Instrumento de Ratificación, depositado el 4 de junio de 1995. Entrada en vigencia: 16 de noviembre de 1999.

²⁸ Artículo 16. Derecho de la Niñez.— Todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo.

Por su parte, el sistema universal de derechos humanos se ha ocupado específicamente de la obligación de proteger a los niños, niñas y adolescente frente al trabajo. Entre los principales instrumentos de dicho sistema se encuentran los siguientes:²⁹

1.2.2. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁰

El inciso 3 del artículo 10 de dicho tratado consagra diversas obligaciones para los Estados en materia de trabajo infantil:

- a) Exige adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición.
- b) Establece la necesidad de proteger a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. En ese sentido, el empleo de personas menores de edad en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley.
- c) Consagra el deber de fijar límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

1.2.3. La Convención sobre los Derechos del Niño³¹

Este instrumento internacional de especial significación —en la medida en que concibe a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y no como objetos de protección—, establece en su artículo 32 obligaciones puntuales para los Estados en el ámbito del trabajo infantil:

1. Los Estados Partes reconocen el *derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica* y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.
2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:
 - a) Fijarán una *edad o edades mínimas para trabajar*;
 - b) Dispondrán la reglamentación apropiada de *los horarios y condiciones de trabajo*;
 - c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo³² (énfasis nuestros).

²⁹ Existen otros instrumentos que también se ocupan del trabajo infantil, tales como: a) Convenio 90 relativo al Trabajo Nocturno de los Menores en la Industria, b) Convenio 79 relativo a la Limitación del Trabajo Nocturno de los Menores en Trabajos no Industriales, c) Convenio 78 relativo al Examen Médico de Aptitud para el Empleo de los Menores en Trabajos no Industriales, d) Convenio 77 relativo al Examen Médico de Aptitud para el Empleo de los Menores en la Industria y e) Convenio 59 por el que se Fija la Edad de Admisión de los Niños a los Trabajos Industriales, entre otros.

³⁰ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), del 19 de diciembre de 1966. Para el Perú: aprobado por Decreto Ley N° 22129 del 28 de marzo de 1978. Instrumento de adhesión del 12 de abril de 1978. Depositado el 28 de abril de 1978. Fecha de entrada en vigencia: 28 de julio de 1978.

³¹ Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989. Para el Perú: aprobada mediante Resolución Legislativa N° 25278, del 3 de agosto de 1990. Instrumento de ratificación del 14 de agosto de 1990. Depositado el 4 de septiembre de 1990. Fecha de entrada en vigencia: 4 de octubre de 1990.

³² Resaltado nuestro.

Como se puede advertir, esta norma establece tres obligaciones puntuales: *i*) evitar la explotación de los niños, niñas y adolescentes en el trabajo; *ii*) establecer una edad mínima para trabajar; *iii*) fijar horarios y condiciones de trabajo adecuadas. Además, precisa que estos aspectos serán regulados por la legislación interna de cada Estado.³³

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño, en su calidad de órgano supervisor de la aplicación de la Convención (artículo 43.1), y en el ejercicio de la función interpretativa del contenido de sus disposiciones, se ha pronunciado y emitido recomendaciones puntuales a través de dos observaciones generales:

- a) **Observación General N° 16: «Sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño».** Esta observación, en materia de trabajo infantil, establece lo siguiente:

Párrafo 37. *Los Estados deben regular las condiciones de trabajo y establecer salvaguardias que protejan a los niños de la explotación económica y de trabajos que sean peligrosos, interfieran en su educación o afecten a su salud o a su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. Estos trabajos suelen encontrarse, aunque no exclusivamente, en el sector no estructurado de la economía y en las economías familiares. Por tanto, los Estados están obligados a elaborar y ejecutar programas destinados a las empresas en esos contextos, entre otras cosas haciendo cumplir las normas internacionales sobre la edad mínima para trabajar y las condiciones adecuadas de trabajo, invirtiendo en educación y formación profesional y prestando apoyo para lograr una transición satisfactoria de los niños al mercado laboral. Los Estados deben velar por que las políticas de protección social e infantil lleguen a todos, especialmente a las familias en el sector no estructurado de la economía³⁴ (énfasis nuestros).*

Párrafo 56. *Los Estados deben llevar a la práctica el artículo 32 de la Convención para asegurar la prohibición de la explotación económica de los niños y su participación en trabajos peligrosos. Algunos niños superan la edad mínima de admisión al empleo, según lo estipulado en las normas internacionales, y, por lo tanto, pueden trabajar legítimamente como empleados, pero todavía necesitan protección, por ejemplo frente a trabajos peligrosos para su salud, su seguridad o su desarrollo moral, y que se garantice la promoción y protección de sus derechos a la educación, al desarrollo y al esparcimiento. Los Estados deben fijar una edad mínima para el empleo, regular de manera adecuada los horarios y las condiciones de trabajo y establecer sanciones para hacer cumplir efectivamente el artículo 32. Deben tener sistemas eficaces de inspección laboral y de cumplimiento y establecer las capacidades para ello. Los Estados también deben ratificar y trasponer a su ordenamiento jurídico interno los convenios fundamentales de la OIT relativos al trabajo infantil. De conformidad con el artículo 39, los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño que haya sufrido cualquier forma de violencia, abandono, explotación o abuso, incluida la explotación económica.³⁵ (énfasis nuestros)*

De acuerdo a lo expuesto, el Comité de los Derechos del Niño exige a los Estados que adopten mecanismos para evitar la explotación económica de los niños, niñas y adolescentes y reconoce que las personas menores de edad pueden desarrollar labores —por encima de la edad mínima— pero con la condición de que se respeten sus derechos fundamentales (educación, salud, recreo, etc.).

³³ RUBIO, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Lima: PUCP, 1999, vol. 2, p. 210.

³⁴ COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. *Observación General N° 16: Sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño*. Aprobada por el Comité en su 62° período de sesiones (14 de enero a 1 de febrero de 2013), párrafo 37.

³⁵ COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. *Op. cit.*, párrafo 56.

Para verificar el cumplimiento de lo dispuesto, se exige que los Estados cuenten con sistemas de **inspección laboral eficaces**. Adicionalmente, se indica que los Estados deben establecer mecanismos de recuperación de las personas menores de edad que hayan sido víctimas de explotación económica.

b) **Observación General N° 17 (2013): «Sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes».** Esta observación complementa lo señalado en la Observación General N° 16 y empieza afirmando que

[...] en el caso de numerosos niños de países tanto ricos como pobres, el trabajo infantil, las labores domésticas o las crecientes exigencias de la educación reducen el tiempo disponible para el disfrute de los derechos del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes.³⁶

En ese sentido, formula una serie de recomendaciones vinculadas con algunos principios y derechos establecidos en la propia Convención:

Párrafo 19. [...] ofrecer a los niños oportunidades de contribuir a la elaboración de la legislación, las políticas y las estrategias y al diseño de los servicios para asegurar la aplicación de los derechos enunciados en el artículo 31. Esa contribución puede incluir su participación, por ejemplo, en consultas sobre las políticas relacionadas con el juego y la recreación, la legislación que afecta a los derechos en materia de educación y a la organización y los planes de estudios de las escuelas o que protege contra el trabajo infantil, la creación de parques y otras estructuras locales, el urbanismo y el diseño de comunidades y entornos adaptados a los niños, y se les puede pedir que den sus opiniones sobre las oportunidades de juego o recreación y las actividades culturales dentro de la escuela y en el seno de la comunidad.

Párrafo 29. [...] Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para proteger a todos los niños trabajadores de las condiciones que violan los derechos amparados por el artículo 31 (derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes).

Párrafo 57, b. La obligación de proteger exige que los Estados partes adopten medidas para impedir que otros actores interfieran en los derechos reconocidos en el artículo 31 o los restrinjan. En consecuencia, [...] deben establecerse leyes, reglamentos y directrices, junto con las asignaciones presupuestarias necesarias y con mecanismos de vigilancia y aplicación eficaces, para velar porque todos los miembros de la sociedad civil, incluido el sector empresarial, cumplan las disposiciones del artículo 31, con inclusión de lo siguiente: la protección laboral de todos los niños para asegurar que se limiten adecuadamente los tipos de trabajo que pueden ejercer y las horas y los días en que pueden hacerlo, y se establezcan los debidos períodos de descanso e instalaciones adecuadas para la recreación y el reposo, en consonancia con la evolución de sus capacidades. Se alienta también a los Estados a que ratifiquen y apliquen los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N° 79, 90, 138 y 182 [...].

Destaca en esta Observación General el énfasis que pone el Comité en la protección de los derechos al tiempo libre, al descanso, a la recreación, a la vida cultural y a las artes, de aquellos niños, niñas y adolescentes que trabajan, en la medida que constituyen también derechos fundamentales tan importantes como el derecho a la educación o a la salud.

³⁶ COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. *Observación General N° 17: Sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes*. Aprobada por el Comité en su 62° período de sesiones (14 de enero a 1 de febrero de 2013), párrafo 4.

Asimismo, el Comité pide que se tome en cuenta la **opinión** de los niños, niñas y adolescentes al momento de elaborar las políticas públicas que les conciernan, entre las que destacan las referidas al trabajo infantil. Finalmente, establece que el Estado debe asumir un papel **vigilante** en el cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas menores de edad en el ámbito laboral.

1.2.4. Convenio OIT 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo³⁷

Como se ha señalado, desde la creación de la OIT en 1919, la regulación del trabajo infantil constituye un tema de especial preocupación, que ha merecido la aprobación de diversos instrumentos internacionales, como convenios y recomendaciones.³⁸

Así, por ejemplo, la dación del Convenio OIT 138 marcó un hito en el tratamiento normativo internacional del trabajo de las personas menores de edad, en la medida que constituye el instrumento que estableció criterios de determinación de la edad mínima para trabajar aplicable a todos los sectores de la actividad económica.

a) Objetivos del Convenio OIT 138

Este Convenio tiene dos objetivos centrales:

a.1. **Establecer una edad mínima de acceso a cualquier trabajo**, a través de la estandarización de un criterio para que las personas menores de edad puedan realizar válidamente actividades laborales.³⁹

a.2. **La abolición efectiva del trabajo de los niños y niñas**, que anteriormente no había sido explicitada en el ordenamiento internacional laboral.⁴⁰

El principio de la abolición efectiva del trabajo infantil implica garantizar que cada niña y cada niño tengan la oportunidad de desarrollar plenamente su potencial físico y mental, por lo que apunta a eliminar todo trabajo que ponga en peligro la educación y el desarrollo de los niños. Asimismo, este principio abarca tanto el empleo formal como las actividades en la economía informal, donde se encuentra la mayoría de las formas inaceptables de trabajo infantil: empresas familiares, empresas agrícolas, servicio doméstico y trabajo no remunerado realizado en virtud de diferentes usos regidos por la costumbre y que los niños realizan a cambio de comida y techo.⁴¹

³⁷ Adoptado en la 58ª Reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo de la OIT. Por el Perú: aprobado por Resolución Legislativa N° 27453, del 23 de mayo de 2001, y ratificado mediante Decreto Supremo N° 038-2001-RE, del 31 de mayo de 2001.

³⁸ Las normas internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos preparados por los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) que establecen principios y derechos básicos en el trabajo. Las normas se dividen en a) convenios, que son tratados internacionales legalmente vinculantes que pueden ser ratificados por los Estados Miembros, y b) **recomendaciones**, que actúan como directrices no vinculantes. En muchos casos, un convenio establece los principios básicos que deben aplicar los países que lo ratifican, mientras que una recomendación relacionada complementa al convenio, proporcionando directrices más detalladas sobre su aplicación. Las recomendaciones también pueden ser autónomas, es decir, pueden estar no vinculadas con ningún convenio. Véase: <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--es/index.htm> (consultado el 11 de noviembre de 2013).

³⁹ Cabe precisar que el artículo 4.1. del Convenio 138 establece la posibilidad de que el Estado, previa coordinación con las organizaciones de empleadores y trabajadores, exceptúe la aplicación de dicho instrumento a determinados empleos o trabajos donde se presenten problemas especiales e importantes de aplicación. Asimismo, cabe señalar que, posteriormente al Convenio 138, se han establecido otros convenios que regulan actividades específicas, y que, debido a ello, han fijado edades mínimas distintas al Convenio 138. Tal es el caso del Convenio sobre Trabajo Marítimo (2006), que establece una edad mínima de 16 años. Al respecto, véase: RUANO ALBERTOS, Sara. «El Convenio sobre el trabajo marítimo. Requisitos para trabajar a bordo de buques: edad mínima, certificado médico, formación y calificaciones». En: *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Derecho Social Internacional y Comunitario*, N° 82, 2009, p. 127. Disponible en: http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/82/125.pdf

⁴⁰ NEVES MUJICA, Javier. Op. cit. p. 226.

⁴¹ Información disponible en: <http://www.ilo.org/declaration/principles/abolitionofchildlabour/lang--es/index.htm> (consultado el 14 de noviembre de 2013).

b) Criterios establecidos en el Convenio OIT 138

Este instrumento internacional establece los siguientes criterios:

b.1. En cuanto a la **edad mínima para el trabajo en general**, el artículo 2º del Convenio OIT N° 138 establece que «[...] la edad mínima fijada por los Estados no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a los quince (15) años». Excepcionalmente, precisa que «[...] en aquellos Estados cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados, se podrá establecer inicialmente una edad mínima de catorce años». Asimismo, señala que los Estados deberán «[...] informar si se mantienen las condiciones para mantener dicha edad mínima o si se renuncia a ella».⁴²

Como se advierte, la cuestión referida a la edad mínima de admisión al empleo está fuertemente vinculada con la edad límite de la escolaridad obligatoria, dado que es conveniente evitar todo intervalo entre el final de los estudios y la admisión al trabajo, puesto que, en opinión de la OIT:

Si la escolaridad termina antes de que los jóvenes puedan trabajar legalmente, puede haber un período forzoso de ociosidad en el que pueden generarse problemas como el de la delincuencia. Si, al contrario, la edad del cese de la obligación escolar es más elevada que la edad mínima de admisión al trabajo o al empleo, es posible que los menores obligados a asistir a la escuela también puedan trabajar legalmente y puedan ser incitados a abandonar sus estudios. Por estas razones, las legislaciones relativas a la escolaridad obligatoria y a la edad mínima deben ser complementarias.⁴³

Y es que, a partir de la adopción de una edad mínima se busca garantizar una formación básica que garantice una igualdad de oportunidades. Tal como lo sostiene el Tribunal Constitucional español:

[Con la adopción de una edad mínima para el trabajo] lo que se pretende es garantizar una formación básica, dentro de una política encaminada a promover la igualdad real y efectiva de todos los ciudadanos y a remover los obstáculos que impidan a éstos el pleno desarrollo físico y psíquico de su personalidad: y, aun cuando el proceso de maduración no se produzca de la misma forma en todos los individuos, la tipificación viene también justificada por la necesidad de uniformar los ciclos educativos y evitar una costosa diversificación según el ritmo de evolución de cada niño o adolescente. Se trata, en definitiva, de una medida inspirada en principios y valores fundamentales asumidos constitucionalmente (arts. 9.2 y 27.1 de la Constitución Española), y la creciente sensibilización de las sociedades democráticas respecto de la importancia de la realización de tales valores y principios viene manifestándose en la paulatina elevación de la edad requerida para el inicio de la actividad laboral.⁴⁴

En ese sentido, existe fundamento para considerar que la escolaridad obligatoria es uno de los medios más eficaces para luchar contra el trabajo infantil.⁴⁵

b.2. En **relación a la edad mínima para trabajos peligrosos**, el artículo 3º del Convenio 138 precisa que «[...] la edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza

⁴² Al respecto, sobre edad mínima cabe señalar que a) 73 Estados miembros han establecido los 15 años como edad mínima, b) 41 Estados miembros han establecido los 16 años como edad mínima y c) 49 Estados miembros han establecido los 14 años como edad mínima. Con todo, cabe precisar que la edad mínima no debe ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a 15 años (art. 2.3). De acuerdo a la OIT, a través de esta regulación se busca garantizar el derecho a la educación. Véase: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO—PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL (IPEC). *Combatir el Trabajo Infantil. Del compromiso a la acción*. Ginebra: OIT, 2012.

⁴³ Ídem.

⁴⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA. Sentencia 22/1981 del 2 de julio de 1981. Fundamento jurídico 5.

⁴⁵ HERNÁNDEZ-PULIDO, Ricardo y Tania CARON. Op. cit., p. 182.

o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores, no deberá ser inferior a dieciocho (18) años». Excepcionalmente, «[...] se podrá autorizar el empleo o el trabajo a partir de la edad de dieciséis (16) años, siempre que queden plenamente garantizadas la salud, la seguridad y la moralidad de los adolescentes, y que éstos hayan recibido instrucción o formación profesional adecuada y específica en la rama de actividad correspondiente».

b.3. Respecto de la **edad mínima para el trabajo ligero**, en el artículo 7º del Convenio se establece que la legislación nacional podrá permitir el empleo o el trabajo de personas de 13 a 15 años (12 a 14 en economías en desarrollo) en trabajos ligeros, a condición de que éstos:

- No sean susceptibles de perjudicar su salud o desarrollo; y
- No sean de tal naturaleza que puedan perjudicar su asistencia a la escuela, su participación en programas de orientación o formación profesional aprobados por la autoridad competente o el aprovechamiento de la enseñanza que reciben.

Al respecto, cabe indicar que la Recomendación N° 41 (1932) de la OIT —sobre la edad mínima en trabajos no industriales— precisa que para la admisión de las personas menores de edad a trabajos «ligeros» —recaderos, repartidores de periódicos, trabajos relacionados con los deportes y los juegos, recolección y venta de flores o frutos—, las autoridades competentes deberán exigir el consentimiento de los padres o tutores, un certificado médico de aptitud física para el trabajo de que se trate y, si fuere necesario, un informe previo de las autoridades escolares. Sobre este último punto, las horas de trabajo deberían adaptarse al horario de la escuela y a la edad del niño,⁴⁶ de modo tal que pueda ejercer debidamente su derecho a la educación.

b.4. Sobre la **edad mínima para el caso de los artistas**, el artículo 8º del Convenio 138 precisa que la autoridad competente podrá conceder excepciones a la prohibición de trabajar de acuerdo a la edad mínima fijada, en caso de participar en representaciones artísticas. Asimismo, señala que los permisos concedidos limitarán el número de horas del empleo o trabajo objeto de esos permisos y prescribirán las condiciones en que puede llevarse a cabo.

De esta forma se establece un tratamiento especial para los niños, niñas y adolescentes artistas. Sin embargo, es necesario que los Estados determinen normativamente las condiciones para llevar a cabo dichas actividades especiales, a fin de garantizar una adecuada protección de los derechos fundamentales de los y las artistas menores de edad.⁴⁷

b.5. Por otro lado, en cuanto a las **actividades económicas aplicables**, el artículo 5º del Convenio plantea que el Estado podrá restringir inicialmente el ámbito de aplicación del Convenio sobre ciertas actividades o rubros. Sin embargo, siempre será aplicable para las siguientes actividades: minas y canteras; industrias manufactureras; construcción; servicios de electricidad, gas y agua; saneamiento; transportes, almacenamiento y comunicaciones, y plantaciones y otras explotaciones agrícolas que se produzcan principalmente con destino al comercio, con exclusión de las empresas familiares o de pequeñas dimensiones que produzcan para el mercado local y que no empleen regularmente trabajadores asalariados.

⁴⁶ HERNÁNDEZ-PULIDO, Ricardo y Tania CARON. Op. cit., pp. 184-185.

⁴⁷ Cfr. en ese sentido, CONDE COLMENERO, Pilar. «El trabajo de los menores: limitaciones relativas a la protección de su seguridad y salud (física y psíquica). Especial referencia a los menores en espectáculos públicos». En: *Derecho y Criminología. Anales 2011*, N° 1, pp. 95-97. Disponible en: <http://repositorio.ucam.edu/jspui/bitstream/10952/579/1/El%20trabajo%20de%20los%20menores.%20Pilar%20Conde%20Colmenero.pdf> (consultado el 6 de febrero de 2014).

En ese sentido, se establece un estándar mínimo de aplicación del Convenio, sobre actividades que deben ser reguladas necesariamente. Cabe señalar que el Estado peruano, al momento de aprobar⁴⁸ y ratificar⁴⁹ el referido Convenio, no estableció ninguna excepción o reserva respecto al ámbito de aplicación o a las materias reguladas.

Por último, este instrumento establece en el artículo 9° la obligación del empleador de **implementar registros de trabajadores menores de edad**, que serán puestos a disposición de una autoridad competente. Además, precisa que dichos registros deberán indicar el nombre y apellidos y la edad o fecha de nacimiento —debidamente certificados, siempre que sea posible— de todas las personas menores de dieciocho años que trabajan a cargo de un empleador.

1.2.5. Recomendación OIT 146 sobre la edad mínima

La Recomendación OIT 146 constituye un instrumento que complementa lo dispuesto en el Convenio OIT 138, pues establece acciones destinadas a garantizar el cumplimiento de la fijación de la edad mínima, así como la erradicación del trabajo infantil.

Entre los aspectos más importantes de esta recomendación destacan los siguientes:

a) Política Nacional (artículo I)

Señala que los Estados deben buscar la extensión progresiva de otras medidas económicas y sociales destinadas a aliviar la pobreza y a asegurar a las familias niveles de vida e ingresos, de modo tal que no sea necesario que los niños, niñas y adolescentes realicen alguna actividad económica.

En ese sentido, se reconoce el vínculo que existe entre trabajo infantil y la situación de pobreza de las familias, por lo que el Estado debe adoptar las medidas necesarias para remediar la situación de pobreza que, en último término, debe buscar la erradicación del trabajo infantil.

Asimismo, afirma que se debería imponer y hacer cumplir la obligación de asistir a la escuela con horario completo o de participar en programas aprobados de orientación o formación profesional, por lo menos hasta la misma edad fijada para la admisión al empleo.

En consecuencia, nuevamente advertimos una preocupación por garantizar la educación de la niñez y adolescencia, pues se la valora como un mecanismo indispensable en la lucha contra el trabajo infantil.

b) Edad mínima (artículo II)

Plantea que los Estados deberían fijarse como objetivo la elevación progresiva a 16 años de la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo fijada según lo previsto por el artículo 2 del Convenio OIT 138.

Precisa además que, en los casos en que la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo sea aún inferior a quince años, se deberían tomar medidas urgentes para elevarla a dicha edad.

c) Empleos o trabajos peligrosos (artículo III)

La mencionada Recomendación también plantea que, en los casos en que la edad mínima de admisión a los trabajos peligrosos para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores de edad sea inferior a dieciocho años, deberían tomarse medidas urgentes para elevarla a dicha edad.

⁴⁸ Aprobado mediante Resolución Legislativa N° 27453, publicada el 23 de mayo del 2001 en el diario oficial *El Peruano*.

⁴⁹ Ratificado mediante Decreto Supremo N° 038-2001-RE, publicado el 31 de mayo del 2001 en el diario oficial *El Peruano*.

Asimismo, recomienda que la lista de trabajos peligrosos se examine y revise periódicamente, teniendo en cuenta los progresos científicos y tecnológicos.

d) Condiciones de trabajo (artículo IV)

Respecto a las condiciones en las que trabajan los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, la Recomendación OIT 146 plantea que éstas se mantengan a un nivel satisfactorio. En tal sentido, señala que se debería garantizar un régimen especial para los adolescentes trabajadores, que enfatice en el disfrute de sus derechos fundamentales a la educación, a la salud, al descanso, al recreo, entre otros.⁵⁰

e) Medidas de control (artículo V)

En cuanto a la aplicación efectiva del Convenio 138 y de la Recomendación 146, ésta indica que se debe tomar en cuenta:

- El **fortalecimiento de la inspección del trabajo y servicios conexos**, capacitando especialmente a los inspectores para descubrir los abusos que puedan producirse en el empleo o trabajo de niños, niñas y adolescentes y para suprimir dichos abusos.
- El fortalecimiento de los servicios relacionados con la mejora y la inspección de la formación en las empresas.

En conclusión, se advierte que, con este instrumento, la OIT estableció un nuevo parámetro para la regulación y la supervisión del trabajo infantil. Es a partir de aquí que se fijan nuevos estándares en el tratamiento de las personas menores de edad en el ámbito del trabajo, con la finalidad de proteger sus derechos.

1.2.6. Convenio OIT 182 sobre las peores formas de trabajo infantil⁵¹

A pesar de los esfuerzos realizados para aplicar el Convenio 138 sobre la edad mínima de acceso al empleo, el trabajo infantil continuó siendo un problema a inicios de la década de los años noventa. Por ello, se siguieron sosteniendo reuniones en la OIT entre los años 1995 y 1996, en las que se llegó a la conclusión de que existían lagunas en los instrumentos existentes relativos a trabajo infantil. Se acordó, entonces, elaborar un nuevo instrumento que pudiese cubrir los vacíos identificados. Esta decisión dio lugar a la emisión del Convenio 182 y la Recomendación 190, que lo complementa.⁵²

El Convenio 182 considera que existen actividades realizadas por las personas menores de edad que no pueden ser toleradas por afectar gravemente sus derechos fundamentales y que, por ende, deben ser eliminadas de manera inmediata. En ese sentido, la OIT afirma que estas acciones —

⁵⁰ A mayor abundamiento, cabe señalar que la Recomendación N° 146 exige expresamente que se establezca lo siguiente: a) la fijación de una remuneración equitativa y su protección, habida cuenta del principio “salario igual por trabajo de igual valor”; b) la limitación estricta de las horas dedicadas al trabajo por día y por semana, y la prohibición de horas extraordinarias, de modo que quede suficiente tiempo para la enseñanza o la formación profesional (incluido el necesario para realizar los trabajos escolares en casa), para el descanso durante el día y para actividades de recreo; c) el disfrute, sin posibilidad de excepción, salvo en caso de urgencia, de un período mínimo de doce horas consecutivas de descanso nocturno y de los días habituales de descanso semanal; d) la concesión de vacaciones anuales pagadas de, por lo menos, cuatro semanas; estas vacaciones no deberán ser en caso alguno inferiores a aquellas de que disfrutaban los adultos; e) la protección por los planes de seguridad social, incluidos los regímenes de prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, la asistencia médica y las prestaciones de enfermedad, cualesquiera que sean las condiciones de trabajo o de empleo; f) la existencia de normas satisfactorias de seguridad e higiene y de instrucción y vigilancia adecuadas.

⁵¹ Adoptado en la 87ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT. Para el Perú: aprobado por Resolución Legislativa N° 27543, del 28 de octubre de 2001, y ratificado mediante Decreto Supremo N° 087-2001-RE, del 20 de noviembre de 2001.

⁵² HERNÁNDEZ-PULIDO, Ricardo y Tania CARON. Op. cit., pp. 193-194.

calificadas como las «peores formas de trabajo infantil»—, no solo son crímenes sino que constituyen igualmente formas de explotación económica que, al asociarse al trabajo forzoso y a la esclavitud, no guardan relación alguna con la noción clásica de trabajo.⁵³

Cabe precisar que este Convenio se aplica por igual a los niños y a las niñas, ya sea que trabajen en relación de dependencia o por cuenta propia, o en el ámbito formal o informal.⁵⁴

Respecto a su contenido, cabe indicar que el Convenio OIT 182 constituye un instrumento complejo porque abarca aspectos del derecho penal, derecho laboral y elementos programáticos y, además, exige que los Estados miembros adopten medidas en todas estas áreas.⁵⁵

Las cuestiones más relevantes se refieren a la **definición de peores formas de trabajo infantil y la adopción de medidas orientadas a su implementación.**

Al respecto, por «peores formas de trabajo infantil»⁵⁶ se entiende:

- a) Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- b) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- c) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y
- d) Los trabajos que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañen la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Adicionalmente, el artículo 4º señala que los trabajos que por su naturaleza o condiciones puedan dañar a los niños, niñas y adolescentes deberán ser determinados por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas y, además, su lista deberá examinarse periódicamente.

Es pertinente mencionar que, con respecto al trabajo peligroso, se advierte una incompatibilidad con lo dispuesto por el Convenio OIT 138. En efecto, dicho convenio señala que la edad mínima para realizar trabajos peligrosos es de 18 años y, excepcionalmente, establece la edad de 16 años, siempre y cuando queden garantizadas la salud, la seguridad y la moralidad de los adolescentes involucrados y hayan recibido, además, capacitación en dicho rubro. Mientras que el Convenio OIT 182 califica como una de las peores formas de trabajo infantil aquel que probablemente dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños, niñas y adolescentes en general, sin establecer excepción alguna.

Por ende, para el Convenio 182 las personas menores de 18 años no pueden realizar actividades peligrosas, mientras que el Convenio 138 establece que sí pueden hacerlo excepcionalmente a partir de los 16 años, siempre y cuando se adopten las condiciones mínimas de seguridad para ello.

⁵³ Ídem, pp. 194-196.

⁵⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Informe III (Parte 1B). Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª Reunión, 2012. Dar un rostro humano a la globalización. Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008.* Ginebra: OIT, p. 201.

⁵⁵ Ídem, p. 200.

⁵⁶ Artículo 3 del Convenio 182 OIT.

Al respecto, la doctrina ha afirmado que la diferencia radica en que el Convenio 138 sanciona las actividades que puedan resultar peligrosas, mientras que el Convenio 182 se refiere a las peores formas de dichas actividades peligrosas. Se trataría, pues, de una relación de género a especie.⁵⁷ No obstante, consideramos que dicha distinción no tiene validez, porque lo que los instrumentos internacionales buscan evitar es la realización del trabajo peligroso que pueda vulnerar los derechos de las personas menores de edad, más allá de su especificidad o de la probabilidad de su comisión.

En cuanto a la **adopción de medidas orientadas a su implementación**, el artículo 7º establece que los Estados deberán adoptar cuantas medidas sean necesarias para garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivos de las disposiciones del citado convenio, inclusive a través de la adopción de sanciones penales.

Sobre este último punto se justifica el recurso al Derecho Penal, toda vez que: i) las peores formas de trabajo infantil suponen graves afectaciones a bienes jurídicos de especial relevancia para la sociedad y, ii) se busca proteger a un sector vulnerable de la población como son los niños, niñas y adolescentes.⁵⁸

Asimismo, en dicho artículo se señala que todo Estado miembro del Convenio deberá adoptar, teniendo en cuenta la importancia de la educación para la eliminación del trabajo infantil, medidas efectivas y en un plazo determinado con el fin de:

- a) Impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil;
- b) Prestar la asistencia directa necesaria y adecuada para librar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación e inserción social;
- c) Asegurar a todos los niños que hayan sido librados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional;
- d) Identificar a los niños que están particularmente expuestos a riesgos y entrar en contacto directo con ellos, y
- e) Tener en cuenta la situación particular de las niñas.

1.2.7. Recomendación General 190

Este instrumento complementa lo dispuesto por el Convenio OIT 182 y regula cinco aspectos de especial trascendencia en el ámbito de trabajo infantil:

a) Programas de acción

Establece que los programas de acción adoptados para eliminar las peores formas de trabajo infantil deberían elaborarse y ponerse en práctica con carácter de urgencia —en consulta con las instituciones gubernamentales competentes y las organizaciones de empleadores y de trabajadores—, tomando en consideración las opiniones de los niños, niñas y adolescentes directamente afectados por las peores formas de trabajo infantil, de sus familias y, de ser el caso, de otros grupos interesados.⁵⁹

⁵⁷ QUIÑONES INFANTE, Sergio. *El trabajo infantil en el Perú: alcances principales*. En: Temas centrales del derecho del trabajo del siglo XXI / Antonio Ojeda Avilés [et al.] Lima: ARA, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho, 2009, p. 98.

⁵⁸ Mayor información en: BUOMPADRE, Jorge Eduardo. «Explotación del trabajo infantil (Ley N° 26.847)». Argentina: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Derecho Penal Económico (CIIDPE). Disponible en: <http://www.ciidpe.com.ar/area2/Explotacion%20Infantil.pdf> (consultado el 7 de febrero de 2014).

⁵⁹ Los objetivos de dichos programas deberían ser, entre otros, a) identificar y denunciar las peores formas de trabajo infantil; b) impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil o librarlos de ellas, protegerlos contra las represalias y garantizar su rehabilitación e inserción social con medidas que permitan atender a sus necesidades educativas, físicas y psicológicas; c) prestar especial atención i) a los niños más pequeños; ii) a las niñas; iii) al problema del trabajo oculto, en el que las niñas están particularmente expuestas a riesgos, y iv) a otros grupos de niños que sean particularmente vulnerables o tengan necesidades específicas; d) identificar las comunidades en que haya niños

b) Trabajos peligrosos

Precisa que los Estados deberían establecer listas de trabajos peligrosos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3.d del Convenio. Cabe precisar que la Recomendación establece una relación taxativa de trabajos peligrosos que deberán ser tomados en cuenta por los Estados al momento de elaborar las listas (párrafo 3).⁶⁰

c) Sistema estadístico

Plantea que se deberán recopilar y mantener actualizados datos estadísticos e información detallada sobre la naturaleza y el alcance del trabajo infantil, lo cual resulta importante para el establecimiento de políticas públicas adecuadas (párrafo 5.1).

d) Imposición de sanciones

Precisa que las sanciones ante las peores formas de trabajo infantil también pueden ser de carácter penal, incluyendo los casos de trabajo peligroso a que se refiere el artículo 3.d del Convenio 182 (párrafos 12 y 13).

e) Adopción de otras medidas

Señala que se pueden establecer otros tipos de medidas más allá de las sanciones penales —de carácter civil o administrativo— para garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones sobre la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, como la supervisión de aquellas empresas que utilicen este tipo de formas de trabajo infantil o la revocación temporal o permanente de las licencias para operar para aquellas que violen reiterativamente las normas.

En resumen, las disposiciones del Convenio 182 y la Recomendación 190 buscan erradicar todas aquellas formas graves de explotación económica de niños, niñas y adolescentes que implican la vulneración de sus derechos fundamentales. Para ello, se sugiere la utilización de diversos mecanismos que incluyen medidas penales —dada la importancia de los bienes jurídicos comprometidos—, pero también se exhorta a que se adopten programas destinados a apoyar a los niños, niñas y adolescentes víctimas y a los que se encuentran en riesgo de caer en las peores formas de trabajo infantil.

1.2.8. Convenio OIT 189 sobre trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, pendiente de ratificación

El 16 de junio de 2011, en el marco de la 100ª Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), delegados de gobiernos, empleadores y trabajadores adoptaron este instrumento cuyo objetivo es mejorar las condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras domésticas.

particularmente expuestos a riesgos, y entrar en contacto directo y trabajar con ellas, y e) informar, sensibilizar y movilizar a la opinión pública y a los grupos interesados, incluidos los niños y sus familiares.

⁶⁰ Al determinar y localizar dónde se practican los tipos de trabajo a que se refiere, debería tomarse en consideración, entre otras cosas: a) los trabajos en que el niño queda expuesto a abusos de orden físico, psicológico o sexual; b) los trabajos que se realizan bajo tierra, bajo el agua, en alturas peligrosas o en espacios cerrados; c) los trabajos que se realizan con maquinaria, equipos y herramientas peligrosos, o que conllevan la manipulación o el transporte manual de cargas pesadas; d) los trabajos realizados en un medio insalubre en el que los niños estén expuestos, por ejemplo, a sustancias, agentes o procesos peligrosos, o bien a temperaturas o niveles de ruido o de vibraciones que sean perjudiciales para la salud, y e) los trabajos que implican condiciones especialmente difíciles, como los horarios prolongados o nocturnos, o los trabajos que retienen injustificadamente al niño en los locales del empleador.

La adopción de este Convenio marca un momento histórico, ya que por primera vez se dispone de un instrumento laboral internacional aplicable a un segmento de la fuerza de trabajo mundial que está ocupado esencialmente en el sector informal. Se ha reconocido así el valor social y económico del trabajo doméstico.⁶¹

Entre sus considerandos se reconoce también que el trabajo doméstico sigue siendo infravalorado e invisible y «que lo realizan principalmente las mujeres y las niñas, muchas de las cuales son migrantes o forman parte de comunidades desfavorecidas, y son particularmente vulnerables a la discriminación con respecto a las condiciones de empleo y de trabajo, así como a otros abusos de los derechos humanos».⁶²

Sin duda, este instrumento internacional constituye un dispositivo fundamental para la protección del trabajo realizado en el ámbito doméstico. Cabe precisar que el servicio doméstico constituye el sector económico más oscuro de los sectores laborales, tanto respecto a la supervisión de las condiciones de trabajo como al cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de los empleadores,⁶³ lo cual se agrava en el caso de los niños, niñas y adolescentes.

Al respecto, en su misión al Perú, Gulnara Sainan, Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, mediante un informe del 15 de agosto de 2011 destacó los abusos a los que son sometidos las personas menores de edad que desarrollan trabajos domésticos:

Algunos niños empleados domésticos son sometidos a una rigurosa custodia o aislamiento por parte de sus empleadores. Sus padres no conocen siquiera su paradero, puesto que se les prohíbe tener contactos sociales y amigos. Muchos niños que trabajan en el servicio doméstico no reciben remuneración alguna y no cuestionan siquiera la falta de remuneración, pensando que no hacen más que prestar ayuda en la casa. No tienen posibilidad alguna de defender sus derechos. Según información recibida, cuando son objeto de abuso verbal o físico, creen que las reacciones de sus empleadores son justificadas por corresponder a errores que han cometido. Además, sus empleadores pretenden que sean agradecidos. Los niños que trabajan en el servicio doméstico autorizados a frecuentar la escuela vespertina normalmente no culminan su educación debido a su excesivo volumen de trabajo.⁶⁴

En atención a ello, debido a las condiciones en las que se desarrolla el trabajo doméstico y a las graves implicancias que tiene para los derechos fundamentales de las personas menores de edad — que, en mayor medida, afecta a niñas y adolescentes mujeres— es necesario que dicha actividad sea calificada como trabajo peligroso y, por ende, sea prohibida. Tal como lo ha señalado la propia OIT en un informe sobre estadísticas de trabajo infantil:

Los niños superan en número a las niñas en todos los sectores con la importante excepción del trabajo doméstico, una forma de trabajo que está oculta a la vista del público y fuera del alcance de las inspecciones de los

⁶¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Convenio 189 y Recomendación 201. Un trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos*. Suiza: OIT, 2011, p. 4. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_168267.pdf (consultado el 8 de abril de 2014).

⁶² Ídem, p. 1.

⁶³ GIMÉNEZ SALINAS-FRAMIS, Andrea, SUSAJ, Gentiana y Laura REQUENA ESPADA. «La dimensión laboral de la trata de personas en España». En: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, N° 11-04, 2009, p. 20. Disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/11/recpc11-04.pdf>

⁶⁴ SAINAN, Gulnara. *Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias. Misión al Perú*. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). Consejo de Derechos Humanos, 18° período de sesiones, 2011, párrafo 49.

lugares de trabajo, lo cual hace a estas niñas particularmente vulnerables a la explotación y el abuso.⁶⁵

Por otro lado, si bien el Convenio 189 establece la posibilidad de que las personas menores de edad realicen trabajo doméstico, el Estado peruano puede calificar dicha actividad como trabajo peligroso para adolescentes —y, por ende, prohibirlo—, en atención a que es factible que cada país establezca una regulación más protectora de los derechos fundamentales de las personas que la prevista en instrumentos internacionales.

Al respecto, el artículo 41 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que «[...] nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que sean más conducentes a la realización de los derechos del niño y que puedan estar recogidas en: a) *el derecho de un Estado Parte*; o b) el derecho internacional vigente con respecto a dicho Estado» (énfasis nuestro).

1.2.9. Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo⁶⁶

La Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo fue adoptada en 1998 y compromete a los Estados miembros de la OIT a respetar y promover los principios y derechos comprendidos en cuatro categorías, hayan o no ratificado los convenios pertinentes. Estas categorías son: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, **la abolición del trabajo infantil** y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

La Declaración también establece claramente que estos principios son universales y que se aplican a todas las personas en todos los países, independientemente del nivel de desarrollo económico. En ese sentido, reconoce que el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para asegurar la equidad, el progreso social y para erradicar la pobreza.⁶⁷

Cabe precisar que, a través de esta Declaración, la OIT buscó responder a los desafíos de la mundialización de la economía, que fueron debatidos en numerosas oportunidades desde 1994. Por ello se compromete a los Estados-miembros a respetar los convenios en materia de trabajo, aun cuando no los hubieran suscrito.⁶⁸

Sobre este particular, la OIT ha precisado que «[...] al ser los principios y derechos fundamentales en el trabajo derechos humanos de los trabajadores y de los empleadores, su realización es un objetivo en sí. La OIT tiene por tanto la responsabilidad de luchar por un mundo exento de trabajo infantil, de trabajo forzoso y de discriminación, donde todas las personas sean libres de organizarse y de defender sus intereses».⁶⁹

1.2.10. Conclusiones

De lo expuesto, se aprecia que, a nivel internacional existen diversos instrumentos que tienen como objetivo la erradicación del trabajo infantil —entendido como aquella actividad que vulnera los derechos fundamentales de las personas menores de edad—, lo que fundamenta la obligación de los Estados de brindar protección a los niños, niñas y adolescentes en el ámbito del trabajo.

Sin embargo, de los diversos instrumentos existentes, conviene destacar lo siguiente:

⁶⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO. *Medir los progresos de la lucha contra el trabajo infantil. Estimaciones y tendencias mundiales entre el 2000 y 2012. Resumen ejecutivo*. Ginebra: OIT-IPEC, 2013, p. 8.

⁶⁶ Adoptada el 18 de junio de 1998 por la Conferencia Internacional de Trabajo.

⁶⁷ En: <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/lang--es/index.htm> (consultado el 19 de agosto de 2013).

⁶⁸ NEVES MUJICA. Op. cit., p. 224.

⁶⁹ OIT. *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*. Párrafo 18.

- a) El Convenio 138 permite que los adolescentes puedan realizar determinados tipos de trabajo, en función a la edad y a la naturaleza de la labor a desempeñar. Así, mientras más exigente sea el trabajo, mayor será la edad requerida. Adicionalmente, para que los adolescentes puedan realizar trabajos se requiere autorización del Estado, la que será emitida únicamente: a) cuando exista una **previa evaluación** de las condiciones en las que se realizará el trabajo, y b) cuando se garantice que no se vulnere ni dificulte el ejercicio de sus derechos fundamentales.
- b) De acuerdo al Convenio 182, existe consenso en la comunidad internacional en la prohibición de determinadas actividades delictivas que tienen como propósito la explotación económica de las personas menores de edad, y que han sido calificadas impropia⁷⁰ como «peores formas de trabajo infantil». En este caso, la actuación del Estado debe ser inmediata y no progresiva, buscando erradicar dichas actividades, para lo cual se puede recurrir inclusive a la vía penal.

Finalmente, debemos recordar que, en materia de derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes —que involucra al tema de trabajo infantil—, los tratados internacionales establecen un estándar mínimo de protección. Sin embargo, si la ley interna de un Estado establece un criterio más favorable, éste debe prevalecer. Si, por el contrario, la ley establece un régimen menos beneficioso que el adoptado en un instrumento internacional, entonces deberá prevalecer la protección brindada por la norma internacional.⁷¹

Esta es la premisa que debe marcar la pauta del legislador peruano: adoptar normas con un nivel de protección mayor que el establecido en tratados y convenios internacionales.

1.3. Marco normativo nacional en materia de trabajo infantil

En el ámbito nacional, el Estado peruano ha establecido una serie de normas y planes específicos sobre la materia, entre los que conviene destacar los siguientes:

1.3.1. Constitución Política de 1993

El deber de protección de los niños, niñas y adolescentes surge de lo estipulado en el artículo 4 de la Constitución Política de 1993, que señala:

La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que, más allá del tenor literal de la mencionada norma, la protección especial establecida comprende no solo al niño y el adolescente en estado de abandono, sino que se despliega a la niñez y adolescencia en general. Adicionalmente, ha precisado que esta protección constituye una obligación primordial⁷² y permanente⁷³ del Estado.

Dicha obligación se extiende al ámbito laboral por imperio de lo señalado en el artículo 23 de la Constitución que establece:

⁷⁰ Dicha impropiedad obedece a que no pueden ser considerarse modalidades de trabajo.

⁷¹ NEVES MUJICA. Op. cit., p. 224.

⁷² Véase TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia recaída en el Expediente N° 298-96-AA/TC del 3 de abril de 1998. Fundamento jurídico 12.

⁷³ Véase TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia recaída en el Expediente N° 6165-2005-HC/TC, del 6 de diciembre del 2005. Fundamento jurídico 14.

El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual *protege especialmente* a la madre, *al menor de edad* y al impedido que trabajan⁷⁴ (énfasis nuestros)

De lo expuesto se infiere que si bien el trabajo de las personas menores de edad no se encuentra proscrito —en concordancia con lo establecido en diversos instrumentos internacionales—, es necesario que el Estado asuma un papel vigilante, destinado a verificar las condiciones para que se desarrolle dicho trabajo y a sancionar cuando ello no ocurra. De allí que el máximo intérprete de la Constitución afirmara que el trabajo realizado por personas de 12 años de edad se encuentra permitido de acuerdo a lo dispuesto en la legislación vigente, y siempre que no suponga riesgo o peligro alguno para el menor de edad.⁷⁵

1.3.2. Código de los Niños y Adolescentes (en adelante CNA)⁷⁶

Este cuerpo normativo especializado regula de manera detallada el trabajo que puede realizar una persona menor de edad, en atención a las obligaciones asumidas por el Estado peruano a nivel internacional.

a) Reconocimiento del derecho a trabajar del adolescente

El CNA establece en su artículo 22° que el Estado brindará una protección especial al adolescente que trabaja. Asimismo, reconoce el derecho de los adolescentes a trabajar con las restricciones establecidas en la ley, siempre y cuando no exista explotación económica y su actividad laboral no importe riesgo o peligro, afecte su proceso educativo o sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

b) Instituciones encargadas de la protección del adolescente trabajador

Según lo establecido en el artículo 49° del CNA, la protección al adolescente trabajador corresponde al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) —antes PROMUDEH—, en forma coordinada y complementaria con los sectores Trabajo, Salud y Educación, así como con los gobiernos regionales y municipales.

En ese sentido, el MIMP se encuentra obligado a dictar la política de atención para los y las adolescentes que trabajen. Ello se explica por el hecho que este ministerio constituye el ente rector del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 27 del CNA. Por tanto, correspondería a dicha entidad coordinar y encauzar los esfuerzos de las diversas instituciones públicas y privadas para garantizar la protección de los y las adolescentes que trabajan.

c) Edades requeridas para trabajar en determinadas actividades

⁷⁴ Resaltado nuestro. Al respecto, el Tribunal Constitucional también ha señalado que, de conformidad con dicho artículo, el Estado asume diversas responsabilidades con relación al trabajo, entre las que destaca «proteger especialmente la actividad laboral de la madre, el menor de edad y el impedido». Véase TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2005-AI/TC. Fundamento jurídico 19.

⁷⁵ Véase TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia recaída en el Expediente N° 0022-2010-AI/TC del 23 de mayo de 2011. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional señala que «sobre el trabajo de menores en el módulo, la norma impugnada, en efecto, establece su prohibición absoluta. Respecto a esta materia, el Código de los Niños y Adolescentes permite el trabajo de menores a partir de los doce años, bajo ciertas condiciones, como, por ejemplo, que la actividad laboral no importe riesgo o peligro (cfr. artículo I de su Título Preliminar y artículo 22°). Desde esta perspectiva, el trabajo en la vía pública puede ser considerado riesgoso para el menor y así lo ha entendido el Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES, pues ha incluido dentro de la relación de trabajos peligrosos para los adolescentes los que se «realicen en la vía pública y que exponen a las y los adolescentes a accidentes de tránsito, violencia, explotación sexual y abuso». Por estas consideraciones, el Tribunal considera que «la norma impugnada no es inconstitucional al prohibir el trabajo de menores». Fundamento jurídico 51.

⁷⁶ Aprobado mediante la Ley N° 27337, que fuera publicada en el diario oficial *El Peruano* el 7 de agosto del 2000.

En el artículo 51º del CNA se establece que las edades mínimas requeridas para autorizar el trabajo de los adolescentes son las siguientes:

c.1. Para el caso del trabajo por cuenta ajena o que se preste en relación de dependencia:

- i) 15 años para labores agrícolas no industriales;
- ii) 16 años para labores industriales, comerciales o mineras; y,
- iii) 17 años para labores de pesca industrial.

c.2. Para el caso de las demás modalidades de trabajo, la edad mínima es de **catorce años**. Por excepción se concederá autorización a partir de los **doce años**, siempre que las labores a realizar no perjudiquen su salud o desarrollo, ni interfieran o limiten su asistencia a los centros educativos y permitan su participación en programas de orientación o formación profesional.

Esta regulación merece las siguientes reflexiones:

- i) Si bien el Estado peruano al momento de adoptar el Convenio 138 fijó los 14 años como edad mínima de acceso al trabajo, ello no significa que dicha decisión sea inmutable, es decir, que sea imposible de revertir. Al contrario, dicho instrumento internacional señala claramente que dicha edad constituye la excepción, ya que la regla es que la edad mínima sea de 15 años. Inclusive, la Recomendación 146 exhorta a los Estados miembros de la OIT a que adopten en 16 años la edad mínima, y que se realice una revisión de la edad mínima en aquellos casos en los que se fijó por debajo de 15 años, como ocurre con el Perú.
- ii) Si el objetivo es elevar la edad mínima de acceso al trabajo, en la perspectiva de erradicar el trabajo infantil, entonces se requiere adoptar medidas complementarias a la modificación normativa. En ese sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia al señalar lo siguiente:

Esta Corporación considera pertinente llamar la atención de las autoridades públicas correspondientes, sobre su obligación de propender por la abolición del trabajo infantil, mediante la elevación progresiva de la edad mínima de admisión al empleo (art. 1 del Convenio No. 138 de la OIT). Para lo cual, es indispensable asumir el compromiso político de lograr cambios concretos en la asignación de recursos del Estado a favor de los niños y, adicionalmente, ampliar las alternativas económicas viables para que las familias aumenten su ingreso personal disponible y, por lo mismo, no se vean compelidas a forzar a sus hijos menores a ingresar al mundo laboral.⁷⁷

En consecuencia, para la Defensoría del Pueblo es necesario que se eleve la edad mínima de acceso al empleo a 15 años, no solo por el hecho de que la edad de 14 años constituye un régimen excepcional que no ha variado desde que el Perú adoptó el Convenio 138 —a pesar de que las condiciones actuales del país son distintas a las existentes al momento de aprobar el referido convenio—, sino por cuanto elevar la edad mínima permitiría garantizar el cumplimiento del régimen educativo regular en nuestro país.

Cabe indicar que esta propuesta coincide con lo planteado por el Proyecto de Ley N° 495/2011-CR, que propone un Nuevo Código de los Niños, Niñas y Adolescente.

Finalmente, en lo que concierne al trabajo ligero, el artículo 51.2 del CNA establece que «[...] por excepción se concederá autorización a partir de los doce años, siempre que las labores a realizar no perjudiquen su salud o desarrollo, ni interfieran o limiten su asistencia a los centros educativos y permitan su participación en programas de orientación o formación profesional». No obstante, cabe señalar que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de OIT, en

⁷⁷ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-170-04, numeral 35.

su informe sobre la aplicación de las normas internacionales de trabajo (2014), ha recomendado al Estado peruano que garantice que ninguna persona menor de 14 años sea autorizada a trabajar,⁷⁸ tal como lo propone el proyecto de ley sobre el nuevo Código de los Niños y Adolescentes.

d) Competencia para autorizar el trabajo de adolescentes

El artículo 52° del CNA establece que la competencia para inscribir, autorizar y supervisar el trabajo de los adolescentes es la siguiente:

- a) El sector Trabajo, para trabajos por cuenta ajena o que se presten en relación de dependencia; y,
- b) Los municipios distritales y provinciales dentro de sus jurisdicciones, para trabajadores domésticos, por cuenta propia o que se realicen en forma independiente y dentro de su jurisdicción.⁷⁹

e) Requisitos para autorizar el trabajo infantil

Respecto a los requisitos para otorgar autorización para el trabajo de adolescentes, el artículo 54° del CNA exige lo siguiente:

- a) Que el trabajo no perturbe la asistencia regular a la escuela: lo que exige que el empleador brinde las facilidades a los trabajadores adolescentes para que la realización de sus labores sean compatibles con la asistencia regular a la escuela (artículo 61 del CNA).
- b) Que el certificado médico acredite la capacidad física, mental y emocional del adolescente para realizar las labores: este certificado será expedido gratuitamente por los servicios médicos del sector Salud o de la Seguridad Social; y,
- c) Que ningún adolescente sea admitido al trabajo sin la debida autorización.

f) Implementación del registro de adolescentes trabajadores

En el artículo 53° del CNA se establece que las instituciones responsables de autorizar el trabajo de los adolescentes —el sector Trabajo y los municipios distritales y/o provinciales—, llevarán un registro especial en el que se indicará el nombre completo del adolescente; el nombre de sus padres, tutores o responsables; la fecha de su nacimiento; la dirección y lugar de residencia; la labor que desempeña; la remuneración; el horario de trabajo; la escuela a la que asiste y horario de estudios; y el número de certificado médico.

Cabe resaltar que la importancia de una base de datos sobre adolescentes trabajadores radica en que —a partir de la información obtenida— se podrá conocer la dimensión del fenómeno, lo que permitirá adoptar políticas públicas más eficaces que finalmente tengan como objetivo erradicar el trabajo infantil.

El tema del registro de adolescente trabajador se analizará de manera detallada en los capítulos II y III.

⁷⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO (OIT). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A). Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2014 (I). Ginebra: Conferencia Internacional del Trabajo, 103ª reunión, 2014, p. 246.

⁷⁹ Cabe precisar que el trabajo por cuenta ajena o dependiente se define como aquel en el que la persona menor de edad realiza el trabajo en relación de sujeción con un tercero, que sería el empleador. Mientras que en el trabajo por cuenta propia o independiente, la persona menor de edad se desempeña de manera autónoma.

g) Jornada de trabajo

En los artículos 56° y 57° del CNA se señala que el trabajo realizado por un adolescente entre los doce y catorce años no excederá de cuatro horas diarias ni de veinticuatro horas semanales y el trabajo del adolescente entre los quince y diecisiete años no excederá de seis horas diarias ni de treinta y seis horas semanales. Sin embargo, el juez podrá autorizar excepcionalmente el trabajo nocturno de adolescentes —que se realiza entre las 19.00 y las 7.00 horas— a partir de los quince hasta que cumplan los dieciocho años, siempre que éste no exceda de cuatro horas diarias.

Al respecto, cabe señalar que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha recomendado a los Estados a que cumplan con vigilar la jornada de trabajo especial para adolescentes, además de exhortar a que se eleve la edad mínima a 16 años para la realización del trabajo nocturno,⁸⁰ lo que se justifica en razón a los riesgos para la salud que supone ello, además de su impacto negativo con el derecho a la educación.

g) Remuneración, seguridad social y derechos laborales colectivos

El CNA en sus artículos 59°, 64° y 66° precisa que el adolescente trabajador no percibirá una remuneración inferior a la de los demás trabajadores de su misma categoría en trabajos similares. De esta manera, la legislación protege específicamente a los jóvenes trabajadores contra cualquier discriminación en materia de remuneración, a diferencia de otras realidades en las que sí se establecen salarios escalonados en función de la edad.⁸¹ Por otro lado, el CNA señala que las y los adolescentes trabajadores tienen derecho a la seguridad social obligatoria, por lo menos en el régimen de prestaciones de salud.

De otro lado, establece que las personas menores de edad también pueden ejercer derechos laborales de carácter colectivo, pudiendo formar parte o constituir sindicatos por unidad productiva, rama, oficio o zona de trabajo. Éstos incluso pueden afiliarse a organizaciones de grado superior.

Estas disposiciones permiten afirmar que, cumplidos los requisitos para la autorización de trabajo de adolescentes, éstos poseen todos los derechos y beneficios laborales que por ley les corresponden. Inclusive, pueden ejercer derechos fundamentales de carácter laboral, como es el derecho a la sindicación. Así, por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia determinó que las personas menores de edad que realizan trabajos ligeros también pueden ejercer su derecho a la sindicalización y señaló que:

No existe justificación racional y razonable que pueda servir de apoyo para discriminar en su derecho de libertad sindical a un menor, así éste realice actividades de trabajos ligeros, en tanto éstas también son labores, que además realiza una persona que se encuentra en una situación de indefensión, como lo es la situación de un menor.⁸²

h) Trabajo doméstico o trabajo familiar no remunerado

El artículo 63° del CNA señala que los adolescentes que trabajan en el servicio doméstico o que desempeñan trabajo familiar no remunerado tienen derecho a un descanso de doce horas diarias continuas, por lo que los empleadores, patronos, padres o parientes tienen la obligación de

⁸⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones*. 2012. Informe III (Parte 1A), p. 458.

⁸¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 131) y a la Recomendación (núm. 135) sobre la fijación de salarios mínimos, 1970*. Ginebra: Conferencia Internacional del Trabajo, 103ª reunión, 2014, pp. 90-91, párrafo 169.

⁸² CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-1188-05, del 22 de noviembre del 2005. Punto 8.1.

proporcionarles todas las facilidades para garantizar su asistencia regular a la escuela. En ese sentido, el juez especializado podrá exigir el cumplimiento de las disposiciones referidas al trabajo de adolescentes que se realiza en domicilios.

Sobre el particular, es importante advertir que el trabajo doméstico constituye una actividad que requiere ser supervisada y regulada debidamente, a fin de garantizar que se respeten los derechos de las y los adolescentes trabajadores, tal como lo ha expresado la CEACR. En efecto, dicha Comisión ha señalado que:

A pesar de que ha habido algunos cambios positivos en este aspecto, en varios países siguen existiendo importantes vacíos legislativos, que permiten que continúe la explotación de los trabajadores domésticos menores de edad. En esos casos, la Comisión recuerda a los gobiernos interesados que el trabajo forzoso de los niños empleados en el servicio doméstico constituye una de las peores formas de trabajo infantil. Expresa su grave preocupación ante la continua explotación económica y sexual de que son víctimas los trabajadores domésticos menores de edad, y considera que se deben aprobar leyes nacionales que prohíban esta práctica, como cuestión de urgencia.⁸³

i) Capacidad procesal de los adolescentes trabajadores

El artículo 65° del CNA establece que los adolescentes trabajadores podrán reclamar, sin necesidad de apoderado y ante la autoridad competente, el cumplimiento de todas las normas jurídicas relacionadas con su actividad económica. Evidentemente, esta posición activa recién se ejerce luego de emitida la autorización de trabajo respectiva.

Esta norma debe leerse de manera conjunta con lo establecido en diversos artículos de la Ley Procesal de Trabajo (Ley N° 29497), que promueve la participación de adolescentes en procesos judiciales de carácter laboral. Así, tenemos que:

- El artículo 8 inciso 1 establece que los menores de edad pueden comparecer en un proceso laboral sin necesidad de representante legal. Asimismo, señala que, cuando un menor de catorce (14) años se presente en un proceso sin representante legal, el juez pone la demanda en conocimiento del Ministerio Público, para que actúe según sus atribuciones. Finalmente, afirma que la falta de comparecencia del Ministerio Público no interfiere en el avance del proceso.
- El artículo 10 afirma que la madre gestante, el menor de edad y la persona con discapacidad que trabajan tienen derecho a la defensa pública, regulada por la ley de la materia.

Este tipo de disposiciones constituyen un reconocimiento a las personas menores de edad como sujetos de derecho, capaces de solicitar la protección de sus derechos e intereses en la vía judicial.

1.3.3. Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES que aprueba la Relación de Trabajos Peligrosos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud Integral y la Moral de las y los Adolescentes⁸⁴

a) Fundamento y descripción de trabajos peligrosos

De acuerdo con lo establecido por los artículos 3 y 4 del Convenio OIT 182 —concordado con los artículos 22, 40 y 58 del Código de los Niños y Adolescentes—, al Estado peruano, en consulta con los gremios laborales y empresariales, le corresponde establecer la lista de trabajos calificados como «peligrosos» para adolescentes trabajadores. Evidentemente, dicha calificación conlleva su prohibición absoluta, sin que exista ningún tipo de excepción.

⁸³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Dar un rostro humano a la globalización*. Párrafo 471.

⁸⁴ Publicado el 20 de abril del 2010 en el diario oficial *El Peruano*.

En atención a ello, en el año 2006 se emitió el Decreto Supremo N° 007-2006-MIMDES,⁸⁵ que aprobaba la Relación de Trabajos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud Física o Moral de las y los Adolescentes. Posteriormente, en el año 2010, dicha lista se actualizó con la emisión del Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES, que aprueba la “Relación de Trabajos Peligrosos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud Integral y la Moral de las y los Adolescentes”.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 2 del referido Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES, se entiende como «trabajo peligroso» a aquel en el que «las exigencias propias de las labores interfieran o comprometan el normal desarrollo biopsicosocial, la seguridad o la moral de las y los adolescentes».

A su vez, la mencionada norma clasifica a los trabajos peligrosos de la siguiente manera:

a.1. Trabajos peligrosos por su naturaleza: actividades y trabajos, que por alguna característica propia, representan riesgo para la salud y desarrollo integral de las y los adolescentes.⁸⁶

⁸⁵ Publicado el 25 de julio del 2006 en el diario oficial *El Peruano*.

⁸⁶ Los trabajos peligrosos por su naturaleza son los siguientes:

A1. Trabajos en la extracción y procesamiento de minerales metálicos y no metálicos realizados por la actividad minera formal o informal en cualquiera de sus estratos, incluyendo la minería informal en labores subterráneas, en excavaciones, lavaderos y canteras.

A2. Trabajos en los que se utilice herramientas tipo manual o mecánico y equipos especializados y que requieran capacitación y experiencia para su uso como en la agricultura, imprenta, metal mecánica, construcción civil, explotación e industria maderera, industria alimentaria y cocina, manejo de vehículos de transporte y de carga pesada, así como la operación de equipos de demolición, lavado, secado y planchado de prendas en lavanderías industriales.

A3. Trabajos que impliquen el contacto y/o la exposición de las personas a productos químicos, sustancias tóxicas, sustancias cáusticas, vapores y gases tóxicos, sustancias corrosivas y elementos inflamables debido a que se manipulan en la:

Industria química: elaboración y manipulación de carburantes, pinturas, anticorrosivos, esponjas, asbesto, cemento y combustible;

Industria automotriz: talleres de servicio automotor, embragues, frenos y otros similares;

Industria de hidrocarburos: estaciones de servicio y velas;

Agroindustria: exposición a agroquímicos y fumigación;

Industria de plástico; fabricación de poliuretanos, producción de plástico y caucho sintético;

Industria de lavandería y tintorería: limpieza líquida y en seco, y teñido;

Industria pirotécnica: exposición y manipulación de pólvora;

Industria de fundición, exposición y manipulación de acero, cobre, hierro, vidrio o cualquier otro metal, no importando la función que desempeñan; y

Esfera doméstica: uso de ácido muriático, lejía, desinfectantes, plaguicidas, insecticidas y similares.

A4. Trabajos de transformación de materias primas que se realizan en la fabricación artesanal de ladrillos, adobes y la fabricación de lajas de piedra decorativas.

A5. Trabajos en alta mar o bajo el agua referidos a las actividades de explotación y transporte referidas a la pesca industrial y artesanal y la recolección de corales, moluscos y algas, que impliquen la recuperación de pesadas redes y cajones de aire comprimido, inspección de diques, reparación de embarcaciones en alta mar, trabajos sumergidos bajo el agua.

A6. Trabajo de traslado, limpieza y comercialización de peces, corales, moluscos, algas, etcétera en la industria pesquera artesanal y que impliquen la carga de pesos excesivos, la permanencia en el agua, uso de utensilios filudos.

A7. Trabajos en alturas superiores a dos metros: característicos de los trabajos de limpieza de vidrios en edificios, reparación de techumbres, armado de andamios, armado de estructuras, etc.

A8. Trabajos en sistemas de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, que impliquen contacto directo con electricidad: como la instalación, reparación y mantenimiento de instalaciones eléctricas.

A9. Trabajos con exposición a ruidos continuos e intermitentes superiores a sesenta (60) decibeles o a ruido impacto. En esta categoría se incluye los trabajos de aeropuerto, aserraderos, maestranzas, perforaciones, transporte público, discotecas, comercio público, o cualquier labor que implique la exposición continua o sistemática al ruido.

a.2. Trabajos peligrosos por sus condiciones: actividades o trabajos que, por el contexto ambiental u organizacional en que se realizan, generan perjuicio en la salud y desarrollo integral de las y los adolescentes.⁸⁷

b) Comentarios sobre el listado de trabajo peligroso

b.1. Dificultades para su aplicación

La regulación de trabajos peligrosos en nuestro ordenamiento jurídico presenta algunos problemas que exponemos a continuación:

A10. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes y no ionizantes; la exposición puede ser directa o indirecta. Los trabajos en laboratorios de rayos X, aeropuertos, hospitales, fabricas de iluminación y similares.

A11. Trabajos en contacto con residuos de animales deteriorados; con glándulas, vísceras, sangre, huesos, cueros, pelos y desechos de animales; y en contacto con animales portadores de enfermedades infectocontagiosas. Trabajos como: camales, crianza de animales, comercio, transporte, procesamiento y venta de carne.

A12. Trabajos en producción, reparto o venta exclusiva de bebidas alcohólicas en establecimientos de consumo inmediato. Se refieren a las actividades relacionadas con la fabricación de vinos y bebidas alcohólicas de atención a clientes en licorerías, bares, cantinas, centros nocturnos, salas de juego de azar y similares.

A13. Trabajos en establecimientos en que se grabe, fotografíe, edite e imprima material gráfico y donde los niños, niñas y adolescentes puedan estar expuestos a ser utilizados para la elaboración de material pornográfico.

A14. Trabajos de cuidado y vigilancia de ancianos, enfermos, bebés, niñas, niños o parientes, así como de predios y lugares los cuales requieren protección y cuya integridad esté sujeta al desempeño de un adolescente, poniendo en riesgo su propia seguridad y la de otras personas.

A15. Trabajos en espacios cerrados, estrechos o aislados y sin ventilación, como en talleres de confecciones, kioscos y otros similares.

A16. Trabajos con exposición a temperaturas extremas de manera continua o intermitente. Son las que se desarrollan en lugares fríos, donde se almacenan alimentos y elementos para su conservación. Entre éstos se cuentan frigoríficos de frutas, carnes, bulbos de flores y fábricas de hielo. También son aquellas que se desarrollan en lugares con altas temperaturas como hornos de panadería, hornos, hornillos fogones y cocinillas; fundiciones, lavanderías y otros similares.

A17. Trabajos en levantamiento y traslado manual de carga, que exceda los límites permitidos. Corresponde a actividades de carga, descarga y traslado continuo e intermitente de elementos. Entre las actividades características de este tipo de trabajo se encuentran estibadores, desestibadores, transportistas manuales en mercados, muelles o almacenes, las cuales implican riesgos ergonómicos.

A18. Trabajos recolectando y seleccionando basura, residuos y otros similares.

A.19.Trabajos en el transporte, manipulación y cuidado de valores que ponen como responsable a un menor de dieciocho (18) años.

A.20. Trabajos relacionados a la fabricación y manejo de sustancias explosivas para la fabricación de artículos pirotécnicos o su colocación para su uso como efecto explosivo.

⁸⁷ Los trabajos peligrosos por sus condiciones son los siguientes:

B1. Trabajos en jornadas extensas, por encima de las seis (6) horas diarias.

B2. Trabajos que se realicen con ausencia de medidas sanitarias, de higiene y seguridad.

B3. El trabajo que se realice en medios de transporte público, interurbano o interprovincial, tales como cobradores, terramozas y otros similares.

B4. El trabajo que, por su horario, distancia o exigencias, impida la asistencia al centro educativo, socializarse entre pares o comunicarse con su familia de origen.

B5. Los trabajos en los que las y los adolescentes estén expuestos a abusos de orden físico, psicológico o sexual como son los realizados en centros nocturnos, prostíbulos, salas de juego de azar, salas o lugares de espectáculos para adultos.

B6. El trabajo doméstico que se realiza en casa de terceros, familiares o no, los que se realizan por debajo de la edad mínima de admisión al empleo y donde se pernocte bajo la modalidad “cama adentro”, que impidan la supervisión o inspección de trabajo.

B7. Trabajos en ambientes de espectáculos o similares, cuando expongan a los adolescentes a riesgos para su integridad física, psicológica y moral.

B.8. Trabajos en horarios nocturnos entre las 19:00 y 7:00 horas, siempre que no estén autorizados por el Juez.

B.9. Trabajos que se realicen en la vía pública y que exponen a las y los adolescentes a accidentes de tránsito, violencia, explotación sexual y abuso.

b.1.1. Incongruencias en la redacción del Código de los Niños y Adolescentes y la lista de trabajos peligrosos

El artículo 51 inciso 1 del CNA establece edades mínimas requeridas para autorizar el trabajo de los adolescentes en ciertos rubros:

- a) 15 años para labores agrícolas no industriales;
- b) 16 años para labores industriales, comerciales o mineras; y,
- c) 17 años para labores de pesca industrial.

En ese sentido, el legislador estableció la posibilidad de que los y las adolescentes realicen ciertas actividades a partir de edades por encima de la edad mínima general para acceder al trabajo o al empleo —14 años— (artículo 51 inciso 2 del CNA). Ello, en razón al grado de dificultad de la actividad a realizar.

Por su parte, el Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES estableció, como parte de los trabajos peligrosos —y, por ende, prohibidos de realizar por personas menores de 18 años—, los siguientes:

- a) Trabajos en los que se utilice herramientas tipo manual o mecánico y equipos especializados y que requieran capacitación y experiencia para su uso como en la *agricultura* [...], explotación e *industria maderera*, *industria alimentaria* y cocina [...]⁸⁸
- b) Trabajos en la extracción y procesamiento de minerales metálicos y no metálicos *realizados por la actividad minera formal o informal en cualquiera de sus estratos*, incluyendo la minería informal en labores subterráneas, en excavaciones, lavadero y canteras.⁸⁹
- c) Trabajos en alta mar o bajo el agua referidos a las actividades de explotación y transporte referidas a la *pesca industrial* y artesanal y la recolección de corales, moluscos y algas, que impliquen la recuperación de pesadas redes y cajones de aire comprimido, inspección de diques, reparación de embarcaciones en alta mar, trabajos sumergidos bajo el agua.⁹⁰

Del análisis comparativo de las normas citadas, se advierte que las actividades autorizadas en el artículo 51 del CNA se encuentran calificadas como trabajos peligrosos en el Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES y, por ende, estarían prohibidas. De modo que una misma materia es regulada de manera incompatible por dos normas.

En este conflicto prevalece lo dispuesto en el Código de los Niños y Adolescentes —que autoriza la realización de trabajos peligrosos por parte de personas menores de 18 años de edad— atendiendo al criterio de jerarquía, ya que el CNA, al ser una norma con rango de ley, tiene mayor jerarquía que el Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES, que aprueba la lista de trabajos peligrosos en nuestro país.

Si bien esta solución podría estar ajustada a ciertos criterios interpretativos formales, vulnera los derechos de los niños, niñas y adolescentes, por cuanto auténticas actividades peligrosas para adolescentes —actividades mineras, industriales, etc.— estarían permitidas desde el punto de vista normativo, lo que contraviene lo dispuesto en el Convenio OIT 182, referido a las peores formas de trabajo infantil. Adicionalmente, cabe recordar que los instrumentos internacionales ratificados por los Estados se sujetan a lo establecido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que en virtud del principio *pacta sunt servanda* establece que todo tratado en vigor obliga a las partes, por lo que debe ser cumplido por ellas de buena fe. Asimismo, el

⁸⁸ Numeral A2. Énfasis nuestro.

⁸⁹ Numeral A1. Énfasis nuestro.

⁹⁰ Numeral A5. Énfasis nuestro.

artículo 27 del mismo instrumento establece que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

Por estas consideraciones, y atendiendo al principio del Interés Superior del Niño, resulta inaplicable lo dispuesto en el artículo 51 inciso 1 del CNA. Sin embargo, para evitar problemas interpretativos y aplicativos, es necesaria su modificación.

b.1.2. Actividades peligrosas «promovidas» por otras normas

Por un lado, el numeral A.2 de la lista de trabajos peligrosos establece que califica como tal —de acuerdo a su naturaleza—, el manejo de vehículos de transporte y de carga pesada. Sin embargo, el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir de vehículos automotores y no motorizados en el transporte terrestre —aprobado por Decreto Supremo N° 040-2008-MTC— establece en su artículo 13 la posibilidad de que las personas mayores de 16 años —con plena capacidad de sus derechos civiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42⁹¹ y 46⁹² del Código Civil— puedan obtener su licencia de conducir en la clase A (categoría I)⁹³ y en la clase B (categorías II-a⁹⁴ o b⁹⁵ y categoría II-c⁹⁶).

En ese sentido, se establece la posibilidad de que las personas menores de edad puedan obtener licencias y, por ende, puedan conducir vehículos de transporte, lo cual está prohibido de acuerdo a la lista de trabajos peligrosos. Nótese que en este caso, tanto la norma que permite obtener la licencia de conducir como aquella que prohíbe a los y las adolescentes manejar vehículos de transporte, tienen el mismo rango normativo.

Asimismo, a través de la Ordenanza N° 1244 de fecha 2 de mayo de 2009, la Municipalidad Metropolitana de Lima reglamentó el procedimiento para otorgar las credenciales a los conductores y cobradores del servicio público, servicio especial y particular de transporte de pasajeros. Dicha norma, en su artículo 6 inciso h, establece que las personas menores de edad pueden obtener la credencial de cobrador, contando con el permiso notarial del padre o apoderado. Sin embargo, el listado de trabajos peligrosos (aprobado por Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES) establece expresamente como actividad prohibida el trabajo de cobrador (numeral b.3).⁹⁷

⁹¹ Artículo 42 del Código Civil.— Tienen plena capacidad de ejercicio de sus derechos civiles las personas que hayan cumplido dieciocho años de edad, salvo lo dispuesto en los artículos 43 y 44.

⁹² Artículo 46 del Código Civil.— Capacidad adquirida por matrimonio o título oficial. La incapacidad de las personas mayores de dieciséis (16) años cesa por matrimonio o por obtener título oficial que les autorice para ejercer una profesión u oficio. La capacidad adquirida por matrimonio no se pierde por la terminación de éste [...].

⁹³ De acuerdo al artículo 12 del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir de vehículos automotores y no motorizados en el transporte terrestre, la licencia I de la clase A autoriza a conducir vehículos automotores de transporte de personas de las categorías M1 y M2 de uso particular, así como vehículos automotores de transporte de mercancías de la categoría N1. Estos vehículos pueden llevar acoplado o enganchar otro vehículo de la categoría O1.

⁹⁴ De acuerdo al artículo 12 del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir de vehículos automotores y no motorizados en el transporte terrestre, la licencia II-a de la clase B autoriza a conducir vehículos de las categorías L1 y L2 que se encuentren destinados al transporte particular de pasajeros o al transporte de mercancías.

⁹⁵ De acuerdo al artículo 12 del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir de vehículos automotores y no motorizados en el transporte terrestre, la licencia II-b de la clase B autoriza a conducir vehículos de las categorías L3 y L4 que se encuentren destinados al transporte particular de pasajeros o al transporte de mercancías. Esta licencia permite conducir los vehículos indicados para la licencia de la categoría anterior.

⁹⁶ De acuerdo al artículo 12 del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir de vehículos automotores y no motorizados en el transporte terrestre, la licencia II-c de la clase B autoriza a conducir vehículos de la categoría L5 destinados a la prestación del servicio de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores y transporte de mercancías. Esta licencia permite conducir los vehículos indicados para la licencia de las dos (2) categorías anteriores.

⁹⁷ Cabe señalar que, mediante Informe N° 45-2013-MTPE/2/15.1 del 19 de noviembre de 2013, la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales señaló que —en aras de cumplir con las obligaciones internacionales que consagran la erradicación del trabajo infantil, y sobre la base del principio del interés superior del niño— es necesario inaplicar la referida Ordenanza N° 1244 de fecha 2 de mayo de 2009, para preferir la aplicación del D.S. N° 003-2010-MIMDES, que establece como trabajo prohibido para adolescentes el de cobrador.

A partir de lo expuesto, por tanto, se puede afirmar la necesidad de contrastar la lista de trabajos peligrosos con otras normas de nuestro ordenamiento jurídico, a fin de verificar si un supuesto de trabajo peligroso se encuentra regulado de manera incompatible en otra disposición.

b.1.3. Actividades peligrosas omitidas

El numeral A14 establece como trabajos peligrosos por su naturaleza, entre otros, las labores de cuidado de predios y lugares que requieren protección y cuya integridad esté sujeta al desempeño de un adolescente, poniendo en riesgo su propia seguridad y la de otras personas. No obstante, dicho supuesto únicamente está previsto para los casos de cuidado de bienes inmuebles, por lo que aquellas situaciones referidas al cuidado y protección de bienes muebles —como es el cuidado de vehículos, por ejemplo— no estarían cubiertas por esta disposición.

Esta situación establece la necesidad de revisar la lista de trabajos peligrosos, a fin de identificar aquellos supuestos excluidos de la norma, a fin de introducirlos posteriormente.

La lista de trabajos peligrosos debe estar en constante cambio, producto de la evolución de la sociedad y de las nuevas actividades económicas que surgen.

En ese sentido, una propuesta podría consistir en adoptar una fórmula abierta para que nuevas actividades puedan ser incluidas sin necesidad de emitir una nueva norma. Ello exigirá: a) que se establezcan criterios generales que permitan identificar los trabajos peligrosos, ya sea por su naturaleza o por sus condiciones; b) que los operadores jurídicos encargados de aplicar la normativa sobre trabajo peligroso motiven y expliquen, de manera clara y sencilla, cuándo una situación configura un trabajo peligroso para las y los adolescentes.

b.1.4. Falta de claridad en la definición del trabajo doméstico

El numeral B6 califica el trabajo doméstico como trabajo peligroso por sus condiciones, en los siguientes términos:

El trabajo doméstico que se realiza en casa de terceros, familiares o no, los que se realizan por debajo de la edad mínima de admisión al empleo y donde se pernocte bajo la modalidad «cama adentro», que impidan la supervisión o inspección de trabajo.

A partir de un análisis integral del numeral B6 se advierte que solo los casos de trabajo doméstico para terceros, por debajo de la edad mínima y cuando el servicio sea «cama adentro», configurarían trabajo peligroso y prohibido. En consecuencia, todo tipo de trabajo doméstico que no tenga dichas características estaría permitido.

Sin embargo, el trabajo doméstico, debido a su naturaleza y a las condiciones en las que se realiza dicha actividad,⁹⁸ puede vulnerar gravemente los derechos de las personas menores de edad, sin que existan evidencias de dicha vulneración. Esta situación ha impedido que existan estadísticas

⁹⁸ «Algunos niños empleados domésticos son sometidos a una rigurosa custodia o aislamiento por parte de sus empleadores. Sus padres no conocen siquiera su paradero, puesto que se les prohíbe tener contactos sociales y amigos. Muchos niños que trabajan en el servicio doméstico no reciben remuneración alguna y no cuestionan siquiera la falta de remuneración, pensando que no hacen más que prestar ayuda en la casa. No tienen posibilidad alguna de defender sus derechos. Según información recibida, cuando son objeto de abuso verbal o físico, creen que las reacciones de sus empleadores son justificadas por corresponder a errores que han cometido. Además, sus empleadores pretenden que sean agradecidos. Los niños que trabajan en el servicio doméstico autorizados a frecuentar la escuela vespertina normalmente no culminan su educación debido a su excesivo volumen de trabajo». En: Sainan, Gulnara. *Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias. Misión al Perú*. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Consejo de Derechos Humanos, 18° período de sesiones, 2011, párrafo 49.

fidedignas sobre este tipo de trabajo,⁹⁹ que, en opinión de la OIT, afectaría en mayor medida a las niñas y adolescentes mujeres.¹⁰⁰

Al respecto, mediante Informe N° 45-2013-MTPE/2/15.1 del 19 de noviembre de 2013, la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales se pronunció sobre el tema, afirmando que –a la luz del principio del interés superior del Niño–, todo tipo de trabajo doméstico se encuentra prohibido para personas menores de edad. Al respecto, la Defensoría del Pueblo comparte dicha posición, pero considera que la prohibición del trabajo doméstico debe ser expresa a través de una norma, para evitar interpretaciones dispares.

b.1.5. Necesidad de delimitar los trabajos prohibidos con otras normas

En determinados casos, para poder determinar cuándo una actividad es peligrosa, se requiere evaluar otras normas. A modo de ejemplo, el Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES, que ofrece la relación de trabajos peligrosos, establece como trabajo peligroso aquel que suponga el levantamiento y traslado manual de carga «que exceda los límites permitidos» (numeral A17).

Para determinar los «límites permitidos», el artículo 5 de la Ley N° 29088, Ley de Seguridad y Salud en el trabajo de los estibadores terrestres y transportistas manuales —concordado con lo dispuesto por el artículo 6 de su reglamento¹⁰¹— señala que los adolescentes mayores de 16 años solo podrán realizar manipulación mecánica de carga (transporte manual) en casos muy especiales y de acuerdo a la autorización de la Autoridad Administrativa de Trabajo y del Ministerio de Salud competentes, mediante la utilización de medios mecánicos de empuje con ruedas hasta un peso no mayor a 100 kilogramos.

En ese sentido, para delimitar lo que constituye trabajo peligroso en este supuesto concreto se tuvo que recurrir a otras normas. Ello es que podría generar dificultades a los operadores jurídicos encargados de aplicar la normativa sobre trabajo peligroso.

En opinión de la Defensoría del Pueblo, es necesario que la norma que establezca la lista de trabajos peligrosos defina con certeza cuáles son las actividades prohibidas, sin necesidad de remitirse a legislaciones complementarias.

b.2. Sobre la punición de trabajos peligrosos

De acuerdo al artículo 3 del Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES, las niñas, niños y adolescentes no deberán ser admitidos en trabajos, actividades y empleos por debajo de la edad mínima de admisión que establece la normativa vigente, ni realizar trabajos cuyas actividades sean peligrosas por su naturaleza o condición, **bajo sanción administrativa y penal**.

Al respecto, es preciso indicar que, si bien en dicha norma no se establece la infracción ni la sanción administrativa aplicable ante el incumplimiento de dicha norma, el artículo 25.7 del Reglamento de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo,¹⁰² lo califica como infracción muy grave:

El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad en relación de dependencia, incluyendo aquellas actividades que se realicen por debajo de las edades mínimas

⁹⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil. Estimaciones y tendencias mundiales entre el 2000 y el 2012. Resumen Ejecutivo*. Ginebra: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), 2013, p. 21.

¹⁰⁰ Ídem, p. 23.

¹⁰¹ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2009-TR, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de abril del 2009.

¹⁰² Aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR del 29 de octubre del 2006.

permitidas para la admisión en el empleo, que afecten su salud o desarrollo físico, mental, emocional, moral, social y su proceso educativo. En especial, aquellos que no cuentan con autorización de la Autoridad Administrativa de Trabajo, *los trabajos o actividades considerados como peligrosos* y aquellos que deriven en el trabajo forzoso y la trata de personas con fines de explotación laboral (énfasis nuestro).

Complementariamente, el artículo 48 del mismo cuerpo normativo establece el monto de sanciones aplicables en función a la gravedad de la infracción incurrida. En ese sentido, las infracciones calificadas como muy graves pueden llegar a tener un monto de 11 a 20 UITs. Adicionalmente, el artículo 48.1-B (incorporado mediante Decreto Supremo N° 004-2011-TR) establece que «tratándose de actos que impliquen el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo de niños, niñas y adolescentes, se impondrá la máxima multa prevista en el rango correspondiente».

Como se advierte, a nivel administrativo sancionador, la infracción a la normativa sobre trabajo peligroso se encuentra prevista de manera taxativa, además de que su comisión implica el máximo de sanción pecuniaria posible. Ello permite afirmar que, en la vía administrativa, la infracción contra el trabajo peligroso se encuentra debidamente sancionada.

En el ámbito penal, por su parte, el artículo 128° del Código Penal sanciona el delito de exposición a peligro de personas dependientes en los siguientes términos:

El que expone a peligro la vida o la salud de una persona colocada bajo su autoridad, dependencia, tutela, curatela o vigilancia, sea privándola de alimentos o cuidados indispensables, *sea someténdola a trabajos excesivos, inadecuados*, sea abusando de los medios de corrección o disciplina, sea obligándola o induciéndola a mendigar en lugares públicos, será reprimido con pena privativa de libertad *no menor de uno ni mayor de cuatro años*.

En los casos en que el agente tenga vínculo de parentesco consanguíneo o la víctima fuere menor de doce años de edad, la pena será privativa de libertad *no menor de dos ni mayor de cuatro años*.

En los casos en que el agente obligue o induzca a mendigar a dos o más personas colocadas bajo su autoridad, dependencia, tutela, curatela o vigilancia, la pena privativa de libertad será *no menor de dos ni mayor de cinco años* (énfasis nuestros).

De acuerdo a la redacción de la norma penal, es posible sancionar al empleador de un trabajador menor de edad en el caso que le hiciese realizar trabajos excesivos o inadecuados. En este rubro podrían subsumirse válidamente los supuestos de trabajo peligroso.

Sin embargo, lo cuestionable sería las reducidas penas previstas para estos casos, a diferencia del rigor mostrado en el ámbito del derecho administrativo sancionador. En ese sentido, consideramos necesaria la modificación del comentado artículo del Código Penal, con el fin de aumentar las penas previstas en este tipo de casos y así garantizar un mayor nivel de protección de los derechos de las personas menores de edad en el ámbito penal.

1.3.4. Ley N° 28131, Ley del Artista Intérprete y Ejecutante y su reglamento

El artículo 8 del Convenio OIT 138 establece que la autoridad competente podrá exceptuar la prohibición de la edad mínima cuando la persona menor de edad participe en representaciones artísticas.

En ese sentido, la Ley N° 28131, Ley del Artista Intérprete y Ejecutante,¹⁰³ respecto del artista menor de edad, establece lo siguiente:

- a) La persona menor de edad puede actuar desde que nace y tiene los mismos derechos y beneficios sociales del adulto (artículo 33.1).
- b) El contrato artístico del menor de edad debe asegurar y garantizar las óptimas condiciones psicológicas, físicas y morales en las que se desarrollará su actuación, protegiendo su estabilidad y seguridad emocional, afectiva y educacional. Corresponde a los padres o a quienes dispone la ley velar por el cumplimiento de esta disposición bajo responsabilidad (artículo 33.2).
- c) El empleo o trabajo artístico desarrollado por las niñas, niños y adolescentes se rigen por las normas pertinentes del Código del Niño y el Adolescente, y complementariamente les será de aplicación la presente Ley en lo que los beneficia. En caso de discrepancia entre ambas normas, se estará a lo que favorezca al menor de edad en aplicación del principio del Interés Superior del Niño (Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final).

Por su parte, el Reglamento de la Ley N° 28131 —aprobado por Decreto Supremo N° 058-2004-PCM—, con respecto al artista menor de edad, afirma lo siguiente:

- a) El trabajo de menores de edad en actividades artísticas, regulado por el artículo 33 de la Ley, sólo podrá efectuarse si se presentan las siguientes condiciones: *i)* no perjudique la salud o desarrollo del menor; *ii)* no entorpezca su desarrollo educativo y *iii)* no afecte la moral y buenas costumbres (artículo 21).
- b) La Autoridad Administrativa de Trabajo está facultada para prohibir, cuando no se verifiquen las condiciones señaladas, el trabajo del menor. Para el trabajo de menores que realizan su actividad de manera autónoma, son competentes las municipalidades distritales, de acuerdo a lo regulado en el Código de los Niños y Adolescentes. Estas entidades aprueban los procedimientos de autorización del trabajo de personas menores de edad (artículo 21).
- c) En los casos de incumplimiento de las disposiciones laborales del presente Reglamento, las infracciones y sus respectivas sanciones son dispuestas de conformidad con la Ley General de Inspección de Trabajo y Defensa del Trabajador, su reglamento y sus normas modificatorias (artículo 50).

Sobre este punto cabe realizar los siguientes comentarios:

- a) La situación del artista menor de edad, por mandato del propio Convenio 138 es especial, por lo que requiere de una regulación particular que permita garantizar los derechos fundamentales de este grupo vulnerable. Si bien la Ley N° 28131 y su reglamento tienen disposiciones referidas al régimen del artista menor de edad, es necesario que se establezca una regulación más detallada, que establezca el procedimiento de autorización y supervisión del trabajo del artista menor de edad, así como las condiciones en que se realiza dicho trabajo (horario, remuneración, derechos y obligaciones de las partes, etc.).

Por ejemplo, en otros países existen normas especiales que regulan el trabajo de artistas menores de edad:

¹⁰³ Publicada el 19 de diciembre de 2003 en el diario oficial *El Peruano*.

- En la provincia de Buenos Aires, Argentina, el Ministerio de Trabajo emitió la Resolución N° 44/08, a través de la cual se establece el procedimiento de inscripción y fiscalización del trabajo del artista menor de edad.¹⁰⁴
 - En Nueva York se promulgó una normativa dirigida a regular y a establecer límites al trabajo de modelos menores de edad, con disposiciones destinadas a garantizar su derecho a la educación y a la salud, entre otros.¹⁰⁵
- b) Las infracciones y sanciones que se impondrían en caso de incumplimiento del régimen del artista menor de edad —de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Inspección del Trabajo y su reglamento— solo se aplican a los casos de trabajo dependiente,¹⁰⁶ por lo que los supuestos de trabajo autónomo quedan fuera de sanción, en virtud al principio de tipicidad del Derecho Administrativo Sancionador.¹⁰⁷

Ello determinaría que no solo los artistas menores de edad, sino todo aquel adolescente trabajador que realice trabajo autónomo, no estarían protegidos por la Ley General de Inspección de Trabajo y su reglamento. Por ende, la Defensoría del Pueblo considera que dicha norma debe ser modificada para que proteja por igual los supuestos de trabajo dependiente como los supuestos de trabajo autónomo.

1.3.5. Ley N° 28992, Ley que sustituye la Tercera Disposición Final y Transitoria de la Ley N° 27651, Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal¹⁰⁸

La Tercera Disposición Final y Transitoria de la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal establecía lo siguiente:

El incumplimiento del Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual prevé que la edad mínima de trabajo no debería ser inferior a los catorce (14) años, será sancionado conforme a las reglas previstas en la vía administrativa.

La lectura literal de dicha norma llevaba a inferir que los adolescentes mayores de 14 años podrían laborar en la pequeña minería y la minería artesanal. Sin embargo, dicha interpretación colisionaba directamente con lo dispuesto por el artículo 3 del Convenio 138, que establece que en los casos de trabajos riesgosos o peligrosos para la salud y la moralidad de las personas menores de edad, como es el caso del trabajo minero, la edad mínima no será inferior a 18 años.

Por ello, mediante la Ley N° 28992¹⁰⁹ se modificó dicho artículo, estipulándose lo siguiente:

¹⁰⁴ Información disponible en: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/trabajoinfantilno/res44-08_provbsas.pdf (consultada el 01 de abril de 2014).

¹⁰⁵ Información disponible en: <http://smoda.elpais.com/articulos/ninos-modelo-si-pero-con-derechos/4010> (consultada el 13 de noviembre de 2013).

¹⁰⁶ Artículo 25 del Decreto Supremo N° 0019-2006-TR.— Infracciones muy graves en materia de relaciones labores. Son infracciones muy graves los siguientes incumplimientos:

[...] 7. El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad *en relación de dependencia*, incluyendo aquellas actividades que se realicen por debajo de las edades mínimas permitidas para la admisión en el empleo, que afecten su salud o desarrollo físico, mental, emocional, moral, social y su proceso educativo (resaltado nuestro).

¹⁰⁷ Artículo 230.4. de la Ley N° 27444.— Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

¹⁰⁸ Publicado el 24 de enero de 2002 en el diario oficial *El Peruano*.

¹⁰⁹ Publicado el 27 de marzo de 2007 en el diario oficial *El Peruano*.

Se prohíbe el trabajo de las personas menores de 18 años de edad en cualquiera de las actividades mineras a las que se refiere la presente Ley. Los niños, niñas y adolescentes tienen el derecho a ser retirados o a mantenerse al margen de esta actividad laboral que representa un riesgo para su salud y seguridad, y a gozar prioritariamente de las medidas de protección que establece el Código de los Niños y Adolescentes (énfasis nuestro).

Paralelamente, el Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES, que establece la lista de trabajos peligrosos, prohíbe que los y las adolescentes realicen trabajos en «la extracción y procesamiento de minerales metálicos y no metálicos realizados por la actividad minera formal o informal en cualquiera de sus estratos, incluyendo la minería informal en labores subterráneas, en excavaciones, lavaderos y canteras».

Por ende, queda claro que ninguna persona menor de edad puede realizar labores en la actividad minera, sea o no artesanal.

1.3.6. Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo¹¹⁰

El artículo 67 de la Ley N° 29783 establece lo siguiente:

El empleador no emplea adolescentes para la realización de actividades insalubres o peligrosas que puedan afectar su normal desarrollo físico y mental, teniendo en cuenta las disposiciones legales sobre la materia. El empleador debe realizar una evaluación de los puestos de trabajo que van a desempeñar los adolescentes previamente a su incorporación laboral, a fin de determinar la naturaleza, el grado y la duración de la exposición al riesgo, con el objeto de adoptar las medidas preventivas necesarias. El empleador practica exámenes médicos antes, durante y al término de la relación laboral a los adolescentes trabajadores (énfasis nuestro).

La norma citada hace una remisión expresa a las normas que regulan el trabajo peligroso de los y las adolescentes, es decir el Código de los Niños y Adolescentes (artículo 58) y el Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES (Relación de Trabajos Peligrosos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud Integral y la Moral de las y los Adolescentes).

El Convenio 182 prohíbe que las personas menores de edad realicen actividades peligrosas (artículos 3 y 4). En ese sentido, aunque el artículo 67 mencione que el empleador determinará la naturaleza, el grado y la duración de exposición al riesgo cuando evalúe los puestos de trabajo para adolescentes, a fin de adoptar las medidas preventivas necesarias, el Convenio citado es claro al afirmar que ningún adolescente realizará trabajo peligroso, sin ninguna excepción.

1.3.7. Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP, que aprueba el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA)¹¹¹

El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia—PNAIA 2012-2021, constituye la política pública más importante en materia de niñez y adolescencia en nuestro país. Comprende cuatro objetivos estratégicos, 25 resultados esperados al año 2021 y seis metas emblemáticas.

Cabe indicar que sobre el tema de trabajo infantil, el Resultado Esperado N° 6: **Niñas, niños y adolescentes se encuentran protegidos frente al trabajo infantil**, tiene como objetivo erradicar el trabajo de niñas, niños y adolescentes con edades por debajo de la mínima establecida. Por su parte, el Resultado Esperado N° 8: **Las y los adolescentes se encuentran protegidos frente al trabajo peligroso**, tiene como meta eliminar el trabajo peligroso realizado por adolescentes aún dentro de la edad laboral permitida.

¹¹⁰ Publicado el 20 de agosto de 2011 en el diario oficial *El Peruano*.

¹¹¹ Publicado el 14 de abril del 2012 en el diario oficial *El Peruano*.

Al respecto, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ha dado cuenta de diversos avances sobre el tema, entre los que cabe resaltar los siguientes:¹¹²

- a) Para el año 2012, la tasa de actividad laboral de la población de 6 a 13 años de edad fue de 12.2% habiendo disminuido en 7 puntos porcentuales respecto al año 2010, en que alcanzó el 19.2%.
- b) Durante el año 2012, 195 comisarías a nivel nacional, desarrollaron acciones en el marco del **Programa Colibrí**, a fin de proteger a los menores de edad que trabajan, brindándoles capacitación y orientación.
- c) El Poder Judicial, en el marco de la Ley N° 29497, Ley Procesal de Trabajo, implementó nuevos juzgados laborales especializados, con el objetivo de atender las demandas correspondientes. Cabe precisar que este nuevo modelo procesal garantiza una participación activa de las y los adolescentes trabajadores, a fin de que puedan hacer valer sus derechos en la vía judicial. En ese sentido, se crearon 27 nuevos órganos jurisdiccionales en Lima.

De otro lado, con respecto al Resultado Esperado N° 8 (**Las y los adolescentes se encuentran protegidos frente al trabajo peligroso**), de acuerdo al primer informe de avances del PNAIA, se advierte que la Policía Nacional del Perú realizó actividades de inspección y rescate de adolescentes que realizaban trabajos peligrosos.¹¹³

Al respecto, si bien la Policía Nacional del Perú tiene como función el brindar protección preferente al niño, niña, adolescente, adulto mayor, mujer y poblaciones vulnerables,¹¹⁴ no tiene competencia expresa para realizar inspecciones en materia de trabajo infantil. Y es que, de conformidad con el principio de legalidad, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.¹¹⁵

Distinto es el caso que la Policía Nacional del Perú, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, brinde apoyo en los operativos de inspección laboral, destinados a verificar situaciones de trabajo infantil o de explotación laboral de menores de edad. Sin embargo, en estos escenarios el rol que cumple la Policía es brindar seguridad y protección a los inspectores de trabajo, además de garantizar los derechos fundamentales de las víctimas menores de edad que puedan ser rescatadas a raíz de los operativos.

¹¹² Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). *Primer informe anual de avances del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021*, pp. 40-42.

¹¹³ «Las DIRTEPOLES con la finalidad de contribuir a prevenir el trabajo peligroso han desarrollado las siguientes acciones: el Frente Policial de Cajamarca a través de 10 operativos rescató a 30 a menores de edad que realizaban trabajos peligrosos y en coordinación con Gobiernos Regionales y Locales logró que éstos brinden trabajos para adolescentes en la confección de artesanía, pintura, etc. La Comisaría de Familia de Tacna elaboró 30 informes ingresados a las fiscalías mixtas y de familia por abandono moral y material de 12 niñas y 14 niños y 09 adolescente y ejecutó 34 operativos por mendicidad y/o niños trabajadores rescatando a 18, niñas, 24 niños y 10 adolescentes; la DIRTEPOL Junín, realizó 52 operativos logrado registrar a 155 menores de edad, que realizaban trabajo peligroso. El 14% trabaja como comerciante al por mayor o menor, el 19% como personal doméstico o de servicio limpiando, lavando, planchando o realizando actividades afines), el 66% trabaja como peón agropecuario y menos del 1% trabaja en la fabricación artesanal de ladrillos, considerado como trabajo peligroso de riesgo para la salud de este grupo etario; DIRTEPOL Lambayeque en coordinación con la Fiscalía de la Familia, desarrolló operativos preventivos, logrando intervenir a 354 adolescentes, que realizan trabajos como cobradores de combi, limpia parabrisas en cruceros vehiculares, lustradores de zapatos, entre otros y realizaron talleres de natación, karate, fútbol, vóley». En: MIMP. Op. cit., p. 51.

¹¹⁴ Artículo 10 inciso 13 del Decreto Legislativo N° 1148, Ley de la Policía Nacional del Perú, del 11 de diciembre de 2012.

¹¹⁵ Inciso 1.1 del Artículo IV del Título Preliminar, Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

En ese sentido, es recomendable que se establezcan guías y protocolos que permitan coordinar los esfuerzos de las diversas instituciones involucradas en la erradicación del trabajo infantil.

1.3.8. Decreto Supremo N° 015-2012-TR, que aprueba la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021¹¹⁶

La Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021 (ENPETI),¹¹⁷ representa un esfuerzo del Estado peruano destinado a articular las funciones de las distintas entidades públicas en torno a la prevención y erradicación del trabajo infantil y prioritariamente sus peores formas. El objetivo de la estrategia es brindar una respuesta intersectorial eficaz al problema del trabajo infantil, que se base en metas e indicadores claros, que cuente con un adecuado respaldo presupuestal y que, además, integre a la sociedad civil y la comunidad urbana y rural en el logro de los objetivos trazados.

Por ello, el texto de la ENPETI ha sido objeto de diversos procesos de consulta y validación con entidades públicas, con los propios niños, niñas y adolescentes, con colectivos de la sociedad civil y con organizaciones de empleadores y trabajadores reunidos en el Comité Directivo Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI).¹¹⁸

Cabe señalar que la ENPETI se emitió teniendo como marco lo dispuesto en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 —que es la norma marco en materia de infancia y adolescencia—, y guarda concordancia con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, que establece que la prevención y erradicación de las peores formas de trabajo infantil constituye una política específica, que forma parte de las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento en materia de empleo. Al respecto, es importante tener en cuenta que una política nacional relativa al trabajo infantil solo tiene sentido si va acompañada por una adecuada política pública a favor de los niños, niñas y adolescente en general, por lo que resulta necesario que exista coordinación entre las políticas en materia de formación, salud infantil y empleo.¹¹⁹

De otro lado, es preciso indicar que la ENPETI tiene como resultado final la erradicación del trabajo infantil. Para dicho objetivo, plantea 2 resultados esperados, que a su vez se subdividen en 6 ejes de acción.¹²⁰ Por ello, en una primera etapa (que abarca los dos primeros años desde su

¹¹⁶ Publicada el 5 de setiembre de 2012 en el diario oficial *El Peruano*.

¹¹⁷ La preocupación por abordar el trabajo infantil en el Perú no es reciente. El Estado peruano ha venido implementando en el transcurso de los últimos años diversas acciones con el objeto de reducir el trabajo infantil. Así, de manera concordante con lo señalado en la Convención sobre los Derechos del Niño y en los convenios fundamentales de la OIT sobre la prevención y erradicación del trabajo infantil, el Acuerdo Nacional incorpora como parte de su Décimo Cuarta Política de Estado (referida al acceso al empleo digno y productivo) la erradicación de las peores formas de trabajo infantil y la protección de los niños, niñas y adolescentes contra el trabajo peligroso. En esta misma línea, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2002-2010 y el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2005-2010, ofrecieron un importante marco de acción para la protección de la infancia y adolescencia y la prevención y erradicación del trabajo infantil. Ver en: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. *Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021*. Lima, 2012. pp. 8-9.

¹¹⁸ MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. *Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021*. Lima, 2012, p. 9.

¹¹⁹ PICARD, 1995, p. 2, citado por HERNÁNDEZ-PULIDO, Ricardo y Tania CARON, op. cit., p. 124.

¹²⁰ Resultado final: Erradicar el trabajo infantil.

Resultado 1: Erradicar el trabajo infantil por debajo de la edad mínima de admisión al empleo.

Resultado 2: Erradicar el trabajo infantil peligroso y la explotación infantil y adolescente.

Eje 1: Pobreza. Objetivo específico 1: incrementar el ingreso promedio de las familias pobres, con niños, niñas y adolescentes en riesgo, o en trabajo infantil, de modo sostenible.

Eje 2: Educación y uso del tiempo libre. Objetivo específico 2: incrementar la conclusión oportuna de la educación básica y el uso creativo del tiempo libre de los niños, niñas y adolescentes.

Eje 3: Tolerancia social. Objetivo específico 3: reducir la tolerancia social al trabajo infantil.

aprobación), se han puesto en marcha tres (03) pilotos que permitirán probar las metodologías propuestas.¹²¹

1.3.9. Aspectos pendientes

Finalmente, consideramos importante ocuparnos de dos aspectos aún se encuentran pendientes de una adecuada y específica regulación:

c.1. Programas de protección para los niños, niñas y adolescentes que trabajan

Las niñas, niños y adolescentes que se encuentren realizando trabajos peligrosos deberían ser atendidos en programas de protección implementados a nivel regional y local, a efectos de restituir sus derechos vulnerados. Y es que la protección que exigen los instrumentos internacionales de la materia no se restringe a sancionar las conductas que favorezcan la realización de trabajos peligrosos por personas menores de edad, sino también exigen implementar programas de apoyo para víctimas de trabajos peligrosos, y en general, de las peores formas de trabajo infantil (Art. 7.2 Convenio 182 OIT). Por ello, es necesario que se establezcan programas en ese sentido, los mismos que deberían contar con la participación de las diferentes entidades del Estado y de la sociedad civil.

c.2. Actualización de la relación de trabajos peligrosos

La vigente relación de trabajos peligrosos debe ser actualizada —tal como lo establece el propio artículo 4 del Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES—. Ello se justifica en la medida que los avances tecnológicos crean nuevas situaciones de indefensión, lo que genera la necesaria intervención del Estado para garantizar los derechos de las personas menores de edad. Asimismo, los tipos de trabajos peligrosos prohibidos varían de un país a otro, en función del contexto socio económico vigente y de lo que determine la autoridad competente. En tal sentido, un trabajo calificado de peligroso (y por ende considerado una de las peores formas de trabajo infantil) en un país puede no definirse como una de las peores formas de trabajo infantil en otro.¹²²

Eje 4: Condiciones de trabajo. Objetivo específico 4: mejorar las condiciones laborales del trabajo adolescente permitido.

Eje 5: Protección. Objetivo específico 5: incrementar y fortalecer servicios de detección, protección y sanción frente al trabajo infantil peligroso y a la explotación infantil y adolescente.

¹²¹ Los pilotos son los siguientes:

- Piloto 1 (Piloto Semilla): interviene en las regiones de Junín, Pasco y Huancavelica. Beneficiará a 6, 000 niños y niñas, 3 mil familias y 500 adolescentes.
- Piloto 2 (Piloto Carabayllo): beneficiará a 1,000 hogares, así como a 1,500 niños, niñas y adolescentes.
- Piloto 3 (Piloto Huánuco): intervendrá en 12 distritos de esa región, beneficiando a 4,900 hogares y 25 mil niños, niñas y adolescentes.

Información obtenida del Oficio N° 058-2013-MTPE/2/15, de fecha 28 de enero de 2013, remitido por la Director General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Saluden el Trabajo del Ministerio de Trabajo, Edgardo Sergio Balbín Torres, a la Vice Ministra de Trabajo del Ministerio de Trabajo, Sylvia Cáceres Pizarro. Información disponible en: <http://www.dol.gov/ilab/programs/ocft/tvpra/20130129e.pdf>.

¹²² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Dar un rostro humano a la globalización. Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008. Informe III (Parte 1B)*. Ginebra: Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012, p. 202.

1.4. Recomendaciones formuladas por entidades internacionales en materia de trabajo infantil

a) Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)

Cabe señalar que cuando un país ratifica un convenio de la OIT, está obligado a presentar memorias regulares sobre las medidas que ha adoptado para aplicarlo. Por ello, en 1926 se creó la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), con el fin de examinar el creciente número de memorias de los gobiernos sobre los convenios ratificados. Actualmente, dicha Comisión está compuesta por 20 especialistas, nombrados por el Consejo de Administración por periodos de tres años.

También es importante señalar que, luego que la CEACR examina la aplicación de las normas internacionales del trabajo, efectúa dos tipos de comentarios: observaciones y solicitudes directas. Las observaciones contienen advertencias sobre las cuestiones fundamentales planteadas por la aplicación de un determinado convenio por parte de un Estado. Estas observaciones se publican en el informe anual de la Comisión. Por su parte, las solicitudes directas se relacionan con cuestiones más técnicas o con peticiones de más información a los Estados. Estas solicitudes no se publican en el informe, sino que se comunican directamente a los gobiernos concernidos.¹²³

En resumen, los informes anuales de la CEACR constituyen la perspectiva oficial y autorizada acerca de la situación y vigencia de los derechos fundamentales en el trabajo en el Perú.¹²⁴

En el caso peruano, es preciso señalar que la CEACR ha realizados importantes comentarios referidos a la aplicación del Convenio 138 en el Informe III (Parte 1A) del año 2012.¹²⁵ Entre ellos, cabe señalar los siguientes:

- Existe preocupación por el gran número de niños menores de 14 años que realizan actividades económicas, especialmente en trabajos peligrosos. En ese sentido, la CEARC ha solicitado al Estado peruano que brinde: a) información sobre las medidas adoptadas y los resultados obtenidos en el marco de la aplicación de la Estrategia Nacional para la Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil 2012-2021; b) información sobre la aplicación del Convenio 138 en la práctica, especialmente, estadísticas recientes sobre el empleo de niños y adolescentes y c) extractos de los informes de la inspección del trabajo que pongan de relieve el número y la naturaleza de las infracciones observadas y las sanciones impuestas.
- La CEARC solicita al Estado peruano: a) que continúe adoptando medidas para adaptar y reforzar la inspección del trabajo a fin de mejorar la capacidad de los inspectores en la identificación de los casos de trabajo infantil en el sector informal con miras a garantizar la protección acordada por el Convenio a las personas menores de 14 años que ejercen una actividad; b) que brinde información sobre las medidas adoptadas a este respecto, así como sobre los resultados obtenidos.

¹²³ El informe anual de la Comisión de Expertos consta de tres partes. La Parte I contiene el Informe general, que incluye los comentarios acerca del respeto de los Estados Miembros de sus obligaciones constitucionales; la Parte II contiene las observaciones sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo; y la Parte III contiene el Estudio general. Información disponible en: <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang-es/index.htm>.

¹²⁴ QUIÑONES INFANTE, Sergio. «El trabajo infantil en el Perú: alcances principales». En: OJEDA AVILÉS, Antonio *et al.* *Temas centrales del derecho del trabajo del siglo XXI*. Lima: ARA, PUCP, Facultad de Derecho, 2009, p. 100.

¹²⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones*. 2012. Informe III (Parte 1A), pp. 456-458.

Existe satisfacción por los proyectos de modificación del Código de los Niños y Adolescentes, que buscan fijar la edad mínima de admisión al empleo y al trabajo en 15 años. En ese sentido, la CEARC pide al Estado que brinde información sobre todos los progresos realizados a este respecto. Asimismo, exhorta a que solo los niños y adolescentes de más de 16 años puedan ser autorizados a efectuar un trabajo nocturno entre las 19:00 y las 7:00 horas durante un plazo limitado, respetando las condiciones previstas en el artículo 3 párrafo 3 del Convenio y también solicita información sobre todos los progresos realizados a este respecto.

Por otro lado, con respecto a la aplicación del Convenio OIT 182, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en su Informe III (Parte 1A) (2012)¹²⁶ ha señalado al Estado peruano lo siguiente:

- La CEACR expresa su grave preocupación por la amplitud del fenómeno de venta y trata y de explotación sexual comercial de niños y adolescentes menores de 18 años. Por consiguiente, insta al Estado para que intensifique sus esfuerzos para garantizar la eliminación de estas peores formas de trabajo infantil en la práctica, procurando que se realicen investigaciones en profundidad y se procese de forma eficaz a las personas que cometen estos actos, incluidos los funcionarios que se sospecha que son cómplices, y que se impongan sanciones lo suficientemente eficaces y disuasorias.
- La CEACR insta a que se adopten las medidas necesarias a fin de garantizar que los niños involucrados en la minería reciban la protección prevista por la legislación nacional (que prohíbe dicha situación), y se prevé, entre otras medidas, el reforzamiento de las capacidades de la inspección del trabajo en las minas.
- La CEACR pide que se continúen los esfuerzos para proteger de los trabajos peligrosos a los niños, niñas y adolescentes que trabajan como domésticos y alienta a adoptar medidas para reforzar las capacidades de la inspección del trabajo infantil a fin de garantizar la aplicación del Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES que aprueba la relación de trabajos peligrosos y actividades peligrosas o nocivas para la salud integral y la moral de las y los adolescentes.
- La CEACR también exhorta a continuar adoptando medidas inmediatas y eficaces para librar a los niños de las situaciones de trata y explotación sexual con fines comerciales y garantizar su readaptación e integración social.
- Asimismo, la CEACR solicita que se intensifiquen los esfuerzos para garantizar la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, especialmente, la trata, la explotación sexual con fines comerciales y los trabajos peligrosos.

De la información expuesta, se advierte que el Estado peruano debe asumir un papel activo en la lucha para erradicar las peores formas de trabajo infantil. A tal efecto, destaca la importancia que presenta la inspección de trabajo como mecanismo para proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes involucrados en las peores formas de trabajo infantil.

¹²⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones*. 2012. Informe III (Parte 1A), pp. 458-461.

Capítulo II

El registro de adolescentes trabajadores

2.1. Registro de adolescentes trabajadores: fundamento

El artículo 9.3 del Convenio 138 de la OIT establece que la legislación nacional o la autoridad competente de cada Estado, determinará los registros u otros documentos que el empleador deberá llevar y tener a disposición de la autoridad competente. Estos registros deberán indicar el nombre, apellidos, edad y/o fecha de nacimiento —debidamente certificados siempre que sea posible— de todas las personas menores de dieciocho años empleadas por él o que trabajen para él.

En esa misma línea, el artículo 16, literal b, de la Recomendación N° 146 de la OIT sugiere a los empleadores llevar y tener a disposición de la autoridad competente registros u otros documentos en los que se indiquen el nombre, apellidos y la fecha de nacimiento o la edad, no solo de las personas menores de edad empleadas por ellos, sino también de las que reciban orientación o formación profesional en sus empresas.

En esa medida, los instrumentos internacionales señalados establecen la necesidad de contar con un registro de adolescentes trabajadores, a cargo del empleador. Dicho registro cumple una función esencial, tal como lo expresó la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR):

[...] Los registros de empleo de los empleadores constituyen una herramienta valiosa que los inspectores del trabajo utilizan para controlar el empleo de los jóvenes. En estos registros (o documentos similares), previstos en el artículo 9, 3), del Convenio, se deberían indicar el nombre y apellidos y la edad o fecha de nacimiento de todas las personas menores de 18 años empleadas. Los registros deben ponerse a disposición de los inspectores del trabajo, ya que su consulta puede ayudar a los inspectores del trabajo a descubrir las infracciones relativas al trabajo infantil.¹²⁷

En efecto, la información que se obtenga en el registro de adolescente trabajador constituye un insumo necesario para el sistema de inspección laboral en materia de trabajo infantil, que verificará si: a) se cumplen con los requisitos para que las personas menores de edad puedan acceder, excepcionalmente, al trabajo o empleo —autorización vigente por parte de las autoridades competentes, consentimiento de los padres o apoderados, etc.—; b) se respetan las condiciones mínimas establecidas para los adolescentes trabajadores, de acuerdo a la normativa nacional e internacional —edad mínima, horario de trabajo especial, labores permitidas, remuneración mínima vital, etc.—; b) se cumple con garantizar los derechos fundamentales a la salud, educación, entre otros de los y las adolescentes trabajadores —institución educativa a la que asiste, horario de estudios, certificado médico, etc.—.

Cabe precisar que, como lo señaló la CEACR, si bien el registro de los adolescentes trabajadores debe estar a cargo del empleador, también puede recurrirse a «documentos similares». Ese sería el caso, por ejemplo, del registro de adolescentes trabajadores a cargo de entidades estatales, como son ministerios o gobiernos locales.

¹²⁷ Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012. Dar un rostro humano a la globalización. Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008. Informe III (Parte 1B). Párrafo 404, pp. 188.

2.2. El registro de adolescentes trabajadores: objetivos y requisitos

El Capítulo IV del Código de los Niños y Adolescentes, Ley N° 27337, regula todo lo referido al «Régimen del Adolescente Trabajador». En ese sentido, desarrolla diversos aspectos referidos al trabajo que pueden realizar los y las adolescentes, en concordancia con lo dispuesto en diversos instrumentos internacionales ratificados por nuestro país:

2.2.1. El artículo 48 establece que dicha regulación se aplica a todas las y los adolescentes trabajadores, ya sea que cumplan labores: a) en forma dependiente o por cuenta ajena, es decir, estén bajo la dirección de un empleador; b) por cuenta propia o en forma independiente, que implica la realización de actividades de manera autónoma; c) en el ámbito doméstico, esto es, referido a las labores del hogar y; d) en el ámbito familiar.¹²⁸

De ello se advierte que lo importante en materia de trabajo infantil es la actividad que realizan las personas menores de edad y que benefician a un tercero, independientemente de que exista un vínculo permanente o temporal con este tercero o que se otorgue una remuneración a cambio de la labor prestada.

2.2.2. El artículo 50 establece que los adolescentes requieren autorización para trabajar. Esta disposición guarda concordancia con lo señalado en el Convenio 138 OIT —así como en otros instrumentos internacionales— que hablan de una «admisión» al empleo o trabajo.

En ese sentido, las personas menores de edad no pueden realizar libremente actividades calificadas como laborales, sino que requieren de una autorización previa para ello. Esta exigencia se justifica en el hecho que cualquier actividad laboral puede repercutir negativamente en el ejercicio de los derechos fundamentales a la salud, educación, entre otros. Así, para que una persona menor de edad entre al mundo laboral, se requiere verificar antes si se dan las condiciones para ello.

En otros términos, las personas menores de edad pueden realizar actividades laborales, siempre y cuando ello no impida ni vulnere el ejercicio de sus derechos fundamentales, ni atente contra su proceso de formación y desarrollo. Por tanto, la autorización emitida por el Estado acredita que se dan las condiciones para que las personas menores de edad puedan trabajar, que además serán evaluadas periódicamente a través del sistema de inspección de trabajo.

Excepcionalmente, para el caso del trabajo adolescente familiar no remunerado, el Código de los Niños y Adolescentes no exige autorización porque se entiende que las actividades que realiza la persona menor de edad se realizan en un ámbito de protección como es la familia, y tienen como fin apoyar económicamente con el hogar.

Sin embargo, ello no implica que se exonere de supervisión a dicho sector de adolescentes trabajadores. Es por ello que el artículo 50 establece que el responsable de la familia inscribirá al adolescente trabajador en el registro municipal correspondiente, con el propósito que la información que se brinde pueda ser verificada posteriormente por el sistema de inspección laboral, y de esta manera evitar situaciones de abuso y explotación.

2.2.3. De acuerdo al artículo 52, la competencia para inscribir, autorizar y supervisar el trabajo de los adolescentes varía de acuerdo al tipo de actividad que realiza:

- En el caso de trabajos por cuenta ajena o que se presten en relación de dependencia, es el sector Trabajo a través de sus distintas dependencias.

¹²⁸ El artículo 48 del CNA excluye de su ámbito de aplicación el trabajo de los aprendices y practicantes, ya que en ese caso se aplica lo dispuesto en la Ley N° 28518, Ley sobre modalidades formativas laborales. Ello no quiere decir que no se les brinde protección, sino más bien que se les aplica un régimen jurídico especial, en atención a las actividades de aprendizaje que realizan.

- En el caso de los trabajos domésticos, por cuenta propia o que se realicen en forma independiente, son los municipios distritales y provinciales —en el ámbito de su competencia— las entidades encargadas.

La disposición citada es clara: las entidades mencionadas tienen competencia para inscribir, autorizar y supervisar el trabajo de las y los adolescentes. En esa medida, tanto los organismos que conforman el sector Trabajo —Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y direcciones regionales de trabajo—, como los gobiernos provinciales y distritales deben contar con la capacidad institucional suficiente para realizar dichas labores que constituyen obligaciones asumidas por el Estado peruano con la suscripción de instrumentos internacionales como es el Convenio 138 OIT.

Complementariamente, el artículo 53 establece que las entidades señaladas anteriormente contarán con «registros de adolescentes trabajadores» que deberán consignar obligatoriamente los siguientes datos:

- a) Nombre completo del adolescente:** que debe incluir sus nombres de pila y apellidos completos. Ello permitirá identificar correctamente a la persona menor de edad. Asimismo, se debe consignar expresamente su sexo, lo que permitirá establecer tendencias sobre género en materia de trabajo infantil, y así adoptar políticas públicas adecuadas.
- b) Nombre de sus padres, tutores o responsables:** esta información permitirá identificar a las personas encargadas del cuidado de la persona menor de edad, así como el grado de parentesco o relación jurídica que existe con esta.

Adicionalmente, esta información permitirá establecer un vínculo entre las personas encargadas del cuidado de las y los adolescentes trabajadores y las entidades que emiten la autorización, para futuras inspecciones y asignación de responsabilidades. No debe olvidarse que, en el marco de un Estado Constitucional de Derecho, la protección especial del interés superior del niño, niñas y adolescente no solo recae en el Estado y la sociedad en su conjunto, sino especialmente en el padre, la madre o quien sea el responsable de velar por sus derechos fundamentales.¹²⁹

- c) Fecha de nacimiento:** que debe consignar los datos completos del año, mes y día. Ello permitirá determinar si, a la fecha del registro, las y los adolescentes contaban con las edades mínimas exigidas por la legislación para acceder al trabajo o empleo.

Evidentemente, la fecha de nacimiento deberá estar justificada en la partida de nacimiento o en otro documento público —certificado de nacido vivo, etc.— que acredite la veracidad de dicha información.

- d) Dirección y lugar de residencia:** se debe precisar no solo la provincia o el distrito, sino también la dirección del lugar donde habita. Este dato es imprescindible para ubicar a los adolescentes trabajadores y a sus padres y/o apoderados, a fin de: i) contrastar y verificar cualquier dato o información que se haya consignado en el registro de adolescentes trabajadores; ii) para apreciar si existen las condiciones para que la persona menor de edad trabaje, sin afectar sus derechos fundamentales —educación, salud, etc.—.
- e) Labor que desempeña:** se requiere establecer con precisión cuál es la labor que desempeña la persona menor de edad en el mundo laboral, ya sea ante un empleador o de manera autónoma.

¹²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 02132-2008-AA/TC. Fundamento jurídico N° 10.

En ese sentido, se requiere señalar de manera expresa y con el mayor detalle posible el tipo de actividad que realizará la persona menor de edad. Este requisito es importante para determinar si la labor a desempeñar constituye una actividad permitida o entra en el ámbito de las actividades prohibidas, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES. De darse este último caso, evidentemente se rechazará la inscripción.

- f) **Remuneración:** la remuneración que perciba la persona menor de edad no deberá ser inferior al mínimo vital vigente. Ello se debe a que, si bien el régimen que detentan los adolescentes trabajadores es especial en comparación con el régimen para trabajadores adultos — en el caso del horario de trabajo, labores permitidas, etc.—, ello no quita que tengan la condición de trabajadores y que, por ende, adquieran los mismos beneficios y derechos, en estricto cumplimiento del principio-derecho de igualdad. En ese sentido, nuestra legislación protege específicamente a los jóvenes trabajadores contra cualquier discriminación en materia de remuneración, a diferencia de otras realidades en las que sí se establecen salarios escalonados en función de la edad.¹³⁰

Por lo demás, así lo ha reconocido nuestro legislador en el artículo 59 del Código de los Niños y Adolescentes, al señalar que «el adolescente trabajador no percibirá una remuneración inferior a la de los demás trabajadores de su misma categoría en trabajos similares».

- g) **Horario de trabajo:** tanto a nivel internacional como en el ámbito interno se establece un régimen especial para el adolescente trabajador, que se caracteriza, entre otras cosas, por presentar un horario de trabajo diferenciado al de los adultos.

Así, se establece que para los adolescentes entre 12 y 14 años, la jornada de trabajo no excederá de cuatro horas diarias ni de veinticuatro horas semanales —que se refiere al supuesto de los trabajos ligeros¹³¹— y para los adolescentes entre los 15 y 17 años, no excederá de seis horas diarias ni de treinta y seis horas semanales. En ese sentido, el registro debe consignar de forma exacta la cantidad de horas que trabajan las personas menores de edad.

Adicionalmente, el registro sobre el horario también debe consignar si el trabajo se realiza de manera diurna o nocturna —este último se cuenta entre las 19.00 y las 7.00 horas—. Y es que, de acuerdo a lo señalado por el artículo 57 del Código de los Niños y Adolescentes, únicamente procede el trabajo nocturno para adolescentes siempre que concurran los siguientes requisitos: a) el adolescente deberá tener entre 15 y 18 años, y b) deberá contar con autorización judicial.

- h) **Escuela a la que asiste y horario de estudios:** el cumplimiento de este requisito es fundamental, toda vez que permite verificar que el trabajo que va a desempeñar el adolescente no tiene un impacto negativo en el ejercicio de su derecho a la educación.

Así, se debe establecer el nombre y la dirección de la institución educativa a la que asiste la persona menor de edad, su horario de estudios, de manera detallada. Asimismo, debe consignarse el grado que cursa, para saber en qué etapa de aprendizaje se encuentra y si requiere apoyo pedagógico de algún tipo.

¹³⁰ OIT. Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 131) y a la Recomendación (núm. 135) sobre la fijación de salarios mínimos, 1970. Conferencia Internacional del Trabajo, 103ª reunión, 2014, pp. 90-91. Párrafo 169.

¹³¹ El artículo 51.2 del CNA define a los trabajos ligeros como aquellos que no perjudiquen la salud o desarrollo de los adolescentes, ni interfieran o limiten su asistencia a los centros educativos y permitan su participación en programas de orientación o formación profesional. Sin embargo, no establece ninguna lista de trabajos ligeros, lo que genera que exista incertidumbre con respecto a este supuesto.

- i) **Número de certificado médico:** este requisito permite verificar si el adolescente trabajador cuenta con las condiciones de salud óptimas para desarrollar actividades laborales. En ese sentido, el certificado médico garantiza el respeto del derecho fundamental a la salud de las personas menores de edad.

A partir de lo expuesto, es posible afirmar que —en nuestro país— el registro del adolescente trabajador tiene carácter constitutivo¹³² toda vez que es únicamente a partir de la inscripción y autorización que se reconoce la capacidad jurídica de los y las adolescentes para realizar actividades laborales, aunque con ciertas restricciones.

Esta precisión es fundamental, ya que ello determina que, mientras las personas menores de edad no se encuentren debidamente registradas, no podrán trabajar legalmente. Por el contrario, si es que los y las adolescentes cumplen con todos los requisitos exigidos por ley y son registrados, dicha inscripción implicará el reconocimiento de todos los derechos laborales garantizados por nuestro ordenamiento jurídico.

2.2.4. El artículo 54 del CNA establece, como requisitos para otorgar la autorización a los adolescentes trabajadores, que:

- a) El trabajo no perturbe la asistencia regular a la escuela;
- b) El certificado médico —expedido gratuitamente por el sector Salud o la Seguridad Social— acredite la capacidad física, mental y emocional del adolescente para realizar las labores;
- c) Ningún adolescente sea admitido al trabajo sin la debida autorización.

En síntesis, se aprecia que —dentro de nuestra legislación— el trabajo adolescente procede excepcionalmente, si se verifican determinadas condiciones destinadas a garantizar los derechos fundamentales de las personas menores de edad, en especial los derechos a la salud y a la educación.

2.2.5. Por otro lado, el artículo 457 del Código Civil establece lo siguiente:

El menor capaz de discernimiento puede ser autorizado por sus padres para dedicarse a un trabajo, ocupación, industria u oficio. En este caso, puede practicar los actos que requiera el ejercicio regular de tal actividad, administrar los bienes que se le hubiese dejado con dicho objeto o que adquiera como producto de aquella actividad, usufructuarlos o disponer de ellos. La autorización puede ser revocada por razones justificadas.

Sobre el particular, cabe señalar que la regulación prevista en el Código de los Niños y Adolescentes, Ley N° 27337 de fecha 07 de agosto de 2000, se aplica de manera preferente a la prevista en el artículo 457° del Código Civil por los criterios de temporalidad (el CNA es posterior al Código de Civil) y especialidad (el CNA es la norma específica en materia de niñez en nuestro ordenamiento jurídico, mientras que el Código Civil es una norma general).

¹³² Excepto en el caso del trabajo familiar no remunerado, tal como lo señala el artículo 50 del CNA.

Esta interpretación respeta los estándares mínimos de protección sobre trabajo infantil establecidos internacionalmente,¹³³ además de considerar a la persona menor de edad como sujeto de derecho. Sin embargo, a partir de la situación expuesta, es necesario que el legislador revise toda la normativa sobre niñez y adolescencia contenida en el Código Civil, a fin de verificar si existen incompatibilidades con las disposiciones del CNA o con otras normas especiales.

2.3. Entidades encargadas del registro del adolescente trabajador

En nuestro sistema, el registro de adolescente trabajador —tal como lo expone el artículo 52 del CNA— se encuentra dividido de la siguiente manera: el sector trabajo (en el supuesto de trabajo dependiente o por cuenta ajena) y los gobiernos locales —distritales y provinciales— de todo el país (en los casos de trabajo autónomo y trabajo doméstico).

- a) En el caso del sector Trabajo, las entidades encargadas son el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y los gobiernos regionales. Al respecto, la erradicación del trabajo infantil constituye una función compartida entre el MTPE y los gobiernos regionales, tal como lo establece el artículo 8.2.a de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ley N° 29381.

Con mayor detalle, el registro de adolescentes trabajadores a nivel del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se encuentra a cargo de la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales y Salud en el Trabajo; así como de las direcciones y gerencias regionales de trabajo,¹³⁴ de acuerdo a lo dispuesto por el numeral 8.1.2. del Protocolo de Actuación Sectorial en Materia de Trabajo Infantil, aprobado por Resolución Ministerial N° 265-2012-TR.

Como se advierte, el protocolo citado identifica de manera concreta a los órganos encargados de gestionar el registro de adolescentes trabajadores dependientes.

- b) En el caso de las municipalidades provinciales y distritales, si bien el CNA les asigna la obligación de llevar un registro de adolescentes trabajadores —para la modalidad de trabajo por cuenta propia o independiente— no establece qué órgano de la municipalidad es el encargado de administrar dicho registro.

Ello ha generado que las municipalidades, en el ámbito de sus competencias, emitan normas señalando el procedimiento para llevar a cabo el registro, así como la autoridad a cargo de dicho servicio público. Es decir, queda en la discrecionalidad de cada gobierno local determinar qué área será la responsable de implementar dicho registro, lo que constituye un obstáculo debido a la falta de uniformidad.

¹³³ Los estándares mínimos de protección sobre trabajo infantil se encuentran establecidos en diversos instrumentos internacionales, entre los que destacan los convenios 138 y 182 OIT, y se recogen dentro del articulado del Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337).

¹³⁴ En el caso de los gobiernos regionales, el artículo 48 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, establece diversas competencias en materia de trabajo, promoción del empleo y la pequeña y microempresa, entre las que destaca el «formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de trabajo, promoción del empleo y fomento de la pequeña y micro empresa, con la política general del gobierno y los planes sectoriales» (inciso a). Ello justifica los planes regionales y demás mecanismos que se adopten en materia de trabajo infantil. Por otro lado, las direcciones y gerencias regionales de trabajo constituyen órganos de línea de los gobiernos regionales, lo que determina que estén contemplados en los reglamentos de organización y funciones de dichas entidades. A modo de ejemplo, el Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de San Martín (aprobado por Ordenanza Regional N° 003-2013-GRSM/CR, de fecha 4 de marzo de 2013), establece en su artículo 186 que «la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo es el órgano de línea de la Gerencia Desarrollo social del Gobierno Regional San Martín, encargado de ejercer las competencias en materia de trabajo, empleo e inspecciones laborales, en el ámbito territorial del Gobierno Regional».

2.4. El registro del adolescente trabajador en el derecho comparado

De acuerdo a lo expuesto, el registro de adolescente trabajador en nuestro país es constitutivo, por lo que las personas menores de edad, si desean trabajar, deben acceder a dicho registro y obtener la autorización respectiva.

Sin embargo, no es el único modelo que existe. A continuación, se muestra un análisis sobre el registro del adolescente trabajador en diversos países:

País	Norma	Entidad encargada de autorizar el trabajo del adolescente		Entidad encargada de la supervisión	Se exige registro		Observaciones
		Cuenta ajena	Cuenta propia		Empleadores	Otros	
Argentina	Ley de Contrato de Trabajo (Ley N° 20.744); Resolución N° 4109/2011 (Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social)	Autorizan los padres, responsables o tutores (art. 32 LCT). Dicha autorización debe ser certificada ante la Dirección de Empleo de la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social (art. 1 Resolución N° 4109/2011)		Dirección de Empleo de Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social (art. 5 Resolución N° 4109/2011)			
Bolivia	Código del Niño, Niña y Adolescente (Ley 2026 de 27/10/1999) y su Reglamento (DS N° 27443, 8 de abril de 2004)	Padres o responsables para trabajo en el exterior (art. 127 Código); Juez de la Niñez y la Adolescencia (excepcionalmente) (art. 50 Reglamento)		Defensoría de la Niñez y la Adolescencia de la jurisdicción (art. 126 Código) Dirección General y direcciones departamental de trabajo (art. 54.1 Reglamento)			Los trabajadores por cuenta propia cuentan con afiliación al seguro y facilidades de acceso a sistema educativo (art. 151 y 152 del Código)
Colombia	Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006	Inspector de Trabajo. En defecto, el Comisario de Familia y, en defecto, el Alcalde Municipal (art. 35, 113)		Inspector de Trabajo, Comisario de Familia y/o Alcalde Municipal (art. 113 inciso 3)			La solicitud de autorización debe ser tramitada conjuntamente entre el adolescente y el empleador (art. 113 inciso 1)
Costa Rica	Código de la Niñez y la Adolescencia N° 7739 de 1998	No requiere (art. 86)		Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo (art. 97)	Todo patrono que ocupe los servicios de adolescentes mayores de quince años, deberá llevar un registro donde consten los siguientes datos del menor (art. 98)	Las municipalidades levantarán un censo anual de los menores que trabajan por cuenta propia en su jurisdicción y lo remitirán al Patronato Nacional de la Infancia para lo de su competencia (art. 96)	El ordenamiento jurídico establece la capacidad jurídica para laborar a las personas mayores de 15 años (art. 86)

Chile	Código de Trabajo (Ley N° 19.759)	Padres, abuelos, guardadores, personas o instituciones a cargo del menor. Excepcionalmente, inspector de trabajo, (art. 13 CT)		Tribunal de Familia (art. 13 CT)/Inspector de Trabajo (art. 17 CT).	Las empresas que contraten los servicios de menores de dieciocho años, deberán registrar dichos contratos en la respectiva Inspección Comunal del Trabajo (art. 13 CT).		
Ecuador	Código de la Niñez y la Adolescencia (publicado por Ley N° 100. en Registro Oficial 737 de 3 de Enero del 2003); Código de Trabajo	No requieren autorización. Se puede registrar el contrato de trabajo en municipio y en la Inspección de Trabajo (art. 88 CNA)	Municipio (art. 93 CNA)	Direcciones Regionales de Trabajo o Inspectores de Trabajo (art. 148 CT) /municipios para casos de trabajo por cuenta propia (art. 93 CNA)	Los empleadores deberán llevar registro de adolescentes trabajadores (art. 147 CT)	El Ministerio de Trabajo llevará un registro de los adolescentes trabajadores por cantones (art. 85 CNA) /Municipalidad es llevarán registro de adolescentes trabajadores por cuenta propia (art. 93 CNA)	A los adolescentes trabajadores por cuenta propia se les brinda acceso gratuito a los espectáculos públicos que determine el reglamento, acceso preferente a programas de protección tales como comedores populares, servicios médicos, albergues nocturnos, matrícula gratuita y exención de otros pagos en los centros educativos fiscales y municipales (art. 93 CNA).

El Salvador	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Decreto Legislativo N° 839, de fecha 26 de marzo de 2009).	Para trabajar, los adolescentes deberán inscribirse en el registro correspondiente que llevará el Órgano Ejecutivo en el ramo de Trabajo y Previsión Social (art. 66)		El Órgano Ejecutivo en el ramo de Trabajo y Previsión Social deberá realizar inspecciones y supervisiones permanentes en los lugares de trabajo, tanto en la ciudad y el campo, para verificar si las condiciones en que se realiza el trabajo de las personas adolescentes se adecúan a lo establecido en esta Ley (art. 69)		Órgano Ejecutivo en el ramo de Trabajo y Previsión Social (art. 66)	Se establece que, en el caso de los adolescentes trabajadores registrados, la inspección se realizará por lo menos 1 vez al año (art. 69).
España	Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores /Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo/ Ley de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 1997 Ley 42/1997	Sus padres o tutores, o con autorización de la persona o institución que les tenga a su cargo (art. 7.b, Estatuto de los Trabajadores)	Los mayores de 16 años no requieren autorización (art. 9.1, Estatuto del trabajo autónomo)	Inspección de Trabajo, solo para trabajo dependiente (art. 3 de la Ley de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social)			
Honduras	Código de la Niñez y de la Adolescencia (Decreto N° 73-1996)	El empleo de niños en cualquier actividad retribuida requerirá de la autorización previa de la Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Previsión Social, a solicitud de los padres, de los hermanos o del representante legal (art. 119)		La Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Previsión Social inspeccionará regular y periódicamente a las empresas para establecer si tienen a su servicio niños trabajadores y si están cumpliendo las normas que los protegen (art. 128)	Todo empleador que ocupe los servicios de niños llevará un registro (art. 126)		La aptitud para el trabajo de los niños trabajadores será objeto de control médico cada seis (6) meses, o antes si las circunstancias lo exigen (art. 127)
México	Ley Federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de abril de 1970 (última reforma publicada DOF 30-11-2012)	Mayores de 16 no requieren autorización; los mayores de catorce y menores de dieciséis necesitan autorización de sus padres o tutores y a falta de ellos, del sindicato a que pertenezcan, de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del Inspector del Trabajo o de la Autoridad Política (art. 23).		Autoridades federales y locales de trabajo (art. 173)/ Inspectores de Trabajo (art. 541)	Los empleadores deben llevar un registro de los adolescentes trabajadores (art. 180.II)		

Nicaragua	Código de la Niñez y la Adolescencia. Ley N° 287-1998	No exige autorización		El trabajo de los adolescentes debe ser supervisado por el Ministerio del Trabajo y la institución correspondiente, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones establecidas para su protección, consignadas en el presente Código y demás leyes y reglamentos (art. 75 último párrafo)			
Paraguay	Ley N° 1680 Código de la Niñez y la Adolescencia	Inscripción ante la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI) (art. 55)	Solo se establece que se aplicará la regulación de trabajos prohibidos (art. 69).	Autoridad Regional de Trabajo (art. 57)	Los empleadores que ocupen a trabajadores adolescentes están obligados a llevar un registro (art. 60)	CODENI cuenta con registro de adolescentes trabajadores (art. 55)	
Perú	Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337)	El Sector Trabajo (art. 52.a)	Los municipios distritales y provinciales dentro de sus jurisdicciones (art. 52.b)	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral-Sunafil (Art. 1, Ley N° 29981)	Los establecimientos que contraten adolescentes para trabajar deben llevar un registro (art. 63)	Sector Trabajo, municipios (art. 52)	
Uruguay	Ley N° 17.823 Código de la Niñez y la Adolescencia	Para trabajar, los adolescentes deberán contar con carné de habilitación tramitado gratuitamente ante el Instituto Nacional del Menor (art. 167)		Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (art. 164); Instituto Nacional del Menor (art. 173)	El Instituto Nacional del Menor determinará los documentos que el empleador deberá llevar y tener a disposición de la autoridad competente (art. 177)		

Venezuela	Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente. Ley N° 5266	El adolescente mayor de 14 años, para trabajar, deberá inscribirse en el registro que lleve el Consejo de Protección de cada municipio (art. 98)	Ministerio de Trabajo (Art. 94, párrafo único; art. 98, párrafo segundo)	Consejo de Protección de cada municipio (art. 98)	Los trabajadores adolescentes, dependientes o independientes, deberán realizarse una evaluación médica anual para determinar el impacto del trabajo en su salud (art. 105)
-----------	--	--	--	---	--

Fuente: Defensoría del Pueblo

Elaboración: Defensoría del Pueblo

A partir de la información expuesta, se aprecia lo siguiente:

2.4.1. Persona o entidad encargada de autorizar el trabajo de los y las adolescentes

En algunos países se exige que una institución del Estado otorgue autorización a los y las adolescentes para trabajar. Ese es el caso de Colombia (Inspector de Trabajo, Comisario de Familia y, en defecto, el Alcalde Municipal), El Salvador (Órgano Ejecutivo en el ramo de Trabajo y Previsión Social), Paraguay (Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente—CODENI), Uruguay (Instituto Nacional del Menor), Venezuela (Consejo de Protección Municipal), etc.

En otros países se establece más bien que sean los padres o tutores los que brinden la autorización a las personas menores de edad para trabajar, y en defecto de ellos, una entidad del Estado. Ello ocurre, por ejemplo, en Argentina, Bolivia, España, etc. En el caso de este último, el artículo 7.b del Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo) establece que podrán contratar la prestación de su trabajo «los menores de dieciocho y mayores de dieciséis años, que vivan de forma independiente, con consentimiento de sus padres o tutores, o con autorización de la persona o institución que les tenga a su cargo».

Finalmente, hay algunos países en los que no se requiere autorización alguna, ya que la legislación otorga directamente a la persona menor de edad capacidad jurídica para contratar en el ámbito laboral. Ello ocurre en el caso de Costa Rica, que en el artículo 86 de su Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 7739 de 1998) reconoce a los y las adolescentes, a partir de los quince años «plena capacidad laboral, individual y colectiva, para celebrar actos y contratos relacionados con su actividad laboral y económica».

En el caso del Perú, como se señaló, la autorización al trabajo de adolescentes la realiza el sector Trabajo —a través del MTPE y de las direcciones regionales de trabajo— en el caso del trabajo dependiente, y las municipalidades provinciales y distritales en lo referido al trabajo autónomo o por cuenta propia. Ello implica que, en nuestro país, el trabajo adolescente no se encuentra libremente permitido sino que requiere previa autorización, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones que garanticen los derechos fundamentales de las personas menores de edad involucradas.

2.4.2. La obligación de llevar un registro de adolescentes trabajadores

En algunos países se exige únicamente a entidades públicas que gestionen el registro de adolescentes trabajadores. Ello ocurre en el caso de El Salvador, que en el artículo 66 de su Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Decreto Legislativo N° 839 del 26 de marzo de 2009) establece que «para trabajar, los adolescentes deberán inscribirse en el registro correspondiente que llevará el Órgano Ejecutivo en el ramo de Trabajo y Previsión Social».

En otros países se establece un registro a cargo de una entidad pública y, adicionalmente, se exige que los empleadores de los adolescentes trabajadores también cuenten con un registro. Ello sucede, por ejemplo, en el caso de Ecuador: por un lado el artículo 147 del Código de Trabajo establece que los empleadores deberán llevar un registro de los adolescentes trabajadores a su cargo; y, por otro, el artículo 85 del Código de la Niñez y Adolescencia estipula que el Ministerio de Trabajo llevará un registro de los adolescentes trabajadores por cantones.

Otro grupo de países exige únicamente a los empleadores contar con el registro de adolescentes trabajadores. Esto ocurre, por ejemplo, en México, que en el artículo 180.II de su Ley Federal del Trabajo (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 1970) establece que los empleadores deben llevar un registro de los adolescentes trabajadores.

Finalmente, existen otras experiencias que no establecen dicha obligación en sus normas principales en materia de niñez o trabajo. Así se presenta en el caso de España, en donde ni el Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo), ni la Ley Protección Jurídica del Menor (Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero), establecen la obligación de adoptar un registro para el caso de adolescentes trabajadores.

En el caso del Perú, existe la obligación de llevar un registro de adolescentes trabajadores para el sector trabajo y para las municipalidades provinciales y distritales (artículo 52 del CNA). Adicionalmente, el artículo 62 del CNA señala que los establecimientos que contraten adolescentes para trabajar deben llevar un registro que contenga los mismos datos que los registros gestionados por instituciones públicas. En ese sentido, también se exige al empleador a llevar un registro de los adolescentes trabajadores con los que cuenta.

2.4.3. La distinción entre trabajo por cuenta propia y trabajo por cuenta ajena

De la información analizada se aprecia también que, únicamente en 5 países —de un total de 15— se distingue entre el trabajo por cuenta propia del trabajo por cuenta ajena. Dicha distinción también se presenta en el Perú, al establecer el registro a cargo del sector trabajo (trabajo dependiente o por cuenta ajena) y de los municipios provinciales y distritales (trabajo autónomo, doméstico y familiar).

2.4.4. Persona o entidad encargada de supervisar las condiciones de trabajo de los y las adolescentes

En la mayoría de países analizados, la institución encargada de supervisar de manera exclusiva las condiciones de trabajo de los y las adolescentes trabajadores —recogidos en los registros— es el Ministerio de Trabajo, que actúa a través del Sistema de Inspección Laboral. Esto ocurre, por ejemplo, en Argentina, donde la inspección y supervisión del trabajo adolescente le corresponde realizar a la Dirección de Empleo de la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social (de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5 de la Resolución N° 4109/2011 de fecha 23 de agosto de 2011, emitida por la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social).

Existe otro grupo de países en donde la supervisión e inspección del trabajo adolescente se realiza con el concurso del Ministerio de Trabajo y otras entidades. Por ejemplo, en Uruguay, las instituciones involucradas en la supervisión son la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (art. 164), así como el Instituto Nacional del Menor (art. 173).

En el Perú, el sistema de inspección de trabajo se encarga de supervisar el cumplimiento de la normativa en materia de trabajo infantil (Art. 3, inciso 1, literal e, de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo), que se encuentra a cargo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley N° 29981.¹³⁵ Cabe resaltar que la Sunafil es un organismo técnico especializado adscrito al sector Trabajo.

Las disposiciones señaladas reemplazarían de manera tácita lo dispuesto por el artículo 52 del CNA que establece que la supervisión recae en: i) el sector Trabajo para los casos de trabajo por cuenta ajena, y ii) las municipalidades provinciales y distritales para los casos de trabajo por cuenta propia o autónomo.

2.4.5. Experiencias positivas referidas al registro de adolescentes trabajadores

Adicionalmente, el cuadro nos permite apreciar algunas experiencias cuya aplicación puede resultar positiva en nuestro país:

- ✓ En Colombia, el artículo 113 inciso 1 del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) establece que la solicitud de autorización debe ser tramitada conjuntamente entre el adolescente y el empleador, en los casos que corresponda.

Por su parte, el CNA no establece nada al respecto. Por ello, sería interesante incluir un párrafo semejante, ya que otorgaría mayor responsabilidad a los empleadores en la contratación de personas menores de edad.

- ✓ En Ecuador, el artículo 93 del Código de los Niños y Adolescentes estipula que, a los adolescentes trabajadores por cuenta propia, se les brinda acceso gratuito a los espectáculos públicos que determine el reglamento, acceso preferente a programas de protección tales como comedores populares, servicios médicos, albergues nocturnos, matrícula gratuita y exención de otros pagos en los centros educativos fiscales y municipales.

El artículo 68 del CNA establece que el Sector Trabajo y los municipios crearán programas especiales de capacitación para el trabajo y de orientación vocacional para los adolescentes trabajadores. Sin embargo, dichos servicios se reducirían a actividades formativas, que si bien son importantes, deberían ser complementadas con otros servicios que favorezcan el ejercicio de los derechos fundamentales de los y las trabajadores adolescentes.

- ✓ En El Salvador, el artículo 69 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Decreto Legislativo N° 839, de fecha 26 de marzo de 2009), establece que, en el caso de los adolescentes trabajadores registrados, la inspección se realizará por lo menos una vez al año.

En nuestro país, no existe una disposición semejante que, sin duda alguna, sería vital para poder programar inspecciones de manera adecuada.

- ✓ En Honduras, el artículo 127 de Código de la Niñez y de la Adolescencia (Decreto N° 73-1996) señala que la aptitud para el trabajo de los niños trabajadores será objeto de control médico cada seis (6) meses, o antes si las circunstancias lo exigen. En el mismo sentido, en Venezuela, el artículo 105 de la Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente (Ley N° 5266) afirma que los trabajadores adolescentes, dependientes o independientes,

¹³⁵ Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; de fecha 15 de enero de 2013.

deberán realizarse una evaluación médica anual para determinar el impacto del trabajo en su salud.

A su turno, el artículo 55 del CNA establece que los adolescentes trabajadores son sometidos periódicamente a exámenes médicos, que serán gratuitos para los independientes y los que realicen actividad doméstica. Sin embargo, no se establece una periodicidad para dichas evaluaciones. En ese sentido, la inclusión de un artículo como éste obligaría a las entidades de salud a realizar evaluaciones en fechas concretas, lo que garantizaría en mejor medida la salud de las personas menores de edad trabajadoras.

En conclusión, se aprecia a nivel normativo un gran desarrollo en el tema del registro de adolescente trabajador. Asimismo, a partir de la información analizada, se aprecian buenas prácticas en el derecho comparado, que bien pueden ser aplicadas en nuestro país.

Capítulo III

Análisis del registro de adolescentes trabajadores

En el presente apartado se analizarán los registros de adolescentes trabajadores, gestionados tanto por las direcciones regionales de trabajo como por municipalidades provinciales. En ese sentido, se verificará: a) la implementación del registro de adolescentes trabajadores; b) el recojo de información de los datos exigidos en el artículo 53 del CNA.¹³⁶

3.1. Periodo y número de registros

A. Direcciones regionales de trabajo

Fueron 21 direcciones regionales —de las 26 existentes— las que cumplieron con remitir la información sobre el registro de trabajadores menores de edad solicitada por la Defensoría del Pueblo.¹³⁷ Así, el cuadro N° 1 muestra que las direcciones regionales que cumplieron con proporcionar información sobre los registros registraron a un total de 1,032 personas¹³⁸.

Al respecto, debe precisarse que, si bien el registro de adolescentes trabajadores constituye una obligación para el *sector Trabajo* desde el año 2000 —con la entrada en vigencia del Código de los Niños y Adolescentes¹³⁹—, la erradicación contra el trabajo infantil, que incluye la obligación de autorizar y registrar el trabajo adolescente, es una función compartida entre los gobiernos regionales y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo desde el 16 junio del 2009, es decir, desde la promulgación de la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (artículo 8.2.a). En ese sentido, se infiere que los gobiernos regionales tienen la *competencia directa* del registro del adolescente trabajador desde el 2009.

Al respecto, resulta significativo que las direcciones regionales de Tacna, Huancavelica hayan registrado a los adolescentes trabajadores desde el 2007, esto es, antes de la emisión de la citada Ley N° 29381. Por contraparte, resulta preocupante que la Dirección Regional Amazonas haya informado que no cuenta con registro de adolescentes trabajadores hasta la fecha.

Finalmente, las direcciones regionales de trabajo de Huánuco y Pasco remitieron información del registro del adolescente trabajador sin precisar la fecha en que realizó.

Es de resaltar que la información proporcionada por la Dirección Regional de Puno, incluye datos adicionales a los exigidos por el artículo 53 CNA, como el motivo por el cual labora el o la adolescente, edad de inicio de las labores, la situación familiar y si se trata de madre adolescente.

¹³⁶ Artículo 53.—Registro y datos que se deben consignar.—Las instituciones responsables de autorizar el trabajo de los adolescentes llevarán un registro especial en el que se hará constar lo siguiente: a) nombre completo del adolescente; b) nombre de sus padres, tutores o responsables; c) fecha de nacimiento; d) dirección y lugar de residencia; e) labor que desempeña; f) remuneración; g) horario de trabajo; h) escuela a la que asiste y horario de estudios; y i) número de certificado médico.

¹³⁷ Cabe precisar que, mediante Oficio N° 278-2013-DP/OD-PIU de fecha 25 de febrero de 2013, la Oficina Defensorial de Piura solicitó información a la Dirección Regional de Trabajo de Piura sobre el registro de adolescente trabajador. Al respecto, mediante Oficio N° 062-2013/GRP-DRTPE-DPSC de fecha 8 de abril de 2013, la referida dirección respondió la solicitud de la Defensoría del Pueblo, adjuntando información sobre las personas menores de edad que trabajan. Sin embargo, dicha información fue remitida a la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia mediante Memorando N° 131-2014-DP/OD-PIU de fecha 25 de julio de 2013, es decir, con posterioridad a la presentación del Informe Defensorial N° 166: “Trabajo infantil y derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes en el Perú”. Por ello, no se tomó en cuenta para el presente estudio.

¹³⁸ Cabe precisar que en Lima región, se registró en total a 19 personas, incluyendo a un mayor de edad. Para efectos del análisis, solo se tomó en cuenta a los menores de edad.

¹³⁹ El artículo 52 del CNA, Ley N° 27337 (publicada el 7 de agosto de 2000), establece la obligación del sector Trabajo y de las municipalidades provinciales y distritales de gestionar el registro de adolescentes trabajadores.

Direcciones regionales	Periodo									Total
	No precisa periodo	2012-2013	2011-2013	2013	2010-2012	2008-2013	2007-2013	2012	2010-2013	
Huánuco	16	0	0	0	0	0	0	0	0	16
Lambayeque	0	22	0	0	0	0	0	0	0	22
Ayacucho	0	0	8	0	0	0	0	0	0	8
Lima Metropolitana	0	594	0	0	0	0	0	0	0	594
San Martín	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2
Madre de Dios	0	0	0	0	11	0	0	0	0	11
Ancash	0	34	0	0	0	0	0	0	0	34
Callao	0	46	0	0	0	0	0	0	0	46
Junín	0	22	0	0	0	0	0	0	0	22
Arequipa	0	0	0	0	0	112	0	0	0	112
Tacna	0	0	0	0	0	0	16	0	0	16
Puno	0	4	0	0	0	0	0	0	0	4
Moquegua	0	0	0	36	0	0	0	0	0	36
Tumbes	0	0	0	0	0	0	0	4	0	4
Huancavelica	0	0	0	0	0	0	5	0	0	5
Lima Región	0	18	0	0	0	0	0	0	0	18

La Libertad	0	0	0	0	0	0	0	0	25	25
Pasco	17	0	0	0	0	0	0	0	0	17
Cusco	0	23	0	0	0	0	0	0	0	23
Cajamarca	0	0	0	0	0	0	0	8	0	8
Ucayali	0	9	0	0	0	0	0	0	0	9
Total	33	772	8	38	11	112	21	12	25	1032

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

B. Municipalidades provinciales

Fueron 20 las municipalidades provinciales —capitales de departamento— que respondieron al pedido de información formulado por la Defensoría del Pueblo, de un total de 25. Dichas entidades registraron a un total de 2,611 personas¹⁴⁰.

De otro lado, la municipalidad provincial de Tacna señaló que la finalidad del registro era «*empadronarlos en su lugar de trabajo para brindarles beneficios*».¹⁴¹ En similar sentido, el municipio provincial de Amazonas indicó que se trata de un «*empadronamiento*».¹⁴² Dichos términos sugieren que el registro tiene por único fin reconocer la situación de los adolescentes trabajadores, a pesar que la redacción del artículo 53 del CNA es clara al afirmar que el registro tiene carácter constitutivo.¹⁴³

En esa misma línea, las municipalidades provinciales de Piura y Puno precisaron que el registro de trabajadores menores de edad se efectuó en los colegios primarios y secundarios. En el caso de Piura, la municipalidad afirmó que efectuó dicho registro de acuerdo a lo normado en una ordenanza regional.¹⁴⁴

Por otro lado, se informó que en 8 municipalidades todavía no cuentan con el registro de adolescente trabajador, lo que constituye una grave omisión, tomando en cuenta que la obligación de llevar un registro de adolescentes trabajadores, para los municipios provinciales y regionales, data desde la entrada en vigencia del Código de los Niños y Adolescentes, Ley N° 27337.¹⁴⁵

Cabe resaltar que el municipio provincial de Cajamarca solicitó información adicional a la exigida por el artículo 53 del CNA, como: a) la religión que profesa la persona menor de edad, b) el oficio de los padres y c) la remuneración que estos perciben.

¹⁴⁰ En algunas municipalidades se registraron personas mayores de edad: Moyobamba (1), Coronel Portillo (2), Huánuco (2), Puno (21), Moquegua (32), Huancayo (1) y Cajamarca (59). Para efectos del presente análisis no se tomaron en cuenta.

¹⁴¹ Dicha información fue remitida a la Defensoría del Pueblo por la Municipalidad Provincial de Tacna mediante Oficio N° 044-2013-SGDSPV-GDES/MPT de fecha 20 de junio de 2013.

¹⁴² Dicha información fue remitida a la Defensoría del Pueblo por la Municipalidad Provincial de Amazonas mediante Oficio N° 027-2013-MPCH-DEMUNA/MEVM de fecha 03 de junio de 2013.

¹⁴³ Artículo 53 del CNA: «[...] las instituciones responsables de *autorizar* el trabajo de los adolescentes llevarán un registro especial [...]» (cursiva nuestra).

¹⁴⁴ Ordenanza Municipal N° 271-2010-MPP de fecha 26 de mayo de 2010.

¹⁴⁵ Publicado el 07 de agosto de 2000.

Municipalidad	Periodo								Total
	2012	2009-2013	2010	2007-2013	2008-2013	2007-2012	2013	2010-2013	
Cajamarca	631	0	0	0	0	0	0	0	631
Piura	0	1144	0	0	0	0	0	0	1144
Huancayo	0	0	16	0	0	0	0	0	16
Cusco	0	0	0	16	0	0	0	0	16
Callao	0	0	0	0	10	0	0	0	10
Tacna	0	0	0	15	0	0	0	0	15
Mariscal Nieto (Moquegua)	0	0	0	523	0	0	0	0	523
Coronel Portillo (Pucallpa)	0	0	0	44	0	0	0	0	44
Huánuco	0	0	0	0	0	35	0	0	35
Chachapoyas (Amazonas)	0	0	0	0	0	0	12	0	12
Moyobamba (San Martín)	0	0	0	27	0	0	0	0	27
Puno	0	0	0	0	0	0	0	138	138
Total	631	1144	16	625	10	35	12	138	2611

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las Municipalidades Provinciales. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

3.2. Sexo de los trabajadores menores de edad registrados

A. Direcciones regionales de trabajo

De la información recopilada se puede afirmar que existe una mayor cantidad de adolescentes varones (547) sobre mujeres (484) registrados.

Sin embargo, en algunas regiones se registró una mayor cantidad de adolescentes mujeres: Lima Metropolitana, Huánuco y Lima (Región).

Cuadro N° 3
Sexo de los trabajadores menores de edad
(Direcciones regionales)

Direcciones regionales	Sexo			Total
	Femenino	Masculino	No se consignó	
Huánuco	13	3	0	16
Lambayeque	12	10	0	22
Ayacucho	3	5	0	8
Lima Metropolitana	316	278	0	594
San Martín	1	1	0	2
Madre de Dios	7	4	0	11
Ancash	5	29	0	34
Callao	18	28	0	46
Junín	11	11	0	22
Arequipa	34	78	0	112
Tacna	9	7	0	16
Puno	3	1	0	4
Moquegua	13	23	0	36
Tumbes	2	2	0	4
Huancavelica	1	4	0	5
Lima Región	14	4	0	18
La Libertad	3	22	0	25
Pasco	3	13	1	17
Cusco	8	15	0	23
Cajamarca	3	5	0	8
Ucayali	5	4	0	9
Total	484	547	1	1032

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

B. Municipalidades provinciales

Según la información que aparece en el cuadro N° 4, en el ámbito municipal se aprecia también una prevalencia de varones (1,590), sobre mujeres (1008). Dicha diferencia fue notoria en los municipios de Piura, Cusco y San Martín.

No obstante, en dos municipios —Huancayo y Puno— se presentó una prevalencia de mujeres sobre varones.

Cuadro N° 4
Sexo de los trabajadores menores de edad
(municipalidades)

Municipalidad	Sexo			Total
	Femenino	Masculino	No se consignó	
Cajamarca	298	333	0	631
Piura	349	789	6	1144
Huancayo	11	5	0	16
Cusco	0	16	0	16
Callao	3	7	0	10
Tacna	1	14	0	15
Mariscal Nieto (Moquegua)	237	286	0	523
Coronel Portillo (Pucallpa)	19	25	0	44
Huánuco	10	25	0	35
Chachapoyas (Amazonas)	5	7	0	12
Moyobamba (San Martín)	6	21	0	27
Puno	69	62	7	138
Total	1008	1590	13	2611

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las Municipalidades Provinciales.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Los resultados permiten afirmar que el trabajo adolescente en el Perú involucra más a varones que a mujeres. Sin embargo, la menor cifra de mujeres puede obedecer a otra situación. De acuerdo con un informe emitido por la OIT el año 2013, las cifras mundiales sobre trabajo infantil —que arrojan una mayor cantidad de varones que mujeres— podrían subestimar la participación relativa de las niñas en el trabajo infantil, puesto que no reflejan la realización de tareas domésticas, ya que no se incluye en las estimaciones.¹⁴⁶

Asimismo, más allá de cualquier cifra, la presencia de niñas y adolescentes en el mundo del trabajo exige necesariamente un enfoque de género en la adopción de políticas públicas sobre trabajo infantil. Ello debido a que las diferencias injustificadas en razón al sexo también se manifiesta en este ámbito:

¹⁴⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO (OIT). *Medir los progresos de la lucha contra el trabajo infantil. Estimaciones y tendencias mundiales entre el 2000 y 2012. Resumen ejecutivo*. OIT-IPEC: Ginebra, 2013, pp. 5-6.

Al igual que en el caso de las mujeres adultas, la inequidad de género marca también a las menores de edad. Los intereses, los valores, las expectativas y las prácticas familiares en relación con hijos e hijas son diferentes, lo que se manifiesta, entre otras cosas, en la división sexual del trabajo, que comienza desde edad muy temprana. Una fuerte carga de trabajo doméstico recae en los hombros de las niñas, y sobre todo de las adolescentes, tarea de la que se ven prácticamente librados los niños y adolescentes varones. Esto porque la expectativa social es que las niñas contribuyan al mantenimiento del hogar, reemplazando o ayudando a sus madres en una gran variedad de tareas. En muchos casos, las demandas puestas en las niñas exceden por mucho sus fuerzas físicas o sus recursos emocionales.

El duro trabajo que realizan niñas y adolescentes en los escenarios domésticos es un reflejo y una anticipación de su estatus social como ciudadanas de segunda clase. Hay también una relación significativa entre la socialización de las niñas, la discriminación de género y la incorporación temprana al trabajo doméstico. El trabajo doméstico, impuesto como un destino inevitable, refleja la idea de que las niñas nacen solo para ser madres y esposas.¹⁴⁷

3.3. Datos personales de los trabajadores menores de edad y sus padres, madres y/o tutores

3.3.1. Nombres y apellidos de los trabajadores menores de edad

A. Direcciones regionales de trabajo

El artículo 53° del Código de los Niños y los Adolescentes establece que el registro deberá contener los datos personales del trabajador menor de edad (fecha de nacimiento, sexo, nombres y apellidos, dirección de domicilio), y el de sus progenitores y/o tutores (nombres y apellidos).

Al respecto, en todos los casos registrados por las direcciones regionales de trabajo se consignó dicha información (Cuadro N° 5).

Cuadro N° 5

**Nombres y apellidos de los trabajadores menores de edad
(direcciones regionales)**

Direcciones regionales	Se precisó nombre completo del adolescente		Total
	Sí	No	
Huánuco	16	0	16
Lambayeque	22	0	22
Ayacucho	8	0	8
Lima Metropolitana	594	0	594
San Martín	2	0	2
Madre de Dios	11	0	11
Ancash	34	0	34
Callao	46	0	46

¹⁴⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Buenas Prácticas y lecciones aprendidas sobre trabajo infantil y adolescente doméstico en América Central y República Dominicana: una perspectiva de género*. OIT-IPEC: San José, 2005, p. 11.

Junín	22	0	22
Arequipa	112	0	112
Tacna	16	0	16
Puno	4	0	4
Moquegua	36	0	36
Tumbes	4	0	4
Huancavelica	5	0	5
Lima Región	18	0	18
La Libertad	25	0	25
Pasco	17	0	17
Cusco	23	0	23
Cajamarca	8	0	8
Ucayali	9	0	9
Total	1032	0	1032

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

B. Municipalidades provinciales

De igual forma, el registro de nombres y apellidos se realizó en casi todas los registros municipales analizados, con excepción de las municipalidades de Piura y Mariscal Nieto —en 6 y 2 registros, respectivamente— (cuadro N° 6).

Cabe precisar que la consignación correcta de los datos personales de los adolescentes trabajadores permite que el sistema de inspección laboral pueda identificarlos correctamente, para luego verificar si se están respetando sus derechos fundamentales.

Cuadro N° 6
Nombres y apellidos de los trabajadores menores de edad
(municipalidades)

Municipalidad	Se precisó nombre completo del adolescente		Total
	Sí	No	
Cajamarca	631	0	631
Piura	1138	6	1144
Huancayo	16	0	16
Cusco	16	0	16
Callao	10	0	10
Tacna	15	0	15

Mariscal Nieto (Moquegua)	521	2	523
Coronel Portillo (Pucallpa)	44	0	44
Huánuco	35	0	35
Chachapoyas (Amazonas)	12	0	12
Moyobamba (San Martín)	27	0	27
Puno	138	0	138
Total	2603	8	2611

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las Municipalidades Provinciales.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

3.3.2. Nombres y apellidos de los padres, madres y/o tutores

A. Direcciones regionales de trabajo

Sobre el particular, es positivo que casi todos los registros contengan dicha información. Por el contrario, extraña que en los 25 registros de la Dirección Regional de Trabajo de la Libertad no se haya registrado dicho dato, a pesar que el artículo 53 del CNA lo exige (Cuadro N° 7).

Cuadro N° 7

Nombres y apellidos de los padres, madres y/o tutores

(direcciones regionales)

Direcciones regionales	Se precisó nombre de sus padres, tutores o responsables		Total
	Sí	No	
Huánuco	16	0	16
Lambayeque	22	0	22
Ayacucho	7	1	8
Lima Metropolitana	594	0	594
San Martín	2	0	2
Madre de Dios	11	0	11
Ancash	34	0	34
Callao	46	0	46
Junín	22	0	22
Arequipa	112	0	112
Tacna	16	0	16
Puno	4	0	4
Moquegua	36	0	36
Tumbes	4	0	4
Huancavelica	5	0	5
Lima Región	18	0	18

La Libertad	0	25	25
Pasco	17	0	17
Cusco	23	0	23
Cajamarca	8	0	8
Ucayali	9	0	9
Total	1006	26	1032

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

B. Municipalidades provinciales

Los municipios de Piura y Mariscal Nieto (Moquegua) tampoco registraron este dato en ningún caso (Cuadro N° 8), mientras que en los municipios de Cajamarca, Tacna, Huánuco y Puno, esta omisión se constató en algunos casos.

Como se señaló, esta información es relevante por cuanto permite: a) identificar a las personas responsables de brindar cuidado y protección al adolescente trabajador; b) asignar las responsabilidades que correspondan y; c) brindar el apoyo necesario para evitar que los padres o apoderados recurran al trabajo de las personas menores de edad para sostener la economía del hogar.

Cuadro N° 8

Nombres y apellidos de los padres, madres y/o tutores

(municipalidades)

Municipalidad	Se precisó nombre de sus padres, tutores o responsables		Total
	Sí	No	
Cajamarca	626	5	631
Piura	0	1144	1144
Huancayo	16	0	16
Cusco	16	0	16
Callao	10	0	10
Tacna	14	1	15
Mariscal Nieto (Moquegua)	0	523	523
Coronel Portillo (Pucallpa)	44	0	44
Huánuco	31	4	35
Chachapoyas (Amazonas)	12	0	12
Moyobamba (San Martín)	27	0	27
Puno	136	2	138
Total	932	1679	2611

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las municipalidades provinciales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

3.4. Dirección de lugar de residencia de los trabajadores menores de edad

A. Direcciones regionales de trabajo

En cuanto a la dirección de lugar de residencia (domicilio), llama la atención que los registros de la Dirección Regional de Trabajo de Cusco no se consigne el dato de la residencia en ningún caso (Cuadro N° 9).

Cuadro N° 9

**Dirección del lugar de residencia de los trabajadores menores de edad
(direcciones regionales)**

Direcciones regionales	Se consignó dirección y lugar de residencia		Total
	Sí	No	
Huánuco	16	0	16
Lambayeque	22	0	22
Ayacucho	7	1	8
Lima Metropolitana	594	0	594
San Martín	2	0	2
Madre de Dios	11	0	11
Ancash	34	0	34
Callao	46	0	46
Junín	22	0	22
Arequipa	111	1	112
Tacna	16	0	16
Puno	4	0	4
Moquegua	36	0	36
Tumbes	4	0	4
Huancavelica	5	0	5
Lima Región	18	0	18
La Libertad	25	0	25
Pasco	17	0	17
Cusco	0	23	23
Cajamarca	6	2	8
Ucayali	9	0	9
Total	1005	27	1032

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

B. Municipios provinciales

Según lo mostrado en el cuadro N° 10, en el 46.6% (295) de casos de Cajamarca no se registró el domicilio del adolescente trabajador. Mientras que en los municipios de Piura, Huánuco y Puno, este incumplimiento se produjo en menor medida.

De otro lado, las municipalidades provinciales de Piura y Moyobamba (San Martín) —en 27 y 2 casos, respectivamente— registraron el domicilio de manera genérica, consignando únicamente el distrito, la zona o localidad, a pesar que el artículo 53 del CNA exige que se consigne la dirección y el lugar de residencia.

Inclusive, en un caso se registró como domicilio «mercado», lo que evidencia una confusión entre el domicilio del adolescente que trabaja del lugar donde realiza sus actividades laborales.

Cuadro N° 10

**Dirección del lugar de residencia de los trabajadores menores de edad
(municipalidades)**

Municipalidad	Se consignó dirección y lugar de residencia		Total
	Sí	No	
Cajamarca	336	295	631
Piura	1063	81	1144
Huancayo	16	0	16
Cusco	15	1	16
Callao	10	0	10
Tacna	15	0	15
Mariscal Nieto (Moquegua)	523	0	523
Coronel Portillo (Pucallpa)	44	0	44
Huánuco	28	7	35
Chachapoyas (Amazonas)	12	0	12
Moyobamba (San Martín)	27	0	27
Puno	136	2	138
Total	2225	386	2611

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las Municipalidades Provinciales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

3.5. Edad de los trabajadores menores de edad

A. Direcciones regionales de trabajo

La edad mínima para que los adolescentes puedan laborar varía entre 12 y 14 años, según la naturaleza del trabajo a realizar —si es trabajo ligero¹⁴⁸ o no—. Sin embargo, a pesar que en nuestra legislación

¹⁴⁸ El artículo 51.2 del CNA define a los trabajos ligeros como aquellos que no perjudiquen la salud o desarrollo de los adolescentes, ni interfieran o limiten su asistencia a los centros educativos y permitan su participación en programas de orientación o formación profesional.

no se han regulado de manera taxativa las actividades calificadas como trabajo ligero, para el presente informe se ha considerado la edad de 12 años de edad como la mínima para la autorización y registro del trabajo adolescente.

Así, el cuadro N° 11 revela positivamente que en ningún caso las direcciones regionales autorizaron y registraron el trabajo de personas menores de edad por debajo de la edad mínima —12 años—.

Cuadro N° 11
Edad de los trabajadores menores de edad
(direcciones regionales)

Direcciones regionales	Por debajo de la edad mínima permitida	Total
	No	
Huánuco	16	16
Lambayeque	22	22
Ayacucho	8	8
Lima Metropolitana	594	594
San Martín	2	2
Madre de Dios	11	11
Ancash	34	34
Callao	46	46
Junín	22	22
Arequipa	112	112
Tacna	16	16
Puno	4	4
Moquegua	36	36
Tumbes	4	4
Huancavelica	5	5
Lima Región	18	18
La Libertad	25	25
Pasco	17	17
Cusco	23	23
Cajamarca	8	8
Ucayali	9	9
Total	1032	1032

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

B. Municipios provinciales

Por el contrario, de acuerdo a lo que muestra el cuadro N° 12, resulta preocupante el alto número de registros de personas por debajo de los 12 años de edad, efectuados por las municipalidades provinciales de Cajamarca (286), Piura (345), Tacna (5), Mariscal Nieto-Moquegua (119), Huánuco (3), Chachapoyas-Amazonas (1), Moyobamba-San Martín (12) y Puno (35).

Inclusive, la información consignada muestra registros de niños y niñas de 6 y 7 años, que vienen realizando actividades totalmente ajenas a su edad y a su proceso formativo, como son las de reciclador y lavador de ropa.

Los resultados expuestos evidencian un desconocimiento de la normativa internacional y nacional sobre trabajo infantil, que prohíbe que las personas menores de 14 años —y, excepcionalmente, también menores de 12— puedan realizar actividades laborales.

Sin embargo, es necesario que las autoridades estatales tengan información sobre casos de trabajo infantil que se realizan incumpliendo las normas sobre la materia. En ese sentido, es indispensable crear una base de datos especial que permite recoger esta realidad. A diferencia del registro de adolescentes trabajadores, la base de datos que se propone no tendría naturaleza constitutiva, sino más bien declarativa, dando a conocer una realidad.

Finalmente, esta segunda base de datos sería un insumo indispensable para el sistema de inspección laboral, toda vez que tendría información de casos de trabajo infantil posiblemente vinculados al ámbito informal.

Cuadro N° 12
Edad de los trabajadores menores de edad
(municipalidades)¹⁴⁹

Municipalidad	Por debajo de la edad mínima permitida		Total
	Sí	No	
Cajamarca	286	345	631
Piura	354	790	1144
Huancayo	0	16	16
Cusco	0	16	16
Callao	0	10	10
Tacna	5	10	15
Mariscal Nieto (Moquegua)	119	404	523
Coronel Portillo (Pucallpa)	0	44	44
Huánuco	3	32	35
Chachapoyas (Amazonas)	1	11	12
Moyobamba (San Martín)	12	15	27

¹⁴⁹ Igualmente, llama la atención que algunos de los registros de los municipios provinciales refieren a personas mayores de edad: Cajamarca (55), Piura (1), Callao (1), Mariscal Nieto-Moquegua (26), San Martín (1) y Piura (1).

Puno	35	103	138
Total	815	1796	2611

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las Municipalidades Provinciales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

3.6. Los datos relativos a la actividad laboral

A. Direcciones regionales de trabajo

Las actividades peligrosas —y, por ende, prohibidas para adolescentes— se encuentran previstas en una relación aprobada por Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES. En ese sentido, al momento de autorizar y registrar a las personas menores de edad, se debe verificar si las labores que pretenden realizar constituyen actividades peligrosas. De ser así, no procederá la autorización.

La lectura de los registros remitidos por las direcciones regionales (cuadro N° 13) permite afirmar que en algunas ocasiones se autorizó y registró el trabajo de personas menores de edad en actividades claramente calificadas como peligrosas. Por ejemplo, en el registro del Gobierno Regional de Lima, se inscribió a un adolescente de 16 años que tenía el oficio de ayudante de soldador, el mismo que constituye una actividad prohibida recogida en el numeral A.2. de la lista de trabajos prohibidos.¹⁵⁰ Asimismo, la Dirección Regional de Cajamarca reportó que un adolescente cumplía labores de cobrador, a pesar que dicha actividad figura como trabajo peligroso y, por ende, prohibido.¹⁵¹

En esa línea de razonamiento, resulta alarmante que la Dirección Regional de Ancash en casi la mitad (13) de los casos registrados haya autorizado labores reñidas con la normatividad vigente; mientras que ello ocurrió en Arequipa en el 15.1% (17) de sus casos. Asimismo, es desconcertante que esta situación se haya constatado en la totalidad de los casos de Puno y en casi la mitad de los casos en Tacna, Lima (región) y Tumbes.

Por otro lado, cabe resaltar la calidad de los registros realizados por la Dirección Regional de Lambayeque, que en todos los casos consignó como actividad laboral la de «empleado», sin mayor especificidad.

Cuadro N° 13

Actividades desarrolladas por los trabajadores menores de edad

(direcciones regionales)

Direcciones regionales	Actividad absolutamente prohibida		Total
	Sí	No	
Huánuco	2	14	16
Lambayeque	0	22	22
Ayacucho	0	8	8
Lima Metropolitana	0	594	594

¹⁵⁰ Listado de trabajos peligrosos (Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES): A2: Trabajos en los que se utilice herramientas tipo manual o mecánico y equipos especializados y que requieran capacitación y experiencia para su uso como en la agricultura, imprenta, metal mecánica, construcción civil, explotación e industria maderera, industria alimentaria y cocina, manejo de vehículos de transporte y de carga pesada, así como la operación de equipos de demolición, lavado, secado y planchado de prendas en lavanderías industriales.

¹⁵¹ Listado de trabajos peligrosos (Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES): B3. El trabajo que se realice en medios de transporte público, interurbano o interprovincial, tales como cobradores, terramozas y otros similares.

San Martín	0	2	2
Madre de Dios	0	11	11
Ancash	13	21	34
Callao	0	46	46
Junín	2	20	22
Arequipa	17	95	112
Tacna	5	11	16
Puno	4	0	4
Moquegua	2	34	36
Tumbes	2	2	4
Huancavelica	0	5	5
Lima Región	7	11	18
La Libertad	6	19	25
Pasco	4	13	17
Cusco	0	23	23
Cajamarca	1	7	8
Ucayali	0	9	9
Total	65	967	1032

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, en algunos casos se autorizaron y registraron actividades sobre las que existían dudas si calificaban como peligrosas o no (Cuadro N° 14). Ello ocurrió especialmente en las direcciones regionales de Ancash, Callao y Lima (región).

Por ejemplo, en un caso en Tacna se registró a una adolescente de 17 años como vendedora de combustible. Al respecto, cabe señalar que si bien el numeral A.3 de la lista de trabajos peligrosos comprende a aquellas actividades que «impliquen el contacto y/o la exposición de las personas a productos químicos, sustancias tóxicas, sustancias cáusticas, vapores y gases tóxicos, sustancias corrosivas y elementos inflamables debido a que se manipulan»; expresamente no se sanciona la venta de combustibles. No obstante, dicho trabajo —bajo condiciones inadecuadas de seguridad— puede configurar un trabajo peligroso para cualquier persona menor de edad.

De allí que el funcionario encargado de gestionar la autorización y el registro de trabajo adolescente verifique de manera exhaustiva y precisa las actividades que realizará la persona menor de edad. Finalmente, ante la duda se debe privilegiar el principio del interés superior del niño, que en estos casos permitiría negar la autorización para garantizar los derechos fundamentales a la salud, integridad, etc.

Cuadro N° 14

Actividades desarrolladas por los trabajadores menores de edad (direcciones regionales)

Direcciones regionales	Actividad posiblemente prohibida		Total
	Sí	No	
Huánuco	0	16	16
Lambayeque	0	22	22
Ayacucho	2	6	8
Lima Metropolitana	0	594	594
San Martín	0	2	2
Madre de Dios	1	10	11
Ancash	14	20	34
Callao	8	38	46
Junín	6	16	22
Arequipa	7	105	112
Tacna	3	13	16
Puno	0	4	4
Moquegua	1	35	36
Tumbes	1	3	4
Huancavelica	1	4	5
Lima Región	8	10	18
La Libertad	7	18	25
Pasco	0	17	17
Cusco	5	18	23
Cajamarca	2	6	8
Ucayali	3	6	9
Total	69	963	1032

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

B. Municipios provinciales

Tal como lo indica el cuadro N° 15, la única comuna que no autorizó ni registró a personas menores de edad que realizaban actividades laborales consideradas peligrosas o nocivas fue la Municipalidad Provincial de Huancayo.

Los demás municipios en menor o mayor medida autorizaron o registraron a personas menores de edad que realizaban estas actividades, siendo especialmente relevantes los casos registrados por los municipios de Cajamarca (269), Piura (401) y Mariscal Nieto (159). Por ejemplo, en el caso de

Cajamarca, en gran cantidad de registros se consignó el oficio de «reciclador», que se encuentra expresamente prohibido en el listado de trabajos peligrosos.¹⁵²

El caso de la municipalidad provincial de Cajamarca es realmente singular porque el registro distingue entre trabajo “prohibido” y “permitido”, subsumiendo en el primero a varias actividades (reciclador, vendedor ambulante nocturno, ladrillero, etc). Ello permite afirmar que la propia autoridad administrativa avala la realización de actividades peligrosas por parte de menores de edad, lo que implica desconocer las obligaciones recogidas en los convenios 138 y 182 OIT.

Por su parte el municipio provincial de Piura consignó la categoría genérica de «diversos» e incluso casos de «mendicidad». En el primer caso, dicha calificación abstracta atenta no solo contra el principio de seguridad jurídica, sino especialmente contra los derechos fundamentales de las personas menores de edad involucradas, ya que no se precisa cuál es la actividad a realizar, lo que dificulta la labor del sistema de inspección laboral. En el segundo caso, la inclusión de la mendicidad como labor realizada atenta expresamente contra el Convenio 182 OIT, referido a las peores formas de trabajo infantil.

Finalmente, llama la atención que en la Municipalidad Provincial de Puno, en 17 casos no se registró la actividad laboral que realizan los menores de edad.

Cuadro N° 15

**Actividades desarrolladas por los trabajadores menores de edad
(municipalidades)**

Municipalidad	Actividad absolutamente prohibida		Total
	Sí	No	
Cajamarca	269	362	631
Piura	401	743	1144
Huancayo	0	16	16
Cusco	3	13	16
Callao	6	4	10
Tacna	1	14	15
Mariscal Nieto (Moquegua)	159	364	523
Coronel Portillo (Pucallpa)	12	32	44
Huánuco	9	26	35
Chachapoyas (Amazonas)	1	11	12
Moyobamba (San Martín)	12	15	27
Puno	59	79	138
Total	932	1679	2611

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las Municipalidades Provinciales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

¹⁵² Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES. Numeral A18. Trabajos recolectando y seleccionando basura, residuos y otros similares.

Por otro lado, el registro y autorización de actividades que posiblemente pudieran afectar la salud de los trabajadores menores de edad se constató (Cuadro N° 16) en los registros de los municipios provinciales de Huancayo (2), Cusco (8), Mariscal Nieto (18), Coronel Portillo (5), Huánuco (2) y Puno (6).

Esta situación amerita una revisión al listado de trabajos peligrosos, a fin de: a) precisar con exactitud los supuestos de trabajo peligroso y b) actualizarlo, incluyendo nuevos supuestos de trabajo peligrosos no previstos anteriormente.

Cuadro N° 16:
Actividades desarrolladas por los trabajadores menores de edad
(Municipalidades)

Municipalidad	Actividad posiblemente prohibida		Total
	Sí	No	
Cajamarca	0	631	631
Piura	0	1144	1144
Huancayo	2	14	16
Cusco	8	8	16
Callao	0	10	10
Tacna	0	15	15
Mariscal Nieto (Moquegua)	18	505	523
Coronel Portillo (Pucallpa)	5	39	44
Huánuco	2	33	35
Chachapoyas (Amazonas)	0	12	12
Moyobamba (San Martín)	0	27	27
Puno	6	132	138
Total	41	2570	2611

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las Municipalidades Provinciales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

3.7. El pago de la remuneración mínima vital¹⁵³

A. Direcciones regionales de trabajo

La realización de labores productivas durante una jornada laboral completa conlleva el pago de la remuneración mínima vital, que es reajustada periódicamente a través de decretos supremos emitidos por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

¹⁵³ La información suministrada por los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales —este último en la mayoría de casos—, no precisó la fecha en la que se realizó el registro. En razón a ello, el análisis de la información se efectuó teniendo como referencia el monto de la remuneración mínima vital vigente en el año 2007, que era de S/. 500.00 nuevos soles, de acuerdo a lo dispuesto por Decreto Supremo N° 016-2005-TR, vigente desde el 1 de enero del 2006 al 30 de setiembre del 2007.

El cuadro N° 17 muestra que las direcciones regionales de trabajo de Arequipa, Huancavelica, Pasco y Cusco no consignaron este dato en sus registros.

Por otro lado, algunas direcciones regionales autorizaron y registraron o el trabajo de personas menores de edad que declararon que iban recibir una remuneración menor a la mínima legalmente establecida —pese a cumplir con la jornada laboral de 4 ó 6 horas—, resaltando el caso de la Dirección Regional de Junín que dio cuenta de esta situación respecto de 10 de los 12 trabajadores menores de edad registrados.

En este campo, llama la atención los registros de la Dirección Regional de Lambayeque, que se limitó a señalar de manera genérica que la remuneración recibida era el «mínimo legal», sin realizar mayor precisión.

Adicionalmente, el registro de este dato debe estar en constante actualización, dado que las situaciones contractuales originales pueden variar con el transcurrir del tiempo. Ello permitirá además un mayor control respecto a las potestades del empleador, en los casos de trabajo dependiente.

Cuadro N° 17
Remuneración mínima vital de los trabajadores menores de edad
(direcciones regionales)

Direcciones regionales	Incumplimiento de remuneración mínima vital			Total
	Sí	No	No se consignó	
Huánuco	2	14	0	16
Lambayeque	0	22	0	22
Ayacucho	4	4	0	8
Lima Metropolitana	2	592	0	594
San Martín	0	2	0	2
Madre de Dios	0	11	0	11
Ancash	0	34	0	34
Callao	1	45	0	46
Junín	10	12	0	22
Arequipa	0	0	112	112
Tacna	3	13	0	16
Puno	1	3	0	4
Moquegua	4	32	0	36
Tumbes	0	4	0	4
Huancavelica	0	0	5	5
Lima Región	8	10	0	18
La Libertad	3	22	0	25
Pasco	0	0	17	17

Cusco	0	0	23	23
Cajamarca	0	8	0	8
Ucayali	3	6	0	9
Total	41	834	157	1032

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

B. Municipios provinciales

Según el cuadro N° 18, los municipios provinciales de Cajamarca, Piura, Callao, Coronel Portillo (Pucallpa) y Moyobamba (San Martín) no consignaron este dato en los registros a pesar que el artículo 53 del CNA lo exige. Por su parte, las municipalidades provinciales de Cusco (13), Mariscal Nieto-Moquegua (74), Huánuco (22) y Puno (21), autorizaron y registraron actividades laborales de personas menores de edad cuya contraprestación estaba por debajo de la remuneración mínima legal.

Por otro lado, en un caso registrado en el Municipio Provincial de Cusco, la autoridad administrativa precisó que si bien la adolescente laboraba como trabajadora del hogar, no percibía remuneración alguna. En igual sentido, la municipalidad provincial de Puno indicó que 18 trabajadores menores de edad no percibían remuneración alguna.

No obstante, en ese escenario hay que resaltar los esfuerzos de la municipalidad provincial de Tacna, que no autorizó ni registró el trabajo infantil remunerado por debajo del mínimo legal.

Cuadro N° 18

Remuneración mínima vital de los trabajadores menores de edad (municipalidades)

Municipalidad	Incumplimiento de remuneración mínima vital			Total
	Sí	No	No se consignó	
Cajamarca	0	0	631	631
Piura	0	0	1144	1144
Huancayo	6	10	0	16
Cusco	13	3	0	16
Callao	0	0	10	10
Tacna	0	15	0	15
Mariscal Nieto (Moquegua)	74	449	0	523
Coronel Portillo (Pucallpa)	0	0	44	44
Huánuco	22	13	0	35
Chachapoyas (Amazonas)	3	9	0	12
Moyobamba (San Martín)	0	0	27	27
Puno	21	117	0	138

Total	139	616	1856	2611
--------------	------------	------------	-------------	-------------

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las Municipalidades Provinciales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

3.8. Jornada de trabajo

A. Direcciones regionales de trabajo

La normatividad vigente establece tres tipos de jornada laboral en el ámbito del trabajo infantil: a) no más de 4 horas en el caso de adolescentes que cuenten entre 12 y 14 años de edad;¹⁵⁴ b) no más de 6 horas para los supuestos de 15 y 17 años de edad¹⁵⁵ y; c) no más de 4 horas para adolescentes entre 15 y 17 años en el supuesto de trabajo nocturno autorizado.¹⁵⁶

Al respecto, en varias direcciones regionales se consignó el horario de trabajo. Sin embargo, en el caso de la Dirección Regional de Trabajo de Moquegua, se registró como horario los términos «mañana» y «tarde», es decir, de manera genérica.

Po otro lado, el dato del horario no fue consignado en todos los registros remitidos por las direcciones regionales de Lambayeque, Arequipa, Tacna y Pasco (Cuadro N° 19).

Dicha omisión se constató en menor intensidad ámbito regional de Ayacucho, Lima (región) y Cajamarca.

Sobre el particular, el horario de trabajo en los casos de trabajo adolescente es un asunto fundamental, toda vez que busca garantizar el ejercicio de otros derechos fundamentales como es el derecho a la educación, a la recreación, entre otros. Adicionalmente, de acuerdo a lo dispuesto por el numeral B.1 del listado de trabajos peligrosos —aprobado por Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES— las jornadas extensas, por encima de las seis (6) horas diarias configura trabajo peligroso por sus condiciones. En ese sentido, el no consignar el horario de trabajo puede constituir un indicio de trabajo peligroso, y por ende, proscrito.

Cuadro N° 19
Casos en los que se consignó el horario de trabajo
(direcciones regionales)

Direcciones regionales	Se consignó horario de trabajo		Total
	Sí	No	
Huánuco	16	0	16
Lambayeque	0	22	22
Ayacucho	6	2	8
Lima Metropolitana	594	0	594
San Martín	2	0	2
Madre de Dios	11	0	11

¹⁵⁴ Artículo 56 del CNA.

¹⁵⁵ Ídem.

¹⁵⁶ Artículo 57 del CNA.

Ancash	34	0	34
Callao	46	0	46
Junín	22	0	22
Arequipa	0	112	112
Tacna	0	16	16
Puno	4	0	4
Moquegua	36	0	36
Tumbes	4	0	4
Huancavelica	5	0	5
Lima Región	17	1	18
La Libertad	25	0	25
Pasco	0	17	17
Cusco	23	0	23
Cajamarca	1	7	8
Ucayali	9	0	9
Total	855	177	1032

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En cuanto al cumplimiento de la jornada laboral (Cuadro N° 20) se aprecia que la Dirección Regional de Trabajo de Lima autorizó y registró el trabajo de adolescentes cuya jornada excedía las 6 horas (diurnas) ó 4 horas (nocturno) en 10 de los 18 casos registrados. Esta situación se observó en menor medida en el caso de las direcciones regionales de Huánuco, Ancash, Puno, Huancavelica, Cajamarca y Ucayali.

Cuadro N° 20
Jornada de trabajo de los trabajadores menores de edad
(direcciones regionales)

Direcciones regionales	Incumplimiento de horario de trabajo			Total
	Sí	No	No se consignó	
Huánuco	2	14	0	16
Lambayeque	0	0	22	22
Ayacucho	0	8	0	8
Lima Metropolitana	0	594	0	594
San Martín	0	2	0	2
Madre de Dios	0	11	0	11
Ancash	3	31	0	34
Callao	0	46	0	46

Junín	9	13	0	22
Arequipa	0	0	112	112
Tacna	0	0	16	16
Puno	1	3	0	4
Moquegua	0	36	0	36
Tumbes	0	4	0	4
Huancavelica	1	4	0	5
Lima Región	10	8	0	18
La Libertad	4	21	0	25
Pasco	0	0	17	17
Cusco	0	23	0	23
Cajamarca	1	7	0	8
Ucayali	1	8	0	9
Total	32	833	167	1032

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

B. Municipios provinciales

La ausencia de registro del horario de trabajo se verificó en todos los casos remitidos por los municipios provinciales de Cajamarca, Piura, Tacna y San Martín (Cuadro N° 21). El incumplimiento fue parcial en los registros de Puno (38), Amazonas (8), y Callao (4), si se toma en cuenta el número total de registros o autorizaciones emitidas.

Cabe resaltar que los municipios de Chachapoyas (Amazonas) y Moyobamba (San Martín) precisaron, en muchos casos, como jornada laboral, las denominaciones genéricas de «tarde, noche y nocturno», lo que constituye un incumplimiento a la obligación del registro de adolescentes trabajadores.

Cuadro N° 21
Casos en los que se consignó el horario de trabajo

Municipalidad	Se consignó horario de trabajo		Total
	Sí	No	
Cajamarca	0	631	631
Piura	0	1144	1144
Huancayo	15	1	16
Cusco	16	0	16
Callao	6	4	10
Tacna	0	15	15
Mariscal Nieto (Moquegua)	523	0	523
Coronel Portillo (Pucallpa)	40	4	44

Huánuco	31	4	35
Chachapoyas (Amazonas)	4	8	12
Moyobamba (San Martín)	0	27	27
Puno	100	38	138
Total	735	1876	2611

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las Municipalidades Provinciales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El registro y autorización para trabajar durante jornadas laborales mayores a las legalmente permitidas se constató (Cuadro N° 22) en varios casos registrados en los municipios de Mariscal Nieto-Moquegua (336), Cusco (15), Coronel Portillo-Pucallpa (15) y Puno (72).

A modo de ejemplo, se conoció el registro de dos adolescentes que laboraban como estibadores 24 horas los fines de semana, lo que sin duda constituye una grave vulneración de sus derechos a la salud e integridad.

Cuadro N° 22
Casos de incumplimiento de jornada de trabajo
(municipalidades)

Municipalidad	Incumplimiento de horario de trabajo			Total
	Sí	No	No se consignó	
Cajamarca	0	0	631	631
Piura	0	0	1144	1144
Huancayo	9	7	0	16
Cusco	14	2	0	16
Callao	2	8	0	10
Tacna	0	0	15	15
Mariscal Nieto (Moquegua)	336	187	0	523
Coronel Portillo (Pucallpa)	15	29	0	44
Huánuco	7	28	0	35
Chachapoyas (Amazonas)	3	9	0	12
Moyobamba (San Martín)	0	0	27	27
Puno	72	66	0	138
Total	458	336	1817	2611

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las Municipalidades Provinciales.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

3.9. Datos relativos a educación

A. Direcciones regionales de trabajo

El registro debe consignar el nombre de la institución educativa y el horario en el que la persona menor de edad realiza sus estudios. Como se señaló, el trabajo de los y las adolescentes se encuentra permitido, siempre y cuando no vulnere sus derechos fundamentales a la educación, a la salud, entre otros.

La lectura del cuadro N° 23 permite sostener que el nombre de la **institución educativa** fue registrado por la mayoría de las direcciones regionales: Lambayeque, Lima Metropolitana, San Martín, Madre de Dios, Ancash, Callao, Junín, Tacna, Moquegua, Tumbes, Lima región, La Libertad, Pasco, Cusco y Cajamarca. Las direcciones regionales de Tacna y Pasco precisaron —en 9 y en 2 casos, respectivamente— que las personas menores de edad «no estudiaban», lo que implica desconocer el derecho a la educación de las y los adolescentes que trabajan.

Por el contrario, dicho dato no fue consignado en 112 casos registrados por la Dirección Regional de Arequipa. Asimismo, las direcciones regionales de Dirección Regional de Huánuco, Ucayali y Huancavelica no la consignaron en 14, 4 y 2 registros, respectivamente.

Cuadro N° 23
Registro sobre institución educativa
(direcciones regionales)

Direcciones regionales	Se consignó la escuela		Total
	Sí	No	
Huánuco	2	14	16
Lambayeque	22	0	22
Ayacucho	7	1	8
Lima Metropolitana	594	0	594
San Martín	2	0	2
Madre de Dios	11	0	11
Ancash	34	0	34
Callao	46	0	46
Junín	22	0	22
Arequipa	0	112	112
Tacna	16	0	16
Puno	3	1	4
Moquegua	36	0	36
Tumbes	4	0	4
Huancavelica	3	2	5
Lima Región	18	0	18
La Libertad	25	0	25

Pasco	16	1	17
Cusco	23	0	23
Cajamarca	8	0	8
Ucayali	5	4	9
Total	897	135	1032

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, 12 direcciones regionales no consignaron el dato relativo al **horario de estudios**: Huánuco, Lambayeque, San Martín, Junín, Arequipa, Tacna, Huancavelica, Lima (Región), La Libertad, Pasco, Cusco y Cajamarca (Cuadro N° 24).

Cuadro N° 24
Consignación de Horario de estudios
(direcciones regionales)

Gobiernos regionales	Se consignó horario de estudios		Total
	Sí	No	
Huánuco	0	16	16
Lambayeque	0	22	22
Ayacucho	4	4	8
Lima Metropolitana	594	0	594
San Martín	0	2	2
Madre de Dios	8	3	11
Ancash	34	0	34
Callao	46	0	46
Junín	0	22	22
Arequipa	0	112	112
Tacna	0	16	16
Puno	3	1	4
Moquegua	36	0	36
Tumbes	3	1	4
Huancavelica	0	5	5
Lima Región	0	18	18
La Libertad	0	25	25
Pasco	0	17	17
Cusco	0	23	23
Cajamarca	0	8	8
Ucayali	2	7	9

Total	730	302	1032
--------------	------------	------------	-------------

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Otras cumplieron con esta obligación de manera parcial: Ayacucho (4 de 8), Madre de Dios (8 de 11), Puno (3 de 4), Tumbes (3 de 4) y Ucayali (2 de 7).

Sin embargo, es importante indicar que cuatro direcciones regionales: Lima Metropolitana, Ancash, Callao y Moquegua, cumplieron con consignar el horario de estudios en la totalidad de los casos registrados.

B. Municipios provinciales

El dato sobre la **institución educativa** fue consignado en la totalidad de registros de los municipios provinciales de Cusco, Tacna, Coronel Portillo (Pucallpa), Huánuco y Moyobamba (San Martín) (cuadro N° 25).

Por otro lado, en casi todos los registros municipales de Cajamarca, Huancayo, Callao, Mariscal Nieto (Moquegua) y Puno se estableció dicho dato.

Por último, en el municipio provincial de Chachapoyas (Amazonas,) se registró en la mitad de los casos.

Cuadro N° 25
Registro sobre institución educativa
(Municipalidades)

Municipalidad	Se consignó la escuela		Total
	Sí	No	
Cajamarca	626	5	631
Piura	845	299	1144
Huancayo	15	1	16
Cusco	16	0	16
Callao	9	1	10
Tacna	15	0	15
Mariscal Nieto (Moquegua)	513	10	523
Coronel Portillo (Pucallpa)	44	0	44
Huánuco	35	0	35
Chachapoyas (Amazonas)	8	4	12
Moyobamba (San Martín)	27	0	27
Puno	135	3	138
Total	2288	323	2611

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las Municipalidades Provinciales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El **horario de estudios** de los trabajadores menores de edad no fue registrado (cuadro N° 26) en la mayoría de las municipalidades provinciales: Cajamarca, Piura, Cusco, Tacna, Mariscal Nieto

(Moquegua), Chachapoyas (Amazonas), Moyobamba (San Martín) y Puno. Es más, la municipalidad de Chachapoyas (Amazonas) indicó que 4 personas menores de edad «no estudiaban», lo que evidencia un desconocimiento sobre el proceso de autorización del trabajo adolescente, que justamente exige que el trabajo no afecte derechos fundamentales de primer orden, como es el derecho a la educación.

Por otro lado, en casi todos los casos (15) el horario de estudios fue consignado por la Municipalidad Provincial de Huancayo, y en menor medida ello ocurrió en los municipios de Callao (4 de 10), Coronel Portillo-Pucallpa (32 de 44) y Huánuco (15 de 35).

Cuadro N° 26
Consignación de Horario de estudios
(municipalidades)

Municipalidad	Se consignó horario de estudios		Total
	Sí	No	
Cajamarca	0	631	631
Piura	0	1144	1144
Huancayo	15	1	16
Cusco	0	16	16
Callao	4	6	10
Tacna	0	15	15
Mariscal Nieto (Moquegua)	0	523	523
Coronel Portillo (Pucallpa)	32	12	44
Huánuco	15	20	35
Chachapoyas (Amazonas)	0	12	12
Moyobamba (San Martín)	0	27	27
Puno	0	138	138
Total	66	2545	2611

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las Municipalidades Provinciales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

3.10. Datos sobre el número de certificado médico

A. Direcciones regionales de trabajo

Este dato permite verificar el estado de salud del adolescente que solicita la autorización para laborar.

En ese sentido, es preocupante que en 5 direcciones regionales —Huánuco, Arequipa, Puno, Huancavelica y Pasco—, se haya verificado que no tienen registrado este dato, y que en 9 direcciones el registro no se haya efectuado en todos los casos (Cuadro N° 27).

Por otro lado, las direcciones de trabajo de Lima Metropolitana y Áncash incumplieron en algunos casos consignar el número del certificado médico —108 y 22, respectivamente—. En el caso de Lima, en varios registros solo se consignó el nombre de la entidad que emitió el certificado.

Asimismo, existe un grupo de direcciones regionales cuyo incumplimiento fue en menor medida: Lambayeque (4), Ayacucho (5), San Martín (1), Tacna (2), Pasco (7), Cajamarca (2) y Ucayali (1).

Por el contrario, es positivo que 7 direcciones regionales de trabajo —Madre de Dios, Callao, Junín, Moquegua, Tumbes, Lima Región y La Libertad—, hayan cumplido, en todos los casos, con registrar el número del certificado médico.

Cuadro N° 27
Número de certificado médico de trabajadores menores de edad
(direcciones regionales)

Direcciones regionales	Se precisó número de certificado médico		Total
	Sí	No	
Huánuco	0	16	16
Lambayeque	18	4	22
Ayacucho	3	5	8
Lima Metropolitana	486	108	594
San Martín	1	1	2
Madre de Dios	11	0	11
Ancash	12	22	34
Callao	46	0	46
Junín	22	0	22
Arequipa	0	112	112
Tacna	14	2	16
Puno	0	4	4
Moquegua	36	0	36
Tumbes	4	0	4
Huancavelica	0	5	5
Lima Región	18	0	18
La Libertad	25	0	25
Pasco	10	7	17
Cusco	0	23	23
Cajamarca	6	2	8
Ucayali	8	1	9
Total	720	312	1032

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

B. Municipios provinciales

Solo dos municipalidades provinciales —Huancayo y Callao— consignaron este dato en sus registros, aunque no en todos los casos (cuadro N° 29).

Los demás municipios provinciales no lo hicieron en ningún caso.

Cuadro N° 29
Número de certificado médico de trabajadores menores de edad
(municipalidades)

Municipalidad	Se precisó número de certificado médico		Total
	Sí	No	
Cajamarca	0	631	631
Piura	0	1144	1144
Huancayo	14	2	16
Cusco	0	16	16
Callao	3	7	10
Tacna	0	15	15
Mariscal Nieto (Moquegua)	0	523	523
Coronel Portillo (Pucallpa)	0	44	44
Huánuco	0	35	35
Chachapoyas (Amazonas)	0	12	12
Moyobamba (San Martín)	0	27	27
Puno	0	138	138
Total	17	2594	2611

Fuente: Base de Datos de la información remitida por las Municipalidades Provinciales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

3.11. Conclusiones

La información remitida por las direcciones regionales de trabajo y municipalidades provinciales aquí sistematizada, permita realizar las siguientes conclusiones:

1. El registro de adolescente trabajador en modo alguno implica fomentar el trabajo de los y las adolescentes. Al contrario, lo que se busca es proteger a la persona menor de edad contra todo tipo de explotación, salvaguardando sus derechos fundamentales. En esa línea, el objetivo del registro es brindar un insumo esencial para el sistema de inspección de trabajo, que deberá verificar que la información brindada en el registro: a) sea compatible con los estándares mínimos de protección establecidos por la normativa internacional e interna sobre trabajo infantil; b) sea veraz, lo que implica verificar los datos registrados. Por lo demás, la obligación de contar con un registro se sustenta en instrumentos internacionales adoptados por el Estado peruano, como el Convenio 138 OIT y la Recomendación 146 OIT.
2. El considerable número de omisiones verificadas en los registros analizados, así como el inadecuado registro de determinada información —incluso en abierta contradicción con la normatividad vigente, como es el registro de niños y niñas con edades por debajo de la edad mínima, reconocimiento de actividades peligrosas, horarios que superan las 6 horas, remuneraciones por debajo del mínimo legal, etc.—, permite sostener que las autoridades

encargadas de autorizar y gestionar el registro de adolescentes trabajadores conciben al mismo como un instrumento de carácter **declarativo**, es decir, que únicamente reconoce una situación dada en la realidad, sin necesidad de modificarla. Esta idea es incompatible con las normas internacionales sobre trabajo infantil, que más bien exigen que los Estados adopten los mecanismos necesarios para erradicar el trabajo infantil, que incluye garantizar al máximo los derechos fundamentales de los adolescentes que de manera excepcional trabajan. Un mecanismo para tal fin lo constituye la autorización para el trabajo adolescente.

En esa línea, el artículo 52 del Código de los Niños y Adolescentes establece expresamente la competencia del sector trabajo y los gobiernos locales para **autorizar** el trabajo adolescente. Por tanto, no cabe duda que los registros de adolescentes trabajadores tienen carácter constitutivo y, es a partir del registro, la verificación de datos y la emisión de la autorización correspondiente que los adolescentes recién pueden realizar -legalmente- actividades laborales. Allí radica la importancia del registro de adolescentes trabajadores.

3. De acuerdo a los resultados verificados, la mayor cantidad de observaciones y deficiencias encontradas corresponde a los registros gestionados por los municipios provinciales. En esa medida, si bien nuestra legislación ha adoptado un modelo mixto en la gestión del registro de adolescente trabajador -porque concurre tanto el sector Trabajo como los municipios provinciales y distritales-, es urgente que se adopten criterios uniformes para el registro y la autorización de trabajo para adolescentes en todos los casos.

Dicha afirmación se justifica en dos razones fundamentales:

- a) El artículo 52 del CNA establece la competencia diferenciada del sector Trabajo —para trabajo dependiente— y de los gobiernos locales —para trabajo autónomo, doméstico y familiar— en el registro de adolescentes trabajadores. Sin embargo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 53 del CNA, en ambos casos se exige la misma información. Por tanto, es un mismo formato de registro. De allí que no sea posible que, a pesar de exigirse los mismos datos, se verifique que los gobiernos locales incumplan en mayor medida el registro de dicha información.
 - b) De acuerdo al principio derecho de igualdad (artículo 2.2 de la Constitución), los adolescentes trabajadores, ya sea que sean dependientes o autónomos o que hagan labores domésticas o familiares, constituyen un mismo grupo vulnerable, por lo que se les debe aplicar las mismas medidas de protección. En ese sentido, no es aceptable que, mientras los registros gestionados por las direcciones regionales de trabajo cumplan con emitir autorizaciones de trabajo de acuerdo a ley, los gobiernos locales registren expresamente supuestos de trabajo prohibido, o identifiquen a niños y niñas trabajadores por debajo de la edad mínima legal establecida, sin adoptar ninguna medida protectora.
4. Ante dicha situación, es necesario que los funcionarios competentes de administrar el registro de adolescentes trabajadores —especialmente en los gobiernos locales— tomen conciencia de la importancia de erradicar el trabajo infantil en nuestro país, y de todo el trabajo que viene adoptando el Estado peruano en la materia. En esa medida, es indispensable reforzar la capacidad institucional del sector Trabajo —especialmente las direcciones regionales de trabajo— y las municipalidades provinciales y distritales, con respecto al tema de trabajo infantil.
 5. Adicionalmente, es necesario que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo brinde apoyo a los gobiernos locales para que puedan cumplir con la implementación y gestión del registro de adolescentes trabajadores. A tal efecto, es indispensable que desde el portafolio de Trabajo se establezca un protocolo de actuación que guíe la labor de las autoridades administrativas encargadas de registrar y autorizar el trabajo adolescente, a fin de establecer

critérios uniformes, que garanticen seguridad y eficiencia y, en especial, permita velar por el respeto de los derechos fundamentales de las personas menores de edad involucradas en el ámbito de trabajo.

6. Finalmente, la gran cantidad de personas menores de edad registradas fuera de los requisitos establecidos por ley (por debajo de la edad mínima y/o realizando trabajos peligrosos) permite afirmar la necesidad de crear un registro adicional (tanto en las direcciones regionales de trabajo como en los gobiernos locales), de carácter declarativo, que recoja dicha información. Este registro es vital para: a) conocer la real dimensión del trabajo infantil en el Perú y b) adoptar de manera urgente las medidas de protección que correspondan.

CAPÍTULO IV

INSPECCIÓN LABORAL EN MATERIA DE TRABAJO INFANTIL

4.1. Definición, funciones y características de la inspección laboral

La Inspección del Trabajo se define como aquel servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de la seguridad social, de exigir las responsabilidades administrativas que correspondan, así como de orientar y asesorar técnicamente en dichas materias. Estas competencias se sustentan en lo dispuesto por el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo.¹⁵⁷

De allí que la inspección del trabajo es importante porque permite garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas en el ámbito laboral. Es por ello que la inspección laboral constituye un tema primordial en el Derecho del Trabajo. Tal como lo afirma la OIT:

Desde su origen, la Organización Internacional del Trabajo incluyó la inspección del trabajo entre sus prioridades. La cuestión de la inspección del trabajo se incluía entre los principios generales enunciados en el punto 9 del artículo 427 de la parte XIII del Tratado de Versalles, por el que se creó la OIT. En él se estipula que «Todos los Estados habrán de organizar un servicio de inspección del trabajo para asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos relativos a la protección de los trabajadores; este servicio habrá de incluir a mujeres». Según el artículo 10, párrafo 2, b), de la Constitución de la OIT, la ayuda al mejoramiento de la inspección del trabajo forma parte del mandato de la Oficina Internacional del Trabajo.¹⁵⁸

Al respecto, la inspección laboral cumple las siguientes funciones.¹⁵⁹

- a) Vela por el efectivo cumplimiento de la legislación relativa a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores, contando para ello con mecanismos sancionadores.
- b) Contribuye a que la legislación laboral evolucione en consonancia con los mercados nacionales e internacionales del trabajo.
- c) Cumple funciones de información y asesoría, así como de encomendar a la autoridad competente un deber de información acerca de las deficiencias y los abusos que no estén específicamente contemplados en las disposiciones legales existentes.

Estas funciones permiten identificar en el sistema de inspección de trabajo determinadas características:¹⁶⁰

¹⁵⁷ Artículo 1, Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

¹⁵⁸ OIT. Informe III (Parte 1B). Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133). Párrafo 3.

¹⁵⁹ OIT. Informe III (Parte 1B). Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133), p. 4

¹⁶⁰ OIT. Guía para la implementación de un Sistema de Inspección y Monitoreo del Trabajo Infantil en los países del MERCOSUR y Chile. Documento de Trabajo N° 169. Oficina Regional para América Latina y el Caribe-IPEC Sudamérica, 2003, p. 32.

- a) Se sustenta no solo en normas internas, sino también en instrumentos internacionales, lo que dota a este servicio de un respaldo e importancia que trasciende lo nacional.
- b) Puede establecer coordinaciones con diferentes organismos, servicios y organizaciones, tanto públicas como privadas. A esto se suma su capacidad de establecer alianzas estratégicas con organizaciones de empleadores y de trabajadores, dado su estrecho y permanente vínculo con ellas.
- c) Permite, sobre la base de la experiencia acumulada, detectar situaciones «fuera de lo legal», para lo cual cuentan con facultades que les permite llegar donde otros cuerpos inspectivos no llegan.

En conclusión, la inspección de trabajo constituye una herramienta fundamental destinada a garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores, en la medida que verifica si las condiciones en las que se desarrolla el trabajo son acordes a los estándares mínimos de protección, establecidos a nivel internacional y a nivel interno.

4.2. Inspección laboral en materia de trabajo infantil

4.2.1. El vínculo entre la inspección laboral y el trabajo infantil

Se puede afirmar que históricamente la inspección laboral nació estrechamente vinculada a la supervisión y protección de las personas menores de edad como el sector más vulnerable dentro del colectivo de la población que trabaja.¹⁶¹

[La inspección laboral] surgió en Europa en el siglo XIX como consecuencia del impacto de la primera revolución industrial sobre las poblaciones rurales, poco preparadas para una industrialización en un contexto de liberalismo económico absoluto. Se observaba cotidianamente un gran volumen de niños trabajando desde los 5 años en la fabricación de algodón y lana en el interior de las minas o manipulando máquinas, con una permisividad social e institucional generalizada. Todo ello originó una presión local para que los empresarios y ciertos gobiernos admitieran las primeras excepciones al «laissez-faire» y reconocer al Estado el derecho a observar y fiscalizar dentro de los muros de la empresa privada. Había surgido el incipiente derecho a la inspección laboral.¹⁶²

Así, la inspección laboral, en tanto mecanismo encargado de verificar el cumplimiento de la normativa de trabajo, se desarrolló de manera paralela a la protección de las personas menores de edad, reconociendo la necesidad de proteger a dicho colectivo en el ámbito del trabajo.

Ello se ha visto plasmado en la emisión de diversos instrumentos internacionales,¹⁶³ sin embargo, existen dos convenios que vinculan directamente a la inspección laboral con la temática de trabajo infantil.

a) El artículo 3.1 del Convenio 81 OIT (Convenio relativo a la inspección de trabajo en la industria y el comercio) establece como una de las funciones del sistema de inspección laboral:

(a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como

¹⁶¹ Ídem, p. 11.

¹⁶² OIT y PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL (IPEC). *La inspección laboral y el trabajo infantil. Lineamientos para una propuesta metodológica*. IPEC Sudamérica, Junio, 2001, p. 4.

¹⁶³ Convenio 81 OIT (general), 82 (minas y transporte), 85 (territorios no metropolitanos), 129 (agricultura), 178 (gente de mar).

las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, *empleo de menores* y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones (cursivas añadidas).

b) El artículo 6.1 del Convenio 129 OIT (Convenio sobre la inspección de trabajo en agricultura) señala sobre el particular:

El sistema de inspección del trabajo en la agricultura estará encargado de: (a) velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, descanso semanal y vacaciones; seguridad, higiene y bienestar; *empleo de mujeres y menores*, y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones (cursivas añadidas).

Tal como se advierte, los Convenios 81 y 129 de la OIT establecen un vínculo explícito entre la inspección del trabajo y el trabajo infantil, al incluir entre las funciones principales de aquélla, la de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores menores de edad.

Este vínculo se evidencia también en el párrafo 14 de la Recomendación N° 146 de la OIT, que establece la necesidad de fortalecer el sistema de inspección laboral para erradicar el trabajo infantil. Tal fortalecimiento puede llevarse a cabo, por ejemplo, mediante la formación de los inspectores para descubrir los abusos que puedan producirse en el empleo o trabajo de niños, niñas y adolescentes.¹⁶⁴

Al respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, instó a los Estados a que mejoren la capacidad de los sistemas de inspección laboral para erradicar el trabajo infantil, no solo en el ámbito formal sino especialmente en el sector de la economía informal:

[L]a Comisión pide a los gobiernos que refuercen la capacidad y el alcance de la inspección del trabajo en la economía informal para resolver el problema del trabajo infantil en dicho sector y se felicita por las medidas adoptadas a tal fin. La Comisión considera que la ampliación de los mecanismos de vigilancia a la economía informal puede ser un medio de considerable importancia para lograr la aplicación efectiva del Convenio, sobre todo en los países en que no parece factible ampliar el alcance de la legislación de aplicación para resolver el problema del trabajo infantil en ese sector.¹⁶⁵

Asimismo, afirmó que un mecanismo de inspección del trabajo endeble no sólo reduce las probabilidades de que se investigue la violación de las normas relativas al trabajo infantil, sino que también obstaculiza la aplicación de las correspondientes sanciones a los infractores.¹⁶⁶

Recientemente, el Comité de los Derechos del Niño, en la Observación general N° 16: «Las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño

¹⁶⁴ CARON, Tania. «Protección de los niños y los adolescentes». En: AA.VV. *Derechos fundamentales en el trabajo y normas internacionales del trabajo*. Madrid: OIT-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, p. 190.

¹⁶⁵ Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012. Dar un rostro humano a la globalización. Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008. Informe III (Parte 1B). Párrafo 345, pp. 165-166.

¹⁶⁶ Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012. Dar un rostro humano a la globalización. Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008. Informe III (Parte 1B). Párrafo 401, p. 187.

(2013)», ha afirmado la importancia del sistema de inspección laboral para garantizar los derechos de las personas menores de edad:

- Los organismos con competencias de supervisión pertinentes para los derechos del niño, como los organismos de inspección en los ámbitos laboral [...] también pueden contribuir a la provisión de medios de reparación. Estos organismos pueden investigar y supervisar de forma proactiva las violaciones de los derechos, y también pueden tener poder reglamentario que les permita imponer sanciones administrativas a las empresas que violen los derechos del niño. En todos los casos, los niños deberían poder recurrir a una justicia imparcial e independiente o exigir un examen judicial de los procedimientos administrativos (párrafo 30).
- Una supervisión, vigilancia o inspección inadecuadas por parte de estos órganos puede dar lugar a graves violaciones de los derechos del niño, como la violencia, la explotación o el descuido. Los Estados deben velar por que la prestación de estos servicios no ponga en peligro el acceso de los niños a los servicios por motivos discriminatorios, especialmente en el marco del principio de protección contra la discriminación, y porque, en todas las ramas del sector de los servicios, los niños tengan acceso a un órgano de supervisión independiente, a mecanismos de denuncia y, cuando proceda, a un recurso judicial adecuado que les permita acceder a recursos efectivos en caso de vulneración de sus derechos. El Comité recomienda que se establezca un procedimiento o mecanismo permanente de supervisión que vele por que todos los proveedores no estatales de servicios tengan y apliquen políticas, programas y procedimientos acordes con la Convención (párrafo 34).
- Generalmente, la falta de aplicación o el cumplimiento deficiente de las leyes que regulan las empresas plantean los problemas más críticos para los niños. Hay una serie de medidas que los Estados deben adoptar para garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivos, entre otras: a) Fortalecer los organismos reguladores responsables de la supervisión de las normas relativas a los derechos del niño, como la salud y la seguridad, los derechos del consumidor, la educación, el medio ambiente, el trabajo, y la publicidad y la mercadotecnia, de modo que cuenten con las competencias y los recursos suficientes para vigilar e investigar las denuncias y establecer y hacer aplicar recursos contra las violaciones de los derechos del niño (párrafo 61.a).

En síntesis, a partir de diversos instrumentos internacionales se reconoce un vínculo entre la inspección laboral y la erradicación del trabajo infantil. Así, la inspección permite detectar cuándo se vulneran los derechos de las personas menores de edad para, a partir de allí, adoptar las medidas correctivas correspondientes. Ello justifica la necesidad de fortalecer el sistema de inspección laboral.

4.2.2. Objetivos del sistema de inspección laboral en materia de trabajo infantil

Dada la particularidad de la materia a supervisar, el sistema de inspección laboral necesariamente requiere adoptar un enfoque de niñez. En ese sentido, los inspectores de trabajo tendrán que internalizar la Doctrina de la Protección Integral para abordar el trabajo infantil en toda su dimensión y lograr éxitos reales y perdurables.¹⁶⁷

Lo que se busca es que la inspección de trabajo pueda tener la capacidad para detectar casos de trabajo infantil y, a su vez, pueda adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de las personas menores de edad involucradas. Tal como lo ha señalado la CEACR, «... en los casos en que los inspectores de trabajo puedan carecer de la suficiente sensibilidad respecto del trabajo infantil, la Comisión pide a los gobiernos que tomen medidas para garantizar que los inspectores de trabajo reciban una formación adecuada en esta esfera.»¹⁶⁸

¹⁶⁷ OIT. Guía para la implementación de un Sistema de Inspección y Monitoreo del Trabajo Infantil en los países del MERCOSUR y Chile. Documento de Trabajo N° 169. Oficina Regional para América Latina y el Caribe-IPEC Sudamérica, 2003, p. 32.

¹⁶⁸ Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012. Dar un rostro humano a la globalización. Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008. Informe III (Parte 1B). Párrafo 408, p. 190.

En esa línea de razonamiento, el sistema de inspección laboral en materia de trabajo infantil debe cumplir los siguientes objetivos:¹⁶⁹

- a) Proteger plenamente la salud y la seguridad en el lugar de trabajo de los niños, niñas y adolescentes que han cumplido la edad mínima autorizada de admisión al empleo. La protección puede lograrse introduciendo mejoras generales en materia de seguridad y salud en el lugar de trabajo y evitando que las personas menores de edad realicen tareas peligrosas.
- b) Retirar a los niños, niñas y adolescentes de los lugares donde realizan trabajos peligrosos o que no cumplen con la edad mínima de admisión al empleo, y se los remita a las autoridades competentes, que se ocuparán de escolarizarlos e impartirles una formación profesional.

Estos objetivos se concretan a través de las supervisiones que realizan los inspectores. Es por ello que la función de un inspector presenta características particulares en materia de trabajo infantil: a) capacidad de acceder a los lugares de trabajo libremente y sin trabas en cualquier momento del día o de la noche; b) propiciar mejoras en las condiciones de trabajo y exigir, bajo apercibimiento, el cumplimiento de la normativa legal y convencional a los empleadores; c) informar de la situación y tomar medidas prácticas contra los transgresores; d) hacer partícipes a otras autoridades, en particular las de educación y protección de la niñez; y e) imponer sanciones pertinentes sobre la base de la autoridad que les confiere el organismo en el que prestan servicios y el ordenamiento jurídico.¹⁷⁰

Por otro lado, un sector de la doctrina rechaza que la inspección laboral asuma competencia en la erradicación de las denominadas «peores formas de trabajo infantil», recogidas en el Convenio 182 OIT:

[...] de la naturaleza de muchos de estos delitos (trata, prostitución, pornografía, tráfico de estupefacientes, etc.) y de la naturaleza y de la ubicación del lugar donde se llevan a cabo los controles (calles, aeropuertos, fronteras, etc.) se desprende claramente que la inspección del trabajo no es el organismo principal competente para el control y la investigación a este respecto.¹⁷¹

Esta afirmación se justificaría en el hecho que, en la mayoría de los países, las peores formas de trabajo infantil constituyen delitos y, por ende, son competencia de las entidades de persecución y sanción criminal: Policía Nacional, Ministerio Público, Poder Judicial. Sin embargo, en algunos países la inspección del trabajo ha sido designada como el organismo principal de control y de aplicación de la ley para dar cumplimiento a las exigencias de los convenios OIT en general —que incluye al Convenio 182 sobre peores formas de trabajo infantil—. Esto se debe con frecuencia a que la tipificación penal de las peores formas de trabajo infantil figure someramente en la legislación laboral de los países, en lugar de estarlo en su Código Penal o su legislación penal.¹⁷²

¹⁶⁹ Información disponible en: <http://www.ilo.org/ipecc/Action/Labourinspection/lang--es/index.htm> (consultado el 07 de junio de 2013).

¹⁷⁰ OIT. Guía para la implementación de un Sistema de Inspección y Monitoreo del Trabajo Infantil en los países del MERCOSUR y Chile. Documento de Trabajo N° 169. Oficina Regional para América Latina y el Caribe-IPEC Sudamérica, 2003, pp. 41-42.

¹⁷¹ Conferencia Internacional del Trabajo. Informe III (Parte 1B): Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133). 95ª reunión, 2006, Párrafo 83, p. 30.

¹⁷² Conferencia Internacional del Trabajo. Informe III (Parte 1B): Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133). 95ª reunión, 2006, Párrafo 83, p. 30.

En el Perú, el sistema de inspección laboral tiene competencia en los casos de peores formas de trabajo infantil por lo siguiente:

- a) El artículo 25.7 del Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo (aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR) contempla como infracción muy grave, el incumplimiento de las disposiciones¹⁷³ relacionadas con el trabajo de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad, en especial, los supuestos de «[...] trabajo forzoso y la trata de personas con fines de explotación laboral».
- b) La Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021, aprobada mediante Decreto Supremo N° 015-2012-TR, establece como objetivo específico N° 5 el «incrementar y fortalecer servicios de detección, protección y sanción frente al trabajo infantil peligroso y a la explotación infantil y adolescente».
- c) El Protocolo de Actuación Sectorial en Trabajo Infantil —aprobado por Resolución Ministerial N° 0265-2012-TR— establece como finalidad «coadyuvar desde el MTPE, a la consolidación de una política nacional articulada que prevenga y erradique el *trabajo infantil prohibido* y garantice el bienestar y los derechos de los adolescentes en trabajos autorizados, de conformidad con los principios constitucionales y compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano» (cursivas añadidas).

Ello no quiere decir que las autoridades encargadas de perseguir y sancionar los delitos dejen de asumir competencia en los casos de peores formas de trabajo infantil. Al contrario: las peores formas de trabajo infantil, en la medida que implican graves afectaciones a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, deben encontrarse expresamente sancionadas dentro del Código Penal, en aplicación de los principios de lesividad y última *ratio* del Derecho Penal. Por ello, la intervención de la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial es imprescindible.

Lo que debe buscarse en estos supuestos es que, tanto el sistema de inspección laboral como el sistema de justicia penal actúen de manera coordinada en el ámbito de sus competencias, a fin de garantizar la tutela de los derechos de los niños, niñas y adolescentes involucrados.

A modo de ejemplo, en España existe una cooperación muy estrecha entre la inspección del trabajo y la Fiscalía desde que se organizaron las Fiscalías especiales de Siniestralidad Laboral. Por lo general, y de acuerdo con el Protocolo Marco de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y la Fiscalía General del Estado (PMCPJ), la Inspección remite a la Fiscalía todos los expedientes sancionadores sobre infracciones muy graves e infracciones que afectan a colectivos de trabajadores especialmente protegidos (menores, mujeres en situación de maternidad, etc.).¹⁷⁴

4.2.3. Retos de la inspección laboral en trabajo infantil: el sector informal y el trabajo por cuenta propia

¹⁷³ La infracción se produce cuando se verifica el incumplimiento de las disposiciones referidas a trabajo infantil. En ese sentido, se requiere previamente conocer las diversas normas que se refieren a la protección de las personas menores de edad en el ámbito del trabajo, como son el Código de los Niños y Adolescentes, el D.S. 003-2010-MIMDES (que establece la lista de trabajos peligrosos), leyes especiales como la Ley N° 29088, Ley de seguridad y salud en el trabajo de los estibadores terrestres y transportistas manuales o la Ley N° 27475, Ley que regula la actividad de los lustradores de calzado, entre otros.

¹⁷⁴ PÁRAMO, Pablo. Estudio sobre infracciones y sanciones en el ámbito de la inspección del trabajo: el caso de España. Documento de Trabajo N° 13. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo-Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo LAB/ADMIN, 2011, p. 17.

El sistema de inspección laboral juega un rol fundamental en la erradicación del trabajo infantil. Sin embargo, existen dos puntos que ameritan un tratamiento especial:

a) La falta de cobertura de la inspección de trabajo en el sector informal: el número limitado de inspectores del trabajo en los países en desarrollo no les permite cubrir la economía informal y la agricultura, sectores donde se encuentran trabajando la mayoría de niños, niñas y adolescentes identificados. Tal como lo señala García Granara:

[...] Otro de los desafíos de la inspección de trabajo es la supervisión de las relaciones laborales en la informalidad, de modo que pueda ser reconocida la protección de derechos laborales y de seguridad social [...] En el campo de la formalidad laboral la inspección y la administración del trabajo deben extender su actuación, de modo que servicios de inspección deben tener la competencia funcional y organizarse de tal manera que cubran la vigilancia del cumplimiento de todas las disposiciones legales, relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión.¹⁷⁵

b) El sistema de inspección de trabajo también debe abarcar al trabajo por cuenta propia: ello se justifica en tanto que —de acuerdo a los instrumentos internacionales— se entiende por trabajo infantil a aquellas actividades económicas y/o estrategias de supervivencia, con o sin finalidad de lucro, remuneradas o no, realizadas por niñas y niños independientemente de su condición ocupacional.¹⁷⁶ En esa medida, comprende también al trabajo autónomo o por cuenta propia.

De allí que el sistema de inspección laboral, en tanto mecanismo destinado a verificar el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales sobre trabajo infantil, también tiene competencia para verificar la situación de los adolescentes trabajadores autónomos.

Tal como ha señalado la CEACR:¹⁷⁷

La Comisión ha observado casos en los que la legislación no es lo suficientemente completa para proteger a todos los niños de realizar trabajos peligrosos para su salud, seguridad y moralidad. Esto es especialmente relevante en el caso de los niños que trabajan por cuenta propia o de los niños que trabajan en la economía informal, dado que la legislación nacional no suele amparar debidamente a los niños que llevan a cabo trabajos peligrosos al margen de una relación laboral o contractual.

La Comisión sostiene que los gobiernos deberían tomar medidas para garantizar la protección de los niños que trabajan por cuenta propia o de los niños que trabajan en la economía informal a fin de evitar que realicen trabajos peligrosos. Para ello, se podría ampliar el alcance de la legislación nacional a los niños que trabajan en la economía informal (...)

Como alternativa, los gobiernos podrían estudiar la posibilidad de atribuir facultades especiales a los inspectores de trabajo con respecto a los niños que desempeñan una actividad económica por cuenta propia, garantizando así la protección de todos los niños contra la realización de trabajos peligrosos prevista en el Convenio [...]

¹⁷⁵ GARCÍA, Fernando. «Alcances y límites de la inspección del trabajo. Los criterios para el ejercicio de las facultades de la inspección del trabajo en el Perú». En: AA.VV. *Alcances y eficacia del derecho del trabajo: tercerización, inspección y derechos colectivos*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2008, p. 298.

¹⁷⁶ OIT. Guía para la implementación de un Sistema de Inspección y Monitoreo del Trabajo Infantil en los países del MERCOSUR y Chile. Documento de Trabajo N° 169. Oficina Regional para América Latina y el Caribe-IPEC Sudamérica, 2003, p. 16.

¹⁷⁷ Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012. Dar un rostro humano a la globalización. Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008. Informe III (Parte 1B), Párrafos 550-552, p. 250.

Ello no quita que las estrategias que se adopten para supervisar el trabajo infantil autónomo o por cuenta propia sean distintas de aquellas implementadas para el trabajo dependiente.

Mención especial merece el trabajo infantil doméstico, que requiere que el sistema de inspección laboral extienda sus competencias para supervisar a dicho sector laboral. Tal como lo ha expresado la CEACR:

[...] La Comisión insiste con firmeza en que los gobiernos interesados deberían tomar las medidas necesarias para garantizar que los niños que trabajan en el servicio doméstico no lleven a cabo trabajos peligrosos ni sean expuestos a condiciones de trabajo peligrosas. Esto podría incluir la posibilidad de fortalecer la capacidad o de ampliar las competencias de la inspección del trabajo para que los menores de 18 años que realicen trabajos domésticos peligrosos se beneficien de la protección que brinda la legislación nacional.¹⁷⁸

4.3. La inspección laboral en materia de trabajo infantil en el Perú

La inspección laboral en el ámbito del trabajo infantil actualmente se encuentra regulada por la Ley N° 28806, Ley General de Inspección Laboral¹⁷⁹ y su reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo N° 019-2006-TR.¹⁸⁰

Complementariamente, de modo específico, por el Protocolo de actuación sectorial en Trabajo Infantil¹⁸¹ y la Directiva General N° 02-2012-MTPE/2/16 «Normas aplicables al sistema de Inspección del Trabajo para la Prevención y Erradicación del trabajo infantil».¹⁸²

4.3.1. Características generales

El artículo 1 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo, establece que el Sistema de Inspección del Trabajo es «un sistema único, polivalente e integrado a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, constituido por el conjunto de normas, órganos, servidores públicos y medios que contribuyen al adecuado cumplimiento de la normativa laboral, de prevención de riesgos laborales, colocación, empleo, *trabajo infantil*, promoción del empleo y formación para el trabajo, seguridad social, migración y trabajo de extranjeros, y cuantas otras materias le sean atribuidas» (cursivas añadidas).

En esa medida, destaca que la norma consagre de manera expresa —como una materia de especial vigilancia y protección— al trabajo infantil.

De acuerdo a la doctrina, el sistema de inspección laboral en el Perú presenta las siguientes características:

- a) Constituye un **sistema generalista**, entendido como aquel en el que los inspectores gozan de un amplio mandato y tienen atribuidas amplias competencias, que abarcan no solo la salud y seguridad en el trabajo sino también la jornada de trabajo, las vacaciones y otros asuntos conectados en la protección social de los trabajadores como las condiciones de los

¹⁷⁸ Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012. Dar un rostro humano a la globalización. Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008. Informe III (Parte 1B), Párrafo 554, p. 251.

¹⁷⁹ Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de julio del 2006.

¹⁸⁰ Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de octubre del 2006.

¹⁸¹ Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 265-2012-TR del 19 de noviembre del 2012. En adelante Protocolo de actuación.

¹⁸² Aprobado mediante Resolución Directoral N° 213-2012-MTPE/2/16 del 17 de diciembre del 2012.

trabajadores y el empleo ilegal. En este tipo de inspección, se privilegia la aplicación de decisiones administrativas más que la asesoría o capacitación y se centra en el conocimiento de leyes y reglamentos.¹⁸³

- b) Si bien los inspectores tienen flexibilidad en su actuación, hay diferentes aspectos que influyen y a los que deben **ajustar su decisión**: i) las facultades legales que le han sido reconocidas; ii) los principios rectores de la inspección con base en la Constitución, en el Convenio 81 OIT y en la propia Ley General de Inspección de Trabajo; iii) los requisitos lógicos y legales de las actas de infracción en relación con los hechos comprobados; vi) la actuación e instrucción de la Autoridad Central de Inspección; v) la división territorial de competencias.¹⁸⁴

4.3.2. Funciones de la inspección de trabajo

De acuerdo a lo dispuesto por la Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo, que sigue lo estipulado en las normas internacionales sobre la materia, el sistema de inspección del trabajo se encarga de la vigilancia y la exigencia del cumplimiento de las normas socio laborales, así como de la orientación y asistencia técnica en materia socio laboral.

a) La función de vigilancia y cumplimiento de las normas laborales (artículo 3.1): implica que el sistema de inspección debe velar y exigir el cumplimiento tanto de las normas con rango de ley, como de las reglamentarias, así como de las normas convencionales y las condiciones contractuales, ya sea que provengan del régimen común o de regímenes especiales.

Para el cumplimiento de dicha función, el sistema de inspección laboral se vale de diversos mecanismos, como la aplicación de sanciones. Como los inspectores en la práctica son a menudo responsables de la imposición de las sanciones previstas en la legislación, la falta de rigor a este respecto pone en peligro la aplicación de los convenios sobre trabajo infantil.¹⁸⁵

Sobre este punto, es importante resaltar que las sanciones por incumplimiento de la normativa referida a trabajo infantil deben ser proporcionales a la gravedad del hecho cometido. Tal como lo ha señalado la CEACR:

[...] Si bien corresponde a cada país determinar las sanciones aplicables, algunos de ellos han establecido sanciones que no son suficientemente disuasivas para garantizar la aplicación del Convenio y disuadir a los empleadores de la utilización de trabajo infantil y, por tanto, estas sanciones son inadecuadas. En esos casos, la Comisión pidió a los gobiernos interesados que tomaran las medidas necesarias para adoptar una legislación que estableciera sanciones apropiadas y efectivas respecto de la violación de las disposiciones relativas al trabajo infantil.¹⁸⁶

b) La función de orientación y asistencia técnica (artículo 3.2.): tiene como objetivo guiar a las entidades empleadoras, a los trabajadores y a las organizaciones sindicales sobre el mejor cumplimiento de las normas. Esta función es complementaria a la anterior, por cuanto el adecuado

¹⁸³GARCÍA GRANARA, Fernando. *Alcances y límites de la inspección del trabajo*. Los criterios para el ejercicio de las facultades de la inspección del trabajo en el Perú. En: AA.VV. *Alcances y eficacia del derecho del trabajo: tercerización, inspección y derechos colectivos*. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima, 2008. Pág. 304-305.

¹⁸⁴ GARCÍA, Fernando. Op. cit., p. 295.

¹⁸⁵ Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012. Dar un rostro humano a la globalización. Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008. Informe III (Parte 1B), Párrafo 409, p. 191.

¹⁸⁶ Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012. Dar un rostro humano a la globalización. Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008. Informe III (Parte 1B), Párrafo 414, p. 193.

conocimiento que tengan las personas sobre sus obligaciones y derechos socio laborales conllevará un menor incumplimiento de estos.¹⁸⁷

El inspector de trabajo es normalmente visualizado por los actores laborales en su papel de «policía de trabajo», fiscalizador y sancionador. Sin embargo, y según surge de las normas que establecen sus competencias y facultades, también tiene un rol que puede denominarse «pedagógico», ya que sus tareas incluyen las de prevenir, asesorar, aconsejar, orientar, persuadir y concienciar a los involucrados en cuanto a la importancia y necesidad del respeto a las normas laborales y de seguridad social.¹⁸⁸

En materia de trabajo infantil, la inspección tradicional necesita asumir una nueva actitud que vaya más allá de su rol tradicional de vigilancia y punición de los incumplimientos de las normas laborales, potenciando su rol social. Este nuevo abordaje se fundamenta principalmente en la atención de los derechos individuales fundamentales previstos en la Constitución Política, en la normativa internacional ratificada por los países —en especial, la Convención de los Derechos del Niño y los Convenios de la OIT—, en las legislaciones nacionales de cada país y en las leyes de protección a la niñez.¹⁸⁹

De allí que el inspector laboral, en materia de trabajo infantil, tome en cuenta lo siguiente:¹⁹⁰

i) Deberá tener presente durante el procedimiento las especiales características del tema al que se enfrenta. En consecuencia, no debe perder de vista su rol preventivo-educativo, más que sancionador. No obstante, algunas condiciones especialmente peligrosas o que impliquen riesgo inminente requerirán acciones o medidas inmediatas, tal como se haría en caso de que el trabajador expuesto fuera un adulto.

ii) Deberá actuar en el acto, prohibiendo la prestación de servicios cuando detecte niños y niñas cuya edad no les permita desempeñar labores o cuando, permitiéndoles, no cuenten con las autorizaciones o formalidades correspondientes. Sin embargo, la fiscalización del trabajo infantil no es sólo una cuestión de cumplimiento o no.

iii) Deberá mostrar un grado muy alto de sensibilidad en el tema, de forma tal que la intervención no implique, involuntariamente, empeorar la situación de los niños y las niñas. Deberá asimismo, usarse la persuasión a los actores sobre las modificaciones a introducir en las condiciones de trabajo, cuando ello sea legalmente permitido.

4.3.3. La inspección de trabajo infantil en el marco del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes

En el párrafo 14, 3) de la Recomendación N° 146 OIT, se establece que los servicios de la administración del trabajo deberían actuar en estrecha colaboración con los servicios encargados de la enseñanza, la formación, el bienestar y la orientación de niños y adolescentes. Por su parte, el artículo 8 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo, afirma que la inspección laboral, en el ejercicio de las funciones inspectivas, procurará la necesaria colaboración de las diversas organizaciones del sector público, así como con las respectivas organizaciones de empleadores y trabajadores.

¹⁸⁷ TOYAMA y RODRÍGUEZ. Op. cit., p. 28

¹⁸⁸ OIT. Guía para la implementación de un Sistema de Inspección y Monitoreo del Trabajo Infantil en los países del MERCOSUR y Chile. Documento de Trabajo N° 169. Oficina Regional para América Latina y el Caribe-IPEC Sudamérica, 2003, pp. 32-33.

¹⁸⁹ Ídem, p. 35.

¹⁹⁰ Ídem, p. 42.

En este sentido, se advierte la necesidad de que el sistema de inspección laboral actúe de manera coordinada con otras entidades del Estado, a fin de obtener resultados valiosos en la erradicación del trabajo infantil.

Para ello, se debe tomar en cuenta que el sistema de inspección laboral forma parte de un sistema aún mayor: el Sistema de Protección de la Niñez y la Adolescencia:

Pensar que la aplicación normativa y la inspección laboral en sí mismas pueden resolver el problema del trabajo infantil es un error, ya que, a partir de las causas definidas, debe conceptualizarse una respuesta integral al conjunto de factores que inciden en el mismo. La solución, por tanto, es integrar la inspección laboral en el marco y las políticas de los sistemas integrales de protección del menor en los países.¹⁹¹

Sobre el particular, cabe señalar que el Código de los Niños y Adolescentes define al Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescentes como el conjunto de órganos, entidades y servicios públicos y privados que formulan, coordinan, supervisan, evalúan y ejecutan los programas y acciones desarrollados para la protección y promoción de los derechos de los niños y adolescentes (artículo 27), siendo el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) el ente rector de dicho sistema (artículo 28).

Adicionalmente, el artículo 49 del citado cuerpo normativo establece que la protección al adolescente trabajador corresponde al MIMP, en forma coordinada y complementaria con los Sectores Trabajo, Salud y Educación, así como con los gobiernos regionales y municipales.

Cabe resaltar que, en materia de trabajo infantil, la colaboración de los servicios de educación y salud al sistema de inspección laboral es fundamental,¹⁹² en aras de garantizar la reinserción social y/o familiar del adolescente que trabaja a la sociedad. Asimismo, se evidencia el necesario apoyo con las entidades encargadas de la persecución de delitos en los casos de las peores formas de trabajo infantil:

La cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y el sistema de inspección del trabajo es esencial para la aplicación del Convenio. Cuando una colaboración insuficiente en ese sentido ha dificultado la detección de las peores formas de trabajo infantil, la Comisión ha instado a los gobiernos a tomar medidas para fomentar una relación de colaboración entre esas dos instancias. Por otra parte, la colaboración entre los organismos policiales y el Ministerio Público puede contribuir de manera importante a garantizar que las investigaciones permitan llevar adelante el enjuiciamiento de los autores de delitos relacionados con las peores formas de trabajo infantil.¹⁹³

Para la Defensoría del Pueblo, es indispensable que estos sistemas de protección a la niñez y a la adolescencia funcionen de manera efectiva para poder erradicar el trabajo infantil. Y es que, la sola acción del sistema de inspección laboral carece de sentido si no se cuenta con la acción conjunta del sector salud, educación, inclusión social, etc. que permitan garantizar que la persona menor de edad ya no retornará al mundo laboral.

¹⁹¹ OIT y PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL (IPEC). *La inspección laboral y el trabajo infantil. Lineamientos para una propuesta metodológica*. IPEC Sudamérica, Junio, 2001, p. 8.

¹⁹² Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012. Dar un rostro humano a la globalización. Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008. Informe III (Parte 1B), Párrafo 405, p. 188.

¹⁹³ Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012. Dar un rostro humano a la globalización. Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008. Informe III (Parte 1B), Párrafo 629, p. 279.

Ello exige la adopción de protocolos que disciplinen la actuación de las diversas entidades involucradas, para lo cual se requiere consensos mínimos. Al respecto, actualmente se encuentra vigente la Resolución Ministerial N° 265-2012-TR, que aprueba el Protocolo de actuación sectorial en trabajo infantil. En dicha norma que regula la actividad de los inspectores laborales ante casos concretos de trabajo infantil se establecen pautas que requieren de coordinación intersectorial.

En opinión de la Defensoría del Pueblo, los esfuerzos adoptados en los últimos años en materia de inspección en trabajo infantil —a través de la aprobación de instrumentos de actuación— son notables. Sin embargo, lo que se requiere actualmente es aplicar de manera efectiva dichos instrumentos, a fin de brindar una tutela real a las personas menores de edad que se encuentran involucradas en situaciones de trabajo.

4.4. Algunas notas sobre la regulación del trabajo infantil en las normas sobre inspección laboral

4.4.1. La inspección de trabajo en la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (ENPETI) 2012-2021

El eje 4 de la ENPETI establece como objetivo específico el mejorar las condiciones laborales del trabajo adolescente permitido.

Para ello, una de las intervenciones programadas en dicho eje se refiere a la «fiscalización de las condiciones laborales de los trabajadores adolescentes registrados», que, a su vez, requiere el «fortalecimiento de capacidades de los inspectores de trabajo para aplicación de los protocolos de trabajo infantil». Se advierte entonces la necesidad de mejorar el sistema de inspección laboral para poder erradicar de manera efectiva el trabajo infantil.

Cabe señalar que, con respecto a este eje, se han presentado los siguientes avances:¹⁹⁴

- a) Aprobación del Protocolo de Actuación Sectorial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil que precisa el rol de la Inspección del Trabajo y los servicios y programas del Ministerio en la lucha contra el trabajo infantil. (R.M. 265-2012-TR).
- b) Inclusión de operativos de orientación y fiscalización en materia de trabajo infantil en el Plan Anual de la Inspección del Trabajo.
- c) Reactivación del Grupo Especial de Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo.

Sin embargo, es necesario que, en el marco de la implementación del ENPETI, también se tomen en cuenta aspectos adicionales que deben formar parte de la inspección de trabajo en materia de trabajo infantil: el trabajo por cuenta propia o denominado también autónomo y la inspección del trabajo infantil en el sector informal.

4.4.2. Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Esta norma, en materia de trabajo infantil, precisa lo siguiente:

- a) Se afirma como uno de los fines de la inspección, la vigilancia y exigencia del cumplimiento de normas sobre trabajo de los niños, niñas y adolescentes (artículo 3.1, inciso e).

En ese sentido, se señala expresamente que la inspección de trabajo se encarga de tutelar el cumplimiento de las normas sobre trabajo infantil, sin hacer distinciones o precisiones. Por

¹⁹⁴ Dicha información se dio a conocer en la Sesión Ordinaria N° 112 del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil—CPETI, realizada con fecha 03 de septiembre de 2013.

tanto, abarca los supuestos de trabajo autónomo o independiente, trabajo familiar no remunerado, así como trabajo doméstico.

- b) Se establece que, en el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales —ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas—, y se ejerce en los lugares donde se preste el trabajo infantil (artículo 4.6).

Nuevamente, el legislador señala que los inspectores tendrán competencia para supervisar todo tipo de lugar en donde se desarrolle trabajo infantil. Esto podría incluir: a) lugares donde se ejercen actividades ilegales; b) el domicilio del empleador.

Sobre este último punto, cabe señalar que el artículo 4.5 establece que la inspección de trabajo también podrá comprender los domicilios en casos de trabajadoras del hogar; excepto en el caso del domicilio del empleador, supuesto en el cual los inspectores no tendrán acceso libre. Ello implica que, para casos de trabajos domésticos de personas menores de edad, el sistema de inspección laboral tiene limitaciones en atención al derecho fundamental a la inviolabilidad de domicilio reconocido en el artículo 2.9 de la Constitución de 1993.¹⁹⁵ Por tanto, ante el caso que el empleador niegue el ingreso del inspector a su domicilio, éste requeriría una autorización judicial.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo considera que, toda vez que la erradicación del trabajo infantil constituye uno de los principios fundamentales del trabajo —reconocido expresamente por la OIT el año 1998— y en virtud al principio del interés superior del niño, es posible afirmar que, en el caso del trabajo infantil doméstico, los inspectores se encuentran facultados para realizar supervisiones en cualquier lugar. En caso exista situaciones que requiera el apoyo de otras entidades para el correcto desempeño de sus funciones (Policía Nacional, Poder Judicial), se buscará actuar de manera inmediata, a fin de salvaguardar los derechos de las personas menores de edad involucradas.

- c) Se señala que las infracciones en materia de relaciones laborales, colocación, fomento del empleo y modalidades formativas, de seguridad y salud en el trabajo, de trabajo infantil y de seguridad social podrán ser leves, graves o muy graves (artículo 31).

En este punto, surgen cuestionamientos a la discrecionalidad otorgada por la ley para calificar este tipo de infracciones como leves o graves, toda vez que la erradicación del trabajo infantil constituye uno de los principios fundamentales del derecho del trabajo (1998), según la OIT. Por tanto, no puede aceptarse que, un caso en el que se incumpla las disposiciones sobre trabajo de personas menores de edad se califique como infracción leve o grave. En todos los casos, incumplir las normas sobre trabajo infantil —ya sea sobre edades mínimas de acceso al empleo, trabajo peligroso o peores formas de trabajo infantil— debe aparejar la calificación más grave prevista en el ordenamiento jurídico.

Dicha situación ocurre, por ejemplo, en España. En dicho país, el trabajo infantil —menor de 16 años— está sancionado como infracción laboral muy grave, que va desde 6.251 € hasta 187.515 €. Asimismo, en la mayoría de casos dicha infracción también se considera delito, por lo que la investigación se remite al Ministerio Fiscal.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Artículo 2 de la Constitución Política de 1993.—Toda persona tiene derecho: [...] 9. A la inviolabilidad del domicilio. Nadie puede ingresar en él ni efectuar investigaciones o registros sin autorización de la persona que lo habita o sin mandato judicial, salvo flagrante delito o muy grave peligro de su perpetración. Las excepciones por motivos de sanidad o de grave riesgo son reguladas por la ley.

¹⁹⁶ PÁRAMO, Pablo. Op. cit., p. 8.

4.4.3. Decreto Supremo N° 019-2006-TR (Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo)

Esta norma precisa y complementa lo dispuesto en la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, En materia de trabajo infantil, señala lo siguiente:

- a) Establece como infracción muy grave en materia de relaciones laborales, el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad en relación de dependencia, incluyendo aquellas actividades que se realicen por debajo de las edades mínimas permitidas para la admisión en el empleo, que afecten su salud o desarrollo físico, mental, emocional, moral, social y su proceso educativo. En especial, aquellos que no cuentan con autorización de la Autoridad Administrativa de Trabajo, los trabajos o actividades considerados como peligrosos, así como el trabajo forzoso y la trata de personas con fines de explotación laboral (artículo 25.7).

En opinión de la Defensoría del Pueblo, el artículo 25.7 genera indefensión, por cuanto se afirma que solo los casos de trabajo infantil en *situación de dependencia* son sancionados por la legislación de inspección laboral, mientras que los casos de trabajo infantil autónomo no están protegidos por dicha normativa.

Esta distinción, sin duda, constituye una vulneración del principio-derecho de igualdad, por cuanto se realizan distinciones irrazonables y carentes de fundamento sobre un mismo colectivo, a pesar que los diversos instrumentos internacionales brindan el mismo nivel de protección a todos los adolescentes trabajadores, sin hacer diferenciaciones.

Por otro lado, la distinción realizada tiene serias implicancias en la protección de los derechos fundamentales de los adolescentes trabajadores, por cuanto la función de inspección y supervisión laboral únicamente la brinda el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.¹⁹⁷

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo considera que el sistema de inspección laboral también debe cubrir los supuestos de trabajo infantil autónomo, lo que implica una modificación al reglamento de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

Sin embargo, la modificación pasa por establecer un modelo de atención distinto al diseñado para el caso de trabajo infantil dependiente —en el que se puede sancionar al empleador por incumplir la normativa sobre trabajo infantil—: se debe buscar que la inspección laboral, en vez de sancionar, oriente y asesore no solo a los adolescentes trabajadores sino también a sus padres de familia y/o tutores encargados de su cuidado, en temas vinculados con el trabajo adolescente y con la protección de sus derechos fundamentales a la educación y a la salud.

En ese sentido, es imperioso que el sistema de protección a favor de los adolescentes trabajadores funcione adecuadamente, para poder atender los casos en los que se evidencia la vulneración de los derechos de las personas menores de edad involucradas en trabajo infantil. Así, si se llega a comprobar que un adolescente realiza trabajo autónomo y no asiste al colegio o presenta problemas de salud, el inspector de trabajo deberá correr traslado de dicha situación a las entidades competentes en la materia (MIMP, MINSA), a fin de que adopten las medidas pertinentes.

¹⁹⁷ Si bien el artículo 52.b del Código de los Niños y Adolescentes, Ley N° 27337, establece que los gobiernos municipales (provinciales y distritales) se encargan de supervisar el registro de adolescentes trabajadores con cuenta propia, no existe normativa que desarrolle dicha disposición. A diferencia del sistema de inspección para adolescentes trabajadores por cuenta ajena, donde el Ministerio de Trabajo —a través del sistema de inspección laboral— tiene plena competencia.

- b) Señala que, en materia de seguridad y salud en el trabajo, configurará infracción muy grave «no observar las normas específicas en materia de protección de la seguridad y salud de los menores trabajadores (Art. 28.2)». Dicha disposición concretiza lo dispuesto en los convenios 138 y 182 OIT, que proscriben la realización de trabajos peligrosos por parte de las personas menores de edad. Sin embargo, se advierte que, para configurar la infracción, se debe conocer las normas específicas en materia de protección de la seguridad y salud de los menores trabajadores, sin mayor precisión. Esta indeterminación vulneraría el principio de tipicidad del Derecho Administrativo Sancionador,¹⁹⁸ que exige más bien que las infracciones administrativas estén señaladas de manera clara y entendible.¹⁹⁹
- c) Establece que, en materia de empleo y colocación, constituye infracción muy grave «ejercer actividades en el mercado de trabajo de colocación de menores trabajadores, que sean contrarias a las disposiciones sobre la materia». Al respecto, dicha disposición estaría dirigida a sancionar a aquellos sujetos o agencias de empleo que ofrezcan el trabajo de adolescentes incumpliendo las disposiciones sobre la materia (artículo 31.2). Así, del tenor de la infracción se afirma que es posible realizar actividades de «colocación de adolescentes trabajadores».

Sin embargo, dicha situación sería contraria a lo dispuesto por los instrumentos internacionales competentes en la materia, que más bien apuestan por la erradicación del trabajo infantil, en aras de garantizar los derechos a la salud, educación, entre otros, de las personas menores de edad.

- d) Respecto a las multas, se señala que en los casos que impliquen el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo de niños, niñas y adolescentes, se impondrá la máxima multa prevista en el rango correspondiente (artículo 48.1-B).

Como se señaló anteriormente, al incumplimiento de las normas sobre trabajo infantil le corresponde el máximo de sanción administrativa posible, en estricto respeto del principio de razonabilidad del Derecho Administrativo Sancionador.²⁰⁰ Ello se justifica en la medida que la erradicación del trabajo infantil constituye una obligación internacional que debe ser cumplida por el Estado peruano, a partir de la adopción de los convenios OIT sobre la materia. Asimismo, el deber de protección del Estado frente a los niños, niñas y adolescentes —que se sustenta en la situación de vulnerabilidad que les afecta por estar en proceso de formación— así lo exige.

Para concluir este punto habría que hacer una precisión: si bien el artículo 31 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, establece que las infracciones en materia de trabajo infantil podrán ser calificadas como leves, graves o muy graves —lo que es cuestionable, ya que toda contravención a las normas sobre trabajo de personas menores de edad debe ser catalogado siempre como muy grave,

¹⁹⁸ Artículo 230 (Ley N° 27444).—Principios de la potestad sancionadora administrativa: La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: [...] 4. Tipicidad.—Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

¹⁹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 1873-2009-HC/TC, fundamento jurídico 12.b

²⁰⁰ Artículo 230.—Principios de la potestad sancionadora administrativa. La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: [...] 3. Razonabilidad.—Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación: a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido; b) El perjuicio económico causado; c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción; d) Las circunstancias de la comisión de la infracción; e) El beneficio ilegalmente obtenido; y f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

en atención a la vulnerabilidad que presenta dicho sector de la población—; el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (Decreto Supremo N° 0019-2006-TR), al momento de desarrollar la ley,²⁰¹ ha tipificado los casos de infracción a las normas sobre trabajo infantil como supuestos «muy graves». En esa medida, el reglamento precisó lo dispuesto de manera genérica en la ley.

Es por ello que, para la Defensoría del Pueblo, es necesario que se modifique el artículo 31 de la Ley General de Inspección del Trabajo (Ley N° 28806), para que se establezca, de manera categórica, que toda infracción a las normas sobre trabajo infantil configura una infracción de tipo «muy grave», en atención a los bienes jurídicos protegidos.

4.4.4. Resolución Ministerial N° 265-2012-TR (Protocolo de actuación sectorial en trabajo infantil)

a) Cuestiones generales

Esta norma, según lo señalado en su artículo 2.2, pretende ofrecer pautas de actuación que contribuyan básicamente: i) a una acción articulada de las unidades orgánicas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y, ii) a la elaboración y aplicación de estrategias de investigación eficaces que optimicen el uso de las facultades inspectivas en la investigación y faciliten la elaboración de conclusiones consistentes.

Si bien estas pautas se basan en la normatividad nacional e internacional vigente que debe guiar la interpretación de las normas sociolaborales (artículo 4.2) y guardan correspondencia con el principio de legalidad que informa toda actuación de los funcionarios públicos (artículo 1.2), constituyen herramientas **flexibles** y **adaptables** a los casos particulares, pudiendo su contenido ser renovado según las circunstancias que puedan presentarse (artículo 1.3).

Cabe advertir que si bien tienen carácter **sectorial** han sido concebidos con el objetivo de integración dentro de un Protocolo de Actuación Intersectorial que debe tener como marco la «Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021» y el «Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021» (artículo 1.4).

Su **ámbito de aplicación** según lo dispuesto en el artículo 5.1 cubre a todas las instancias, órganos y unidades del sector trabajo y promoción del empleo, con especial atención en aquellas que forman parte del Sistema de Inspección del Trabajo (Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, Direcciones de Prevención y Solución de Conflictos, entre otras). Sin embargo, se precisa que las Direcciones y Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo son las responsables del cumplimiento del protocolo (artículo 9.1.).

De especial interés desde el punto de vista conceptual es la precisión que realiza del tipo de trabajo realizado por personas menores de edad que debe ser objeto de prevención y erradicación (artículo 6.1.4.):

- a.1. El trabajo de niños, niñas y adolescentes que tienen menos de la edad mínima de admisión al empleo, según la normativa nacional e internacional vigente.
- a.2. El trabajo de adolescentes que, teniendo la edad mínima de admisión al empleo, lo hacen en trabajos peligrosos que ponen en riesgo su salud, seguridad y desarrollo moral.

²⁰¹ Artículo 37 de la Ley N° 28806.—Gravedad de las infracciones. Las infracciones de acuerdo a su gravedad serán determinadas en el Reglamento de la Ley, teniendo en consideración su incidencia en el riesgo del trabajador, respecto de su vida, integridad física y salud, en el cumplimiento de las obligaciones esenciales respecto de los trabajadores, en la posibilidad del trabajador de disponer de los beneficios de carácter laboral, de carácter irrenunciable, en el cumplimiento de las obligaciones dentro de los plazos legales y convencionales establecidos, en la conducta dirigida a impedir o desnaturalizar las visitas de inspección y en el grado de formalidad. No podrá imponerse sanción económica por infracción que no se encuentre previamente tipificada y contenida en el Reglamento.

a.3. Las peores formas de trabajo infantil no designadas como trabajo peligroso.

Más allá de recordar en el artículo 6.2 la normatividad sobre edad mínima de admisión en el empleo, trabajos peligrosos, peores formas de trabajo infantil, resulta relevante señalar que en relación a la edad mínima, advierte que no se deberá tomar en cuenta, entre otros, a los artistas menores de edad (Ley N° 28131 y su reglamento). En este caso, se permitirá la actividad siempre y cuando no se perjudique la salud, no entorpezca su desarrollo educativo y no afecte la moral y las buenas costumbres. De allí que la Autoridad Administrativa de Trabajo esté facultada para prohibir, cuando no se verifiquen las condiciones antes señaladas, este tipo de labor de la persona menor de edad.

Al respecto, debemos precisar que el artículo 21 del Reglamento de la Ley del artista (D.S. N° 058-2004-PCM), si bien establece que la Autoridad Administrativa de Trabajo está facultada para prohibir, cuando no se verifiquen las condiciones señaladas, el trabajo del menor de edad, a continuación se señala que, para el caso de niños, niñas y adolescentes que realizan su actividad de manera autónoma, son competentes las Municipalidades Distritales, de acuerdo a lo regulado en el Código de los Niños y Adolescentes.

En ese sentido, se mantiene un doble estándar de protección, dependiendo de si la labor del artista menor de edad es autónoma o independiente, lo cual vulnera el principio-derecho de igualdad.

b) Etapas y pautas de actuación

Las pautas de actuación se deberán aplicar en diversas etapas de actuación: etapa de prevención, etapa de detección e intervención, y, etapa de seguimiento, retroalimentación y servicios de empleo.

b.1. Durante la **etapa de prevención** (artículo 8.1 y ss.) son dos las actividades centrales: i) la programación anual de las actuaciones inspectivas, y, ii) el registro y sistematización de la información sobre trabajadores adolescentes, que servirá de base a la primera.

Para ello establece una serie de facultades para la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Empleo, la Dirección General de Inspección del Trabajo, las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo; y la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo.

b.2. Para el desarrollo de la **etapa de detección e intervención** se prevé la remisión por parte de diversas autoridades de información relativa a situaciones que evidencien infracciones a la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en materia de trabajo infantil que debe servir a la programación de la actuación inspectiva (punto 8.2.1.).

Se establece en el artículo 8.2.2. que dicha programación deberá responder a un diseño previo que contenga una **Hipótesis de Investigación** y una **Estrategia de Intervención**, con el objeto de evaluar y seleccionar las actuaciones inspectivas de investigación concreta y pertinente. Seguidamente se establecen en detalle los criterios mínimos para la formulación de la hipótesis y la estrategia (artículos 8.2.3. y 8.2.4.).

Asimismo, se dictan pautas concretas a seguir por los inspectores de trabajo durante las actuaciones inspectivas (artículo 8.2.6. y ss.), en la lógica de garantizar de mejor manera los derechos de los trabajadores menores de edad, incluyendo la de carácter social.²⁰²

²⁰² Véase el punto d del acápite 3.6.3., sobre el desarrollo del procedimiento inspectivo.

b.3. Para la **etapa de seguimiento, retroalimentación y servicios de empleo**, se dictan pautas para la atención psicosocial de los trabajadores menores de edad, la sistematización y monitoreo de los casos investigados. En efecto, concretamente se establece que:

i) La Secretaría Técnica del CPETI coordina y monitorea con los sectores involucrados en la intervención, la ejecución de acciones orientadas a la rehabilitación e inserción de las personas menores de edad, especialmente la prestación de servicios educativos (8.3.1.).

ii) La Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo y la Dirección General del Servicio Nacional del Empleo analizan conjuntamente la situación personal y familiar de las víctimas de trabajo infantil con la finalidad de evaluar su incorporación como beneficiarios en los servicios de promoción del empleo y empleabilidad que se brindan a través de la Ventanilla de Única de Promoción del Empleo (artículo 8.3.2.).

iii) La Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo y la Dirección General de Inspección de Trabajo coordina la sistematización y divulgación sobre los casos investigados y socializan las recomendaciones formuladas. Igualmente promoverán los estudios e investigaciones sobre la materia (artículo 8.3.3.).

iv) Por último, se establece que la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo diseñara e implementará un sistema de monitoreo de casos, el cual deberá articularse con el sistema homólogo de la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (artículo 8.3.4.).

4.4.5. Resolución Directoral N° 213-2013-MTPE/2/16 (aprueba la Directiva General N° 02-2012-MTPE/2/16, «Normas aplicables al Sistema de Inspección del Trabajo en materia de prevención y erradicación del Trabajo Infantil»)

Esta norma se complementa con el Protocolo de actuación sectorial en trabajo infantil y tiene como finalidad establecer criterios mínimos de actuación y observancia obligatorias por los actores del Sistema de Inspección del Trabajo en el ámbito del trabajo de niños, niñas y adolescentes (parte II y artículo 5.3.4.).

Los órganos responsables de su cumplimiento en distintos niveles son la Dirección General de Inspección de Trabajo y las Direcciones Regionales (artículos 6.1. y 6.2.).

Las pautas establecidas se aplicarán, según sea el caso:

a) Durante la programación de las actuaciones inspectivas

Dispone que la Dirección General de Inspección de Trabajo deberá acceder a las fuentes de información previstas en el protocolo de las que puedan evidenciarse a priori situaciones vulneratorias de normas sociolabores sobre trabajo infantil e incluirá en el Plan Anual de Inspección la ejecución de actuaciones inspectivas (artículo 5.1.1.).

Asimismo, plantea que esta dirección una vez recibida la información del registro de trabajadores adolescentes administrada por la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo priorice la programación de visitas inspectivas a fin de verificar las condiciones en la que laboran las personas menores de edad registradas (artículo 5.1.2.).

De igual modo, indica que las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo aprobaran los planes regionales sobre la base del Plan Anual de Inspección aprobado por la Dirección General de

Inspección de Trabajo, y ejecuta las actuaciones inspectivas no programadas que sean priorizadas (artículo 5.1.3.).

Por último, señala que la Dirección General de Inspección de Trabajo y las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo programarán las actuaciones inspectivas sobre la base de los planes anuales y regionales aprobados (artículo 5.1.4.).

b) La realización de las actuaciones inspectivas de investigación

En primer lugar, establece la entrega al empleador y trabajadores de la «Cartilla Informativa» sobre el cumplimiento de las normas sobre trabajo infantil (artículo 5.2.1.) y la aplicación del «Cuestionario Exploratorio» sobre trabajo infantil (artículo 5.2.2.). En caso de constatarse la presencia de personas menores de edad se completará la aplicación de la «Ficha de Evaluación del Menor» (artículo 5.2.5).

En segundo lugar, señala en el artículo 5.2.3. que si de la aplicación del cuestionario surgen indicios de vulneración de normas laborales sobre trabajo infantil deberá solicitar la ampliación de las materias de inspección.

Además, en el mismo artículo prevé un mecanismo de actuación *ad hoc* en los casos complejos que impidan o dificulten el ejercicio de las facultades inspectivas de los inspectores de trabajo.

En tercer lugar, enfatizan que en el caso de detectar supuestos de trabajos prohibidos de trabajo infantil y que exista riesgo de desaparición de medios de prueba o hechos se deberá actuar de inmediato solicitando, si fuera el caso, el auxilio y colaboración de otras entidades (artículo 5.2.4.).

Cabe advertir, que esta actuación inmediata no solo se debe exigir al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, sino también a las otras entidades involucradas en la lucha para erradicar el trabajo infantil. Es por ello que se requiere de un protocolo especializado que ordene la actuación de las diversas entidades, de acuerdo al eje de intervención que corresponda (prevención, detección e intervención, y de seguimiento, retroalimentación y servicios de empleo).

En cuarto lugar, en caso de constatarse la presencia de personas menores de edad se interrogará a este y al empleador por separado (artículo 5.2.5.).

En quinto lugar, el establece los criterios para determinar el carácter de insubsanable de las infracciones de la normatividad sobre trabajo infantil (artículo 5.2.6.) y las medidas correctivas a disponer frente la verificación de dichas infracciones (artículo 5.2.7.).

En otros términos, la infracción a las normas que regulan el trabajo infantil en nuestro país es insubsanable. De allí que no se entienda que en el artículo 31 de la Ley General de Inspección del Trabajo, se haya establecido la posibilidad de regular infracciones de trabajo infantil con sanciones de carácter leve, grave o muy grave. Por el contrario, y tal como lo señalamos anteriormente, el incumplimiento a la normativa sobre trabajo de personas menores de edad debe calificar siempre como un supuesto «muy grave».

De modo complementario, establece pautas en relación al registro de las actuaciones inspectivas (artículo 5.3.1.), la concurrencia de ilícitos penales (artículo 5.3.2.) y el monitoreo de la ejecución de las sanciones impuestas (artículo 5.3.3.).

Se advierte, por un lado, una constante retroalimentación de los casos sobre trabajo infantil. Ello, en la medida que se proyecta volver a verificar en un futuro la situación de los adolescentes trabajadores, a fin de determinar si se han cumplido los requerimientos realizados.

Por otro lado, es indudable que, en los casos en los que se evidencia una vulneración de derechos fundamentales de los y las adolescentes trabajadores, se deberá comunicar los hechos a las entidades de persecución del delito. Ello no implica que la inspección de trabajo abdique en sus funciones, sino que trabaje de manera coordinada con otras entidades, a fin de garantizar una tutela adecuada de los derechos de los adolescentes involucrados.

4.4.6. La Directiva General que establece disposiciones para la investigación, fiscalización y sanción administrativa del trabajo infantil y trabajo adolescente prohibido o sin las formalidades de ley (Directiva General N° 001-2011-MTPE/2/16)

En la medida que en el presente informe se analizan expedientes sobre inspecciones laborales tramitadas desde el año 2007, se hace necesario mencionar algunas de las principales características que esta norma le imprimía a las inspecciones laborales en materia de trabajo infantil.

En primer lugar, cabe mencionar que se trata de la primera norma que introdujo dentro del procedimiento de inspección laboral pautas operativas de actuación específica relativas al trabajo infantil, lo que supuso el reconocimiento de un especial abordaje de los casos o supuestos en los que se encuentran implicados niños, niñas y adolescentes, es decir, de una protección especial de este grupo etario que desarrolla actividades en el ámbito laboral.

Esta directiva parte por distinguir tres supuestos o casos: 1) encontrar a un niño o niña menor de 12 años que labora en la entidad empleadora, 2) encontrar a un adolescente entre los 12 y menos de 14 años de edad, y, 3) encontrar a un adolescente entre los 14 y menos de 18 años de edad.

Ante el primer supuesto (literal A del punto 6.1) impuso la verificación del nombre y edad de la persona menor de edad, así como el de sus padres o tutores y el domicilio de estos. Asimismo, la verificación, identificación y descripción de las labores que realiza y disponer la paralización de estas. Adicionalmente, señalaba que se debía exigir el pago de las «remuneraciones y beneficios de ley».

Por otro lado, se debía disponer, si resultaba pertinente, el pago de pasajes, alimentación y estadía para el retorno de la persona menor de edad al entorno familiar. Por último, se debía notificar al padre y/o madre de éste y poner esta situación en conocimiento del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables o autoridad competente.

Ante el segundo supuesto (literal B del punto 6.1) y el tercer supuesto (literal C del punto 6.1), se dispuso que se verifique si él o la adolescente contaban con autorización vigente, la verificación de su nombre y edad, de sus padres o tutores y el domicilio de éstos.

Adicionalmente, se obligó a que durante la verificación, identificación y descripción de las labores se tenga en cuenta lo siguiente: 1) el riesgo para la salud, integridad física y moral, educación que el desarrollo de las labores podría implicar, el horario de trabajo no superen las 4 horas diarias, la existencia de autorización excepcional y el cumplimiento de los derechos laborales que correspondan; 2) disponer la paralización de las labores cuando: i) pongan en riesgo la salud y la integridad física, moral y la educación del adolescente, ii) no estén autorizadas, iii) representen trabajos peligrosos (Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES), iv) si la jornada laboral superan las 4 o 6 horas diarias, según se trate de adolescentes que tienen 14, 15, 16 y 17 años de edad; v) el trabajo se realice en horario nocturno, vi) se determine algún riesgo o peligro para el o la adolescente.

Asimismo, se podía disponer de pago de las remuneraciones y beneficios de ley, pasajes, alimentación y estadía, y se notifique al padre y/o madre del o la adolescente, así como poner esta situación en conocimiento del MIMDES (hoy MIMP) o autoridad competente.

Se debe precisar que en los casos de falta de autorización o vencimiento de la misma, se debía orientar al empleador para que regularice la situación y disponer la inscripción en la planilla de pagos, el

acceso a la seguridad social, y el pago de derechos laborales. En caso de incumplimiento se debía disponer el pago de una multa.

4.5. Estructura organizativa del Sistema de Inspección de Trabajo

En la medida que en el presente informe se ha evaluado la operatividad del Sistema de Inspección de Trabajo fundamentalmente antes de la implementación de la Ley N° 29981 que creó la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), es decir, el 15 de enero del 2013, en este acápite se dará cuenta de la estructura organizativa antes y después de su promulgación.

4.5.1. Estructura y organización antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 29981

a.1. En primer lugar, hay que señalar que en el **ámbito nacional** la Dirección General de Inspección de Trabajo (DGIT) es un órgano del viceministerio de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Según el artículo 57 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de dicho ministerio,²⁰³ es el ente rector del sistema funcional de inspección de trabajo «responsable de proponer y ejecutar las políticas públicas y funciones sustantivas en materia de inspección de trabajo; así como vigilar y supervisar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de procedimiento, en materia de inspección de trabajo, a cargo del Ministerio».

Dicha norma, además precisa que «en el marco de la política del Sector, propone las normas y reglamentos, formula y, de ser el caso, emite directivas, lineamientos, mecanismos y procedimientos en el ámbito nacional, en materia del Sistema de Inspección del Trabajo».

En ese sentido, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, se constituye en la Autoridad Central del Sistema de Inspección, a que se refiere el artículo 4 del Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo.

De acuerdo al artículo 59 del ROF, la estructura orgánica de la DGIT recae en dos unidades orgánicas: a) la Dirección de Regulación y Supervisión del Sistema de Inspección y, b) la Dirección Operativa de Inspección de Trabajo.

A la primera, en el artículo 60 de la mencionada norma reglamentaria se le asignan diversas funciones, resaltando la de: a) proponer y ejecutar la política nacional y sectorial en materia de inspección del trabajo, en coordinación con los otros niveles de gobierno y con aquellos sectores que se vinculen; b) proponer las normas nacionales y sectoriales, lineamientos técnicos, directivas, mecanismos y procedimientos en materia del Sistema Nacional de Inspección del Trabajo; y, c) normar, administrar y supervisar el sistema funcional de Inspección del Trabajo a nivel nacional.

Por su parte, a la Dirección Operativa de Inspección de Trabajo es la instancia encargada de plantear el Plan Nacional Anual y Sectorial de Inspección del Trabajo, capacitar a los actores que conforman el sistema de inspección, asignar acciones inspectivas, gestionar la información relativa a las inspecciones, ejecutar acciones de inspección de trabajo, y conformar equipos especializados de inspectores de trabajo, en áreas temáticas sensibles y que requieren especialización para cumplir adecuadamente con la función inspectiva, entre otras (artículo 61 del ROF).

a.2. En el **nivel regional** las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo (DRTPE) antes de ser transferidas a los Gobiernos Regionales, eran las encargadas, dentro su ámbito territorial, de actuar en representación y por delegación del MTPE. Concretamente desarrollaban las directivas y lineamientos técnicos establecidos por la Alta Dirección y los Órganos de Línea del ministerio, en concordancia con la política del Estado y con los planes sectoriales y regionales en materia de trabajo,

²⁰³ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2010-MINTRA publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de abril del 2010.

inspección del trabajo y promoción del empleo (artículo 76 del ROF del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo).

Actualmente, forman parte de la estructura orgánica y funcional de los Gobiernos Regionales, variando su posición institucional dentro de cada uno de ellos. En algunos forman parte de la Gerencia de Desarrollo Social, en otras de la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo y a veces dentro de ellas se han creado órganos especializados en inspección laboral (por ejemplo, Dirección de Inspección Laboral).

En todo caso, el Decreto Supremo N° 015-2013-TR²⁰⁴ que precisa el ejercicio de la función inspectiva de trabajo a cargo de los Gobiernos Regionales, establece que estos ejercen la labor inspectiva de trabajo en el ámbito de las microempresas (artículo 3°), es decir, de aquellas que cuenten con entre 1 y 10 trabajadores registrados en planilla electrónica (artículo 2°), siendo de competencia de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) las inspecciones en el resto de las empresas (artículo 4).

En el artículo 2 se precisa que el listado de microempresas que se encuentran bajo el ámbito de los gobiernos regionales será publicado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo antes del 31 de agosto de cada año.

Por último, en los artículos 5, 6 y 7 se establecen criterios para determinar la competencia en caso de dudas y conflictos.

4.5.2. Estructura y organización después de la entrada en vigencia de la Ley N° 29981

Con fecha 15 de enero del 2013 se publicó la Ley N° 29981²⁰⁵ que creó la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que tendrá a cargo el promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias (artículo 1 de la Ley y artículo 2 del ROF).

Dicho órgano se constituyó, además, como el ente rector y la autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo de acuerdo a lo dispuesto en el Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo (artículo 3 de la Ley y del ROF).

Para el cumplimiento de sus funciones de inspección y supervisión específicamente cuenta con tres órganos de línea:

a) La **Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva**, que «es un órgano con autoridad técnico-normativa a nivel nacional, responsable de elaborar y proponer la Política Institucional en materia de inspección del trabajo, así como los planes, normas y reglamentos; emite directivas, lineamientos y mecanismos; y establece los procedimientos en el marco de sus competencias». Igualmente, «recopila, analiza y sistematiza información necesaria que permita realizar estudios e investigaciones especializadas para la mejora continua del Sistema de Inspección del Trabajo» (artículo 31 del reglamento).

b) La **Intendencia Nacional de Prevención y Asesoría**, que es el órgano «responsable de fomentar una cultura de prevención y cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y

²⁰⁴ Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 27 de diciembre del 2013.

²⁰⁵ Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de enero del 2013. Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 007-2013 se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (ROF).

salud en el trabajo; así como, orientar a la ciudadanía sobre los servicios que presta la inspección del trabajo» (artículo 33 del reglamento); y,

c) La **Intendencia Nacional de Supervisión del Sistema Inspectivo**, «responsable de supervisar y evaluar el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos institucionales así como los procesos en materia de inspección del trabajo» (artículo 35° del reglamento).

Por otro lado, cuenta con un órgano desconcentrado: la **Intendencia Regional** que, según lo dispuesto en el artículo 37° del Reglamento de Organización y Funciones «es un órgano encargado, dentro de su ámbito territorial, de dirigir y supervisar la programación, desarrollo y ejecución de las actuaciones inspectivas de fiscalización, orientación y asistencia técnica; así como, supervisar los procedimientos sancionadores».

En otros términos, la SUNAFIL pasa a ser la nueva autoridad central del Sistema de Inspección Laboral, que además tendrá una mayor capacidad y autonomía de la que tenía la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, ya que no es un órgano de línea del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, sino que más bien se trata de un organismo técnico especializado, con muchas más funciones y atribuciones, adscrito al sector Trabajo.²⁰⁶

Esta nueva entidad deberá adoptar políticas públicas en materia de inspección laboral a nivel nacional, para lo cual deberá tener la suficiente capacidad institucional para ello. En ese contexto, es necesario que se tome en cuenta la problemática particular del trabajo infantil, que, al ser un fenómeno especial, requiere también un tratamiento especial.

En virtud a ello, la implementación de la SUNAFIL debe tomar en cuenta dos aspectos:

i) La necesidad de que las normas sobre trabajo infantil se tomen en cuenta de manera expresa para la labor de los inspectores laborales.

En ese sentido, llama la atención que el artículo 5 del Decreto Supremo N° 007-2013-TR (que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL) no considere como sustento normativo el Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES, que aprueba la lista de trabajos peligrosos para adolescentes.

ii) La necesidad de crear un grupo de inspección especializado en materia de trabajo infantil, no solo por el hecho que el trabajo infantil implica conocimientos técnicos distintos al de otras materias, sino especialmente por el abordaje que debe tener el funcionario público de los casos que conozca.

En ese sentido, la CEACR ha señalado que algunos países informaron sobre la formación específica de inspectores encargados del control del trabajo infantil como Argentina, El Salvador, Kenia, República Unida de Tanzania, Turquía y Uganda, entre otros²⁰⁷.

²⁰⁶ Artículo 33 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.—Organismos Técnicos Especializados. Los Organismos Técnicos Especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de: 1. Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional. 2. Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado. Los Organismos Técnicos Especializados: 1. Están dirigidos por un Consejo Directivo. 2. Se sujetan a los lineamientos técnicos del Sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos y estrategias. 3. Su política de gasto es aprobada por el Sector al que están adscritos, en el marco de la política general de Gobierno.

²⁰⁷ Conferencia Internacional del Trabajo. Informe III (Parte 1B): Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133). 95ª reunión, 2006, Párrafo 191, p. 71.

Adicionalmente, la OIT se ha pronunciado por la necesidad de fortalecer al sistema de inspección de trabajo en materia de trabajo infantil, específicamente en el ámbito de la economía informal, de la explotación minera y el trabajo doméstico.²⁰⁸ En consecuencia, es necesario que en el Perú también se cuente con un equipo especial de inspectores dedicados de manera exclusiva a supervisar el trabajo infantil.

Al respecto, mediante Resolución Directoral N° 022-2013-MTPE/2/16 de fecha 6 de marzo de 2013, la Dirección General de Inspección de Trabajo del MPTE conformó el Grupo Especial de Inspección de Trabajo contra el Trabajo Forzoso y el Trabajo Infantil, con competencia para inspeccionar dichos temas, lo cual resulta positivo. Sin embargo, el artículo 4 de la citada resolución establece que dicho grupo realizará esta labor sin dejar de lado la carga administrativa que tengan bajo su responsabilidad. Esta última afirmación podría obstaculizar una adecuada inspección, toda vez que no se destinan todos los esfuerzos para la erradicación del trabajo infantil.

²⁰⁸ Organización Internacional de Trabajo (OIT). Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2014 (I). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones-Informe III (Parte 1A). Conferencia Internacional del Trabajo, 103ª reunión. Ginebra, 2014, pp. 246-248.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES SANCIONADORES SOBRE TRABAJO INFANTIL

5.1. El procedimiento de inspección laboral en el ámbito del trabajo infantil y principales resultados del análisis de expedientes sobre la materia

En el presente acápite se realizará una breve explicación desde el punto de vista normativo del procedimiento de inspección laboral en el ámbito del trabajo adolescente, así como de los resultados del análisis de los 37 expedientes administrativos sancionadores,²⁰⁹ que contienen información sobre la aplicación práctica de esta normatividad. Dichos resultados se refieren a los principales aspectos del procedimiento de inspección laboral del trabajo adolescente llevado a cabo por los inspectores de trabajo.

5.1.1. Normas que regulan el procedimiento de inspección laboral en el ámbito del trabajo infantil

Como lo señaláramos anteriormente la inspección laboral en materia de trabajo adolescente se encuentra regulada de manera general por la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y su reglamento.

De modo, específico por el Protocolo de actuación sectorial en Trabajo Infantil y la Directiva General N° 02-2012-MTPE/2/16 «Normas aplicables al sistema de Inspección del Trabajo para la Prevención y Erradicación del trabajo infantil».

Cabe precisar que de manera supletoria, el procedimiento administrativo sancionador se regula por la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.²¹⁰

No obstante, hay que advertir que en la medida que en el presente informe se analizan expedientes sobre inspecciones laborales tramitadas desde el año 2007, en lo que sea pertinente se hará referencia a la Directiva General N° 001-2011-MTPE/2/16.

Dicho esto, resulta importante precisar el marco normativo vigente en el momento de iniciarse las actuaciones inspectivas por parte de los inspectores de trabajo.

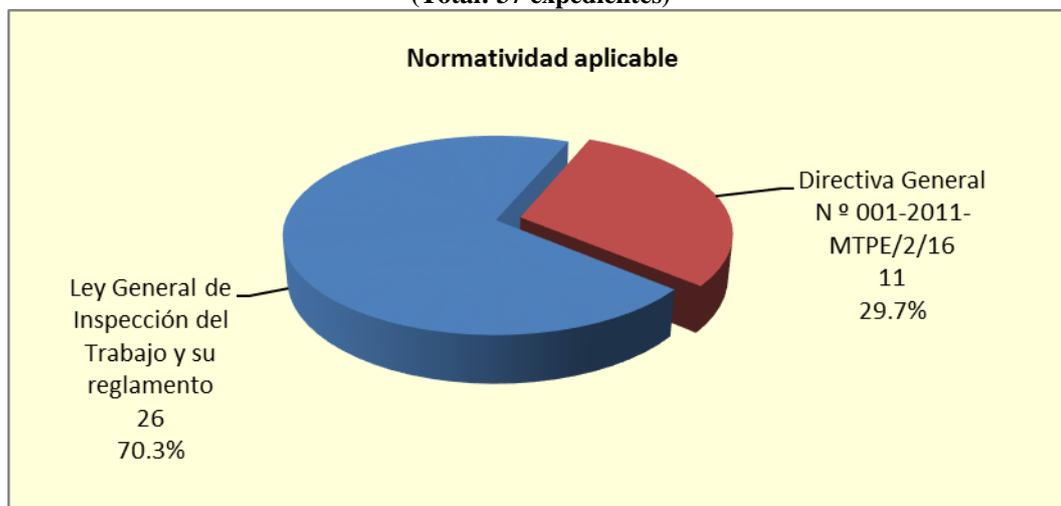
En ese sentido, el gráfico N° 1 muestra que de los 37 expedientes recopilados, el 70.3% (26) se inició bajo la vigencia de la Ley General de Inspección del Trabajo y su reglamento; mientras que en 29.7% (11) durante la vigencia de la Directiva General N° 001-2011-MTPE/2/16 que establece disposiciones para la investigación fiscalización y sanción administrativa del trabajo infantil y trabajo adolescente prohibido o sin las formalidades de ley.

Ningún expediente se inició durante la vigencia del Protocolo de actuación sectorial en Trabajo Infantil y la Directiva General N° 02-2012-MTPE/2/16.

²⁰⁹ Sobre el proceso de recopilación de los expedientes ver lo señalado en la Introducción del presente informe.

²¹⁰ Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 11 de abril del 2001.

Gráfico N° 1
Normatividad aplicable
(Total: 37 expedientes)



Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

5.1.2. Finalidad del procedimiento inspectivo

El artículo 3 de la Ley General de Inspección del Trabajo establece dos finalidades de la inspección laboral: 1) vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, ya se refieran al régimen de común aplicación o a los regímenes especiales; y, 2) orientación y asistencia técnica.

La misma norma precisa que el cumplimiento de la primera de las mencionadas finalidades, específicamente implica: a) la ordenación del trabajo y relaciones sindicales, b) la prevención de riesgos laborales, c) empleo y migraciones, d) la promoción del empleo y formación para el trabajo (normas relativas a la promoción del empleo y la formación para el trabajo); e) **trabajo infantil**, g) trabajo de personas con discapacidad, y, h) cualesquiera otras normas cuya vigilancia se encomiende específicamente a la Inspección del Trabajo.

La finalidad de orientación y asistencia técnica, supone: a) el informar y orientar a empresas y trabajadores a fin de promover el cumplimiento de las normas, de preferencia en el sector de las micro y pequeñas empresas así como en la economía informal o no estructurada; b) informar a las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y de los Gobiernos Regionales sobre los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales ocurridos; c) informar, orientar y colaborar con otros órganos del Sector Público respecto a la aplicación de las normas sociolaborales; c) emitir los informes que soliciten los órganos judiciales competentes, en el ámbito de las funciones y competencias de la Inspección del Trabajo; y, d) la colaboración institucional, de conformidad con los términos establecidos por los Convenios que sean suscritos por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo con otras Instituciones.

5.1.3. Principios que guían el procedimiento inspectivo

La normatividad vigente en materia de inspección laboral ha establecido principios que guían tanto el funcionamiento, actuación del sistema de inspección y funcionarios que lo integran, como el procedimiento sancionador.

En relación a los primeros, el artículo 2 de la Ley General de Inspección del Trabajo establece y define los siguientes principios: 1) legalidad, 2) primacía de la realidad, 3) imparcialidad y objetividad, 4)

equidad, 5) autonomía técnica y funcional, 6) jerarquía, 7) eficacia, 8) unidad de función y de actuación, 9) confidencialidad, 10) lealtad, a la Constitución, las leyes, los reglamentos, las resoluciones y a los objetivos de las políticas sociolaborales del Estado, 11) probidad, 12) sigilo profesional, 13) honestidad, y, 14) celeridad.

Como se señala en el texto normativo estos tienen un carácter ordenador, y como tal no solo deben ser observados por los inspectores de trabajo sino también por los sujetos inspeccionados (entidades empleadoras y empleadores) y por los propios trabajadores, lo que implica que su incumplimiento acarree la imposición de sanciones administrativas.²¹¹

Por su parte, en el artículo 44 de la Ley General de Inspección del Trabajo se consignan como principios del procedimiento sancionador los siguientes: a) observancia del debido proceso, b) economía y celeridad procesal, y, c) pluralidad de instancia.

Sobre el particular, corresponde indicar que adicionalmente son aplicables en forma supletoria los principios reconocidos en el artículo 230 de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

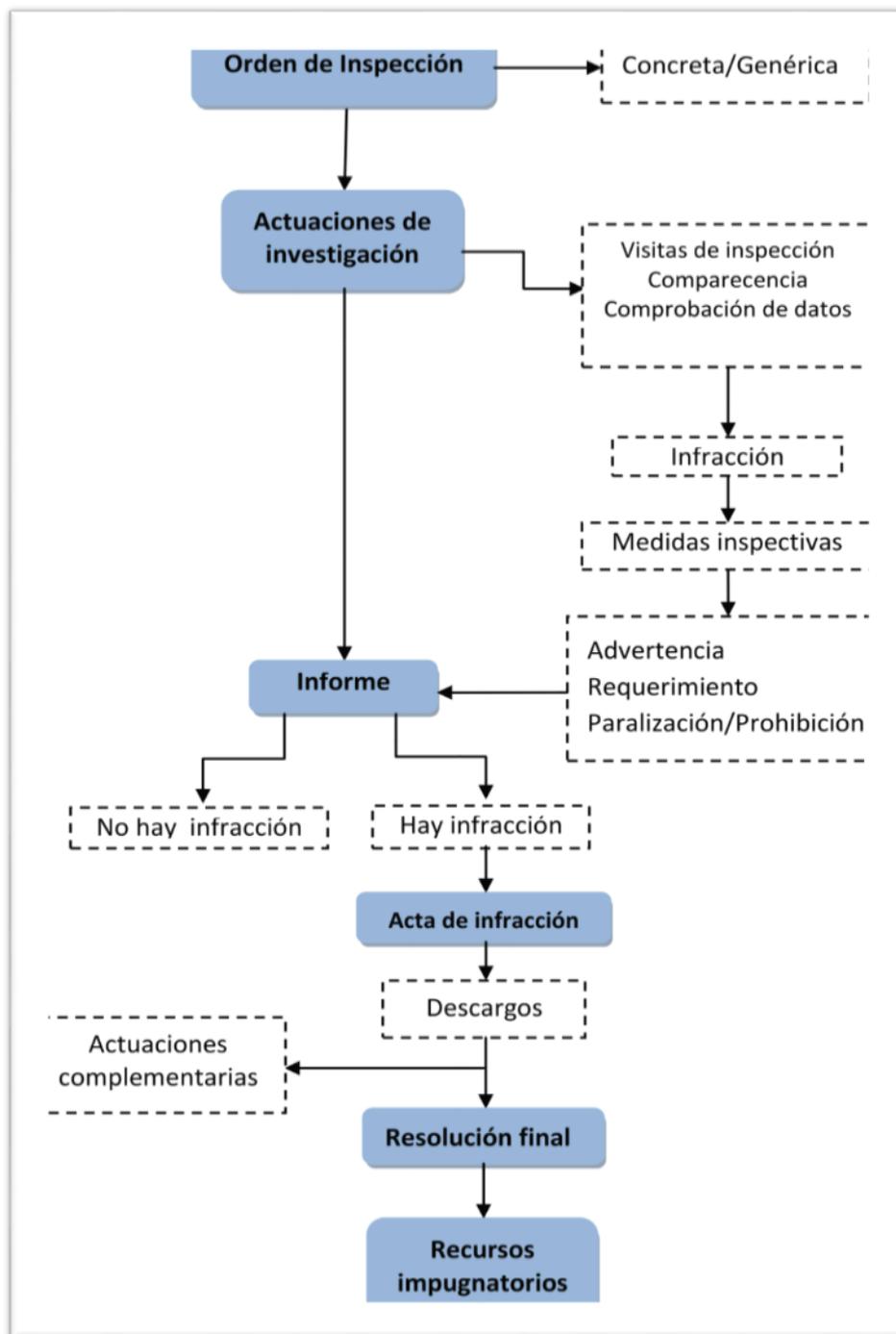
5.1.4. Etapas y desarrollo de la inspección laboral en materia de trabajo adolescente

Realizada esta breve introducción, en el siguiente gráfico N° 2 se presenta el esquema simplificado de la inspección del trabajo adolescente, el mismo que se compone de dos procedimientos: a) el procedimiento inspectivo y b) el procedimiento sancionador.

En el primero se desarrollan las actividades de investigación dirigidas a verificar el cumplimiento de las normas sociolaborales, mientras que el segundo tiene por finalidad establecer las responsabilidades por las infracciones detectadas.

²¹¹ Toyama Miyagusuku, Jorge y Rodríguez García, Fernando. Etapas, derechos y obligaciones en la inspección laboral. Primera edición. Lima, 2009, p. 15.

Gráfico N° 2
Flujograma simplificado de procedimiento de inspección laboral



a) El procedimiento inspectivo

a.1. Ámbito de actuación

A partir de lo establecido en el artículo 22 de la Ley General de Inspección del Trabajo y La Directiva Nacional N° 002-2009-MTPE/2/11.4,²¹² se puede afirmar que los inspectores de trabajo tienen

²¹² Aprobada mediante Resolución Ministerial N° 055-2009-TR, publicada el 21 de febrero en el diario oficial *El Peruano*.

competencia para inspeccionar cualquier relación laboral que se desarrolle dentro de su jurisdicción, independientemente de la presencia del empleador o responsable, su domicilio o «cualquier otro criterio distinto a la mera comprobación de su presencia en el respectivo ámbito territorial».²¹³

En todo caso, el artículo 4 de la Ley General de Inspección del Trabajo precisa en detalle los lugares donde es posible realizar la función inspectiva, debiéndose advertir que en el ámbito del trabajo infantil no existe restricción alguna, en la medida que se refiere a «lugares donde se presta» este, abarcando entonces las facultades inspectivas tanto a las relaciones laborales formales como a las informales.

A partir del análisis de los 37 expedientes remitidos, se ha identificado que la mayoría de los centros de trabajo inspeccionados se ubicaron en la región Lima: 51.4% (19) del número total de centros inspeccionados; seguido de la Región San Martín el 16.2% (6), y el 8.1% (3) en las regiones La Libertad y Lambayeque, respectivamente (cuadro N° 1).

Cuadro N° 1
Lugar donde se encuentra el centro de trabajo inspeccionado (Región)
(Total: 37 expedientes)

Región	Frecuencia	Porcentaje
Ancash	2	5,4%
La Libertad	3	8,1%
Lambayeque	3	8,1%
Lima	19	51,4%
Moquegua	1	2,7%
San Martín	6	16,2%
Tumbes	1	2,7%
Ucayali	2	5,4%
Total	37	100,0

Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

a.2. Funcionarios que intervienen en la inspección laboral

La facultad de inspección recae en los inspectores de trabajo que de acuerdo a lo señalado en el artículo 1 de la Ley General de Inspección del Trabajo, comprende a los supervisores inspectores, inspectores del trabajo e inspectores auxiliares.

Los primeros tienen la calidad de directivos (artículo 2 del reglamento), por lo tanto, tienen un abanico mayor de atribuciones entre ellas, las de emitir órdenes de inspección, dirigir grupos de inspectores, realizar el control y seguimiento de las actuaciones y medidas inspectivas, decretar el cierre del expediente, en caso no hayan ordenado medidas inspectivas.

Por su parte, los inspectores de trabajo, en general pueden llevar a cabo las funciones propias de la inspección laboral, específicamente las indicadas en el artículo 5 de la Ley General de Inspección del Trabajo.

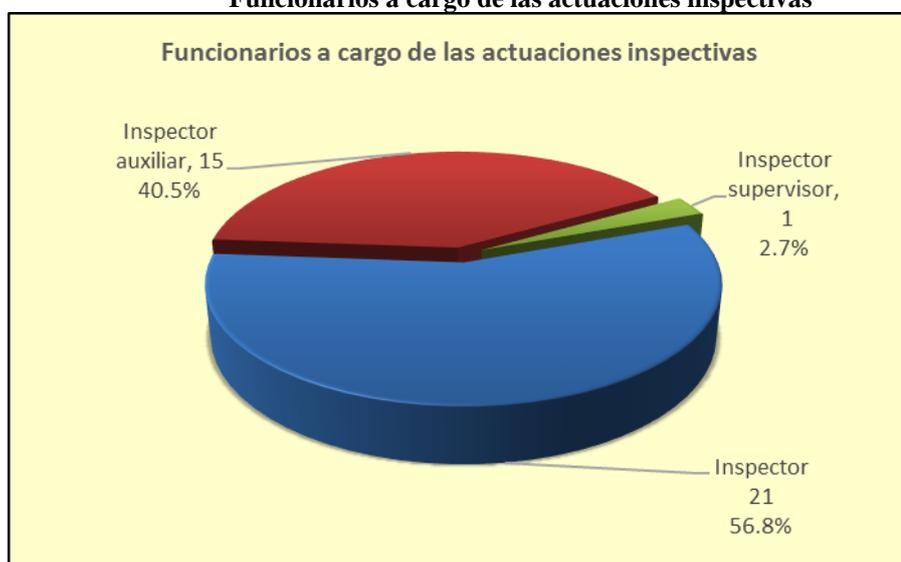
Dicho esto, corresponde señalar que el análisis de los expedientes (gráfico N° 3) indica que las actuaciones inspectivas en el 56.8% (21) de los casos estuvo a cargo de inspectores de trabajo, y en el

²¹³ TOYAMA, Jorge y Fernando RODRÍGUEZ. *Etapas, derechos y obligaciones en la inspección laboral*. Lima: Gaceta Jurídica, 2009, p. 52.

40.5% (15) a cargo de los inspectores auxiliares. En el 2.7% (1) estuvo dirigido por un inspector supervisor.

El artículo 6 de la Ley General de Inspección del Trabajo precisa que los inspectores auxiliares solo se encuentran facultados para ejecutar fundamentalmente las siguientes funciones: 1) de vigilancia y control de las normas en microempresas o pequeñas empresas, así como funciones de colaboración y apoyo en el desarrollo de las funciones inspectivas atribuidas a los supervisores Inspectores y a los Inspectores del Trabajo, bajo la dirección y supervisión técnica de los Supervisores Inspectores, responsables del equipo al que estén adscritos; 2) de orientación, información y difusión de las normas legales; 3) resolver interrogantes de los ciudadanos sobre los expedientes de inspección y las normas legales de aplicación; y, d)brindar apoyo a los directivos y responsables del Sistema de Inspección en las labores que dispongan.

Gráfico N° 3
Funcionarios a cargo de las actuaciones inspectivas



Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En las actuaciones inspectivas pueden participar, según lo estipulado en el artículo 7 de la Ley General de Inspección del Trabajo, además de los inspectores de trabajo, otras autoridades distintas a las laborales que desempeñan roles específicos orientados a garantizar la eficacia de la labor de inspección, ya sea para facilitar el acceso al centro de trabajo (Poder Judicial), resguardar y proteger a los inspectores (Policía Nacional del Perú), tomar notas de la concurrencia de actividades delictivas (Ministerio Público) y, por último, brindar apoyo y protección de urgencia a las personas menores de edad que lo necesiten (por ejemplo Inabif).

El cuadro N° 2 muestra que en dos casos la autoridad del trabajo estimó necesario convocar al Ministerio Público (Fiscal de Familia), y en una sola oportunidad a efectivos policiales. Esta situación tendría su explicación en el hecho de que las órdenes de inspección o las actuaciones inspectivas no están dirigidas a verificar de modo específico y exclusivo la actividad laboral de las personas menores de edad.

Cuadro N° 2
Funcionarios que intervinieron en las inspecciones

Autoridad	Frecuencia	Porcentaje
Fiscalía de Familia	1	2,7%
Policía Nacional del Perú y Fiscalía de Familia	1	2,7%
No participó ninguna autoridad	35	94,6%
Sub total	2	5,4%
Total	37	100,0%

Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

a.3. Inicio

El procedimiento se inicia de oficio con la emisión de una orden de inspección (artículos 13 de la Ley General de Inspección del Trabajo y 9.1 del reglamento) expedida por una autoridad competente.

a.4. Origen de las actuaciones inspectivas

La ordene de inspección puede generarse a partir de los supuestos establecidos en los artículo 12 de la Ley General de Inspección del Trabajo y artículo 8 del reglamento: denuncia previa, decisión interna del sistema de inspección, orden de autoridades competentes, a solicitud de otro órgano del sector público o jurisdiccional, iniciativa del inspector de trabajo o a pedido de empleadores, trabajadores u organizaciones sindicales.

De modo complementario, hay que precisar que en el ámbito del trabajo infantil las visitas inspectivas deberían llevarse a cabo en atención a la programación realizada por la Dirección General de Inspección de trabajo (artículo 8.1.2 del Protocolo de actuación y artículo 5.1.1 de la Directiva General N° 02-2012-MTPE/2/16). Dicha programación se realiza en función de la información que diversos organismos y entidades suministran a esta dirección (artículo 8.1.2 del Protocolo de actuación y artículo 5.1.1 de la Directiva General N° 02-2012-MTPE/2/16). Además, deberá responder al diseño previo de una Hipótesis de investigación y una Estrategia de intervención (artículo 8.2.2 del Protocolo de actuación).

El siguiente cuadro N° 3 permite señalar que se ha podido constatar que en el 45.9% (17) de los expedientes recopilados, las órdenes de inspección se generaron, fundamentalmente, por orden de la autoridad competente del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, muy por encima de las denuncias de trabajadores, las denuncias de organizaciones sindicales y las decisiones internas del Sistema de Inspección del Trabajo.

Cuadro N° 3
Origen de las actuaciones inspectivas
(Total: 37 expedientes)

Origen de actuación inspectiva	Frecuencia	Porcentaje
Por orden de las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	17	45,9%
Por denuncia de trabajadores	1	2,7%
Por denuncia de organizaciones sindicales	1	2,7%
Por decisión interna del Sistema de Inspección del Trabajo	1	2,7%
No se pudo constatar	17	46,0%
Total	37	100%

Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

a.5. Contenido de la orden de inspección

En la orden de inspección se debe precisar las materias a verificar, el centro de trabajo objeto de la inspección, el inspector a cargo y el tiempo que dispone para realizar las actuaciones inspectivas (artículo 13 de la Ley General de Inspección del Trabajo y artículo 11.1 del reglamento).

El cuadro N° 4 muestra que los centros de trabajo objeto de las actuaciones inspectivas desarrollaban sus actividades en el rubro correspondiente a «Restaurantes, bares y cantinas»: 46.6% (18) del total de centros inspeccionados, seguido del rubro «Construcción de edificios» con 13.5% (5).

Por otro lado, es de resaltar que el 10.8% (4) de centros de trabajo se vinculaban al comercio (ventas de alimentos, bebidas, calzados y textiles).

La actividad económica a las que se dedican los centros de trabajo permite visualizar los rubros económicos en los que las personas menores de edad son empleadas —al menos en el ámbito formal—, así como la orientación de las actuaciones inspectivas.

Cuadro N° 4
Actividad económica del centro de trabajo
(Total: 37 expedientes)

Actividad económica	Frecuencia	Porcentaje
Restaurants, bares y cantinas	18	46.6%
Construcción de edificios	5	13.5%
Comercio (venta de alimentos, bebidas, textiles, calzados)	4	10.8%
Hoteles, hospedajes, campamentos y otros	2	5.4%
Servicios (lavados de autos y otros)	2	5.4%
Actividades de arquitectura e ingeniería	1	2.7%
Actividades de impresión	1	2.7%
Aserradero	1	2.7%
Cultivo de hortalizas y legumbres, cría de ganado y granja de cuyes	1	2.7%
Elaboración de otros productos alimenticios	1	2.7%
Fabricación de tanques, depósitos y recipientes	1	2.7%
Total	37	100.0%

Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Sobre el particular, resulta importante señalar que el cuadro N° 5 y el gráfico N° 4 muestran que en el 75.5% (120) de las **materias inspeccionadas** correspondieron a las relaciones laborales (principalmente las planillas de pago, boletas de pago, compensación por tiempo de servicios, remuneraciones, jornada de trabajo).

En segundo orden, con el 12.5% (19), se ubican las relacionadas con la «Seguridad y salud en el trabajo» (principalmente, equipo de protección personal, gestión interna de seguridad y salud, seguro complementario de trabajo de riesgo, accidentes de trabajo, condiciones de seguridad, cumplimiento de obligaciones laborales sobre construcción civil, estándares de higiene ocupacional, instalaciones de trabajo, seguro de tiempo de riesgo, entre otros).

Con un 11.3% (18) los aspectos relacionados a la «Seguridad Social» (pensiones y salud).

En último lugar, se ubican las materias vinculadas con el «empleo y colocación» (registro MYPE) con un 1.3% (2).

Cabe advertir que en el rubro «relaciones laborales» en muy pocos casos la cuestión relativa al trabajo infantil: tres casos, fue invocada expresamente como materia objeto de las actuaciones inspectivas.

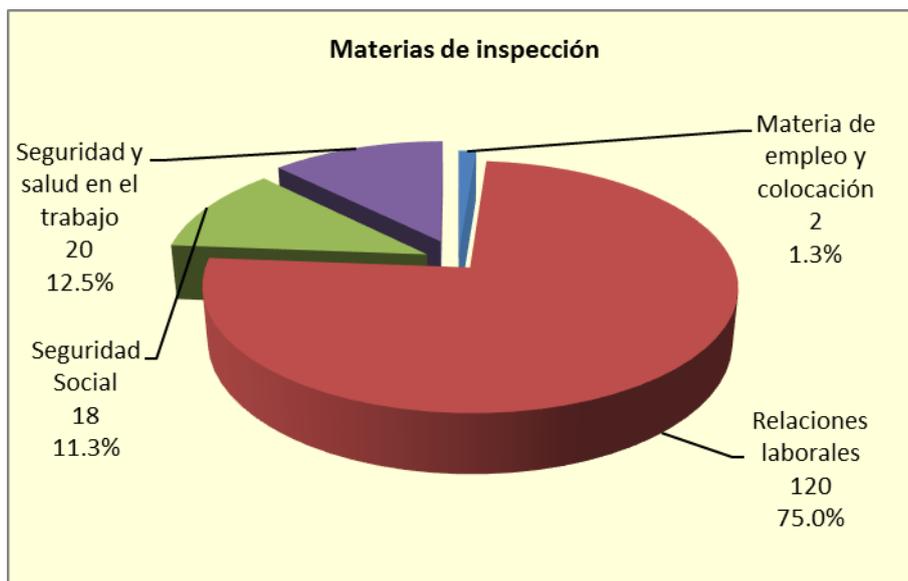
Cuadro N° 5
Materias de Inspección
(Total: 160 materias de inspección)

Rubro	Materia de inspección	Frecuencia
Empleo y colocación	Registro MYPE	2
Relaciones laborales	Autorización de trabajo adolescente	9
	Boletas de pago	15
	Contratos de trabajo	4
	Control de asistencia	2
	Compensación por tiempo de servicios (CTS)	13
	Descanso remunerado	4
	Erradicación del trabajo infantil	4
	Remuneraciones	12
	Jornada de trabajo	10
	Normas sociolaborales	1
	Planillas de pago	34
	Seguro de vida	1
	Síntesis de legislación laboral	1
	Trabajo de menores de 14 años	1
	Trabajo nocturno	1
	Trabajos peligrosos	1
Trabajos prohibidos	2	
Vacaciones	5	
Seguridad Social	Seguridad Social (Pensión y Salud)	18
Seguridad y salud en el trabajo	Accidente de trabajo	1
	Condiciones de seguridad	1
	Cumplimiento de obligaciones laborales sobre construcción civil	1
	Equipo de protección personal	3
	Equipos de condición de seguridad, lugares de trabajo e instalaciones civiles	1
	Equipos de trabajo	1
	Estándares de higiene ocupacional	1
	Formación e información sobre seguridad y salud	1
	Gestión interna de seguridad y salud	2
	Incendios, prevención y protección	2
	Instalaciones de trabajo	1
	Medida de higiene	1
	Seguro complementario de trabajo de riesgo	2
	Seguro de tiempo de riesgo	1
Sistema de gestión de seguridad y salud	1	
Total		160

Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Gráfico N° 4
Materias de Inspección

(Total: 160 materias de inspección)

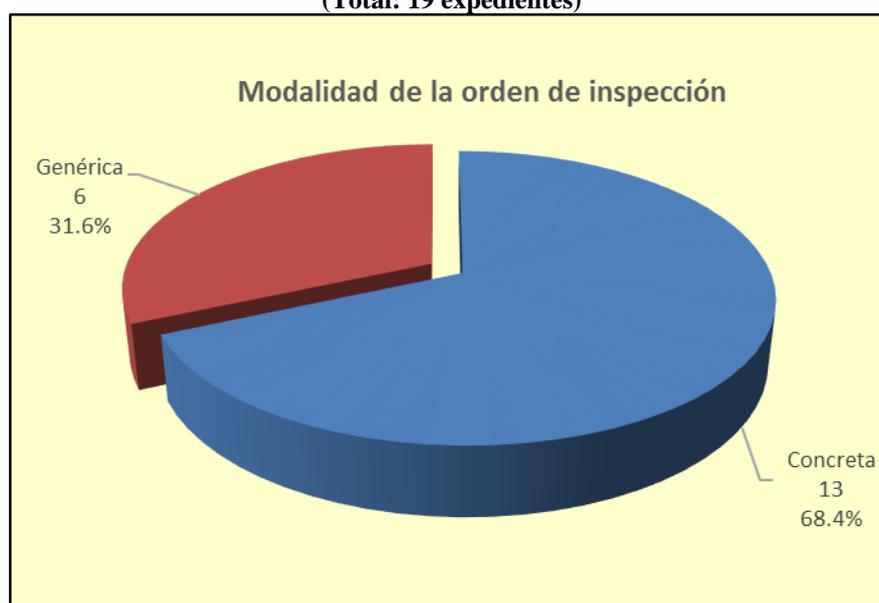


Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por otro lado, la orden de inspección puede ser **concreta o genérica**, según se dirija a un centro de trabajo expresamente determinado o a un conjunto indeterminado de centros de trabajo (artículo 13 de la Ley General de Inspección del Trabajo y artículo 11.1 del reglamento). No obstante, hay que advertir que, en la práctica, las órdenes genéricas se convierten en concretas una vez se haga efectiva la individualización del centro de trabajo.

El gráfico N° 5 muestra que sólo en 19 de los expedientes revisados se pudo constatar el carácter de las órdenes de inspección. De éstas, el 68.4% (13) fueron concretas y el 31.6% (6) genéricas.

Gráfico N° 5
Modalidad de la orden de inspección
(Total: 19 expedientes)



Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

a.6. Desarrollo de las inspecciones laborales

a.6.1. Las modalidades de las actuaciones de investigación o comprobación

En mérito de esta orden de inspección se llevarán a cabo actuaciones de investigación que pueden ser definidas como aquellas que realiza el inspector de trabajo con la finalidad de comprobar el cumplimiento de las normas sociolaborales, y, de ser el caso, ordenar la implementación de medidas dirigidas a garantizar su cumplimiento.

Pueden tener las siguientes modalidades: a) visita de inspección a los centros y lugares de trabajo, b) la comparecencia, y, c) la comprobación de datos (artículo 12.1 del reglamento). En el campo del trabajo infantil la modalidad de visita de inspección tendrá preeminencia (artículo 8.2.6 del Protocolo de actuación) y deberá ser prioritaria (artículo 5.1.2. de la Directiva General N° 02-2012-MTPE/2/16).

La primera consiste en la visita del o los inspectores de trabajo a los centros de trabajo, sin previo aviso, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las normas sociolaborales. La segunda, implica el exigir el apersonamiento del empleador a las oficinas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en determinado día y hora, con la finalidad de que presente la documentación que corresponda para acreditar el cumplimiento de las normas antes mencionadas. Por último, la comprobación de datos constituye una diligencia en la que la autoridad inspectiva verifica los datos o antecedentes que obran en las dependencias públicas del Sector Público en relación a las actividades de la entidad empleadora.

Del análisis de los expedientes (cuadro N° 6) surge que la visita de inspección fue **ordenada** en todos los casos, la comparecencia en el 78.4% (29) de los mismos, y la comprobación de datos en el 35.1% (13).

Cuadro N° 6
Actuaciones de Investigación ordenadas
(Total: 37 expedientes)

Modalidad	Frecuencia	Porcentaje
Visita de inspección	37	100,0%
Requerimiento de comparecencia	29	78,4%
Comprobación de datos	13	35,1%

Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, la visita de inspección fue la modalidad más **utilizada**: 45.7% (54) del total de actuaciones de comprobación, seguida de la comparecencia en el 39% (46), y la comprobación de datos con un 15.3% (18) (cuadro N° 7).

Cuadro N° 7
Actuaciones de investigación practicadas
(Total: 118 actuaciones)

Actuaciones	Frecuencia	Porcentaje
Visitas de inspección	54	45.7%
Comparecencia	46	39.0%

Comprobación de datos	18	15.3%
Total	118	100.0%

Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

a.6.2. Verificación y levantamiento de datos relativos a los trabajadores menores de edad

De modo particular, hay que tener en consideración que si durante la ejecución de la visita de inspección se advierte la presencia de personas menores de edad, se deberá interrogar a esta y al empleador por separado y en privado (artículo 8.2.5. del Protocolo de actuación).

Asimismo, deben determinarse las circunstancias del empleo y sus condiciones, sus datos de identidad (inciso «b» del artículo 9 de la Ley General de Inspección del Trabajo), la existencia de autorización para trabajar, monto de remuneraciones —en la lógica de determinar si se cumple con el pago de la remuneración mínima vital—, el horario en que se cumple, la existencia y vigencia de las autorizaciones, y otras cuestiones (artículo 8.2.8. del Protocolo de actuación).

De modo complementario, él o los inspectores deberán completar la «Ficha de Evaluación del Menor de Edad Trabajador» (artículo 8.2.9. del Protocolo de actuación y artículo 5.2.5. de la Directiva General N° 02-2012-MTPE/2/16), que será remitida a la Secretaria Técnica del CPETI para coordinar la adecuada protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y que sea derivada a la Fiscalía de Familia o Prevención del delito y al Inabif, quien se encargará de notificar a los padres, madres o tutores (artículo 8.2.12. del Protocolo de actuación).

La Directiva General N° 02-2012-MTPE/2/16 impone que en toda visita de inspección deberá entregarse a los representantes del empleador y/o los trabajadores la «Cartilla Informativa» relativa al cumplimiento de las normas sociolaborales, de seguridad y salud en materia de trabajo adolescente (artículo 5.2.1. de la Directiva General N° 02-2012-MTPE/2/16). Además, en el caso de actividades calificadas como peligrosas o riesgosas el inspector deberá aplicar al empleador y trabajadores o representantes de ambos un «Cuestionario Exploratorio» sobre trabajo infantil (artículo 5.2.2. de la Directiva General N° 02-2012-MTPE/2/16).

La Directiva General N° 001-2011-MTPE/2/16 en los literales A, B y C del artículo 6.1, exigía la descripción de las actividades que realizan en el marco de la actividad laboral.

i) Número, edades y sexo de los trabajadores menores de edad

El gráfico N° 6 revela que en los expedientes analizados el número total de trabajadores menores de edad cuya situación laboral fue inspeccionada suma: 62,²¹⁴ percibiéndose una clara prevalencia de los varones: 77.4% (48) sobre las mujeres: 22.6% (14).

Las trabajadoras menores de edad realizaban labores vinculadas a la cocina (ayudante y asistente en restaurantes, mesera, juguera) y la atención al público o cliente.

²¹⁴ Se debe advertir que en un mismo expediente puede verificarse una pluralidad de trabajadores menores de edad, por lo que atendiendo a razones metodológicas se optó por recabar la información de un máximo de 5 por expediente. Sin embargo, durante el análisis de los expedientes se constató la existencia de dos expedientes que involucraron a más de 5 trabajadores menores de edad: 9 y 48, respectivamente. Esto permite sostener que el total de trabajadores menores de edad ascendió a 119.

Gráfico N° 6
Número y sexo de los trabajadores menores de edad
(Total: 62)



Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

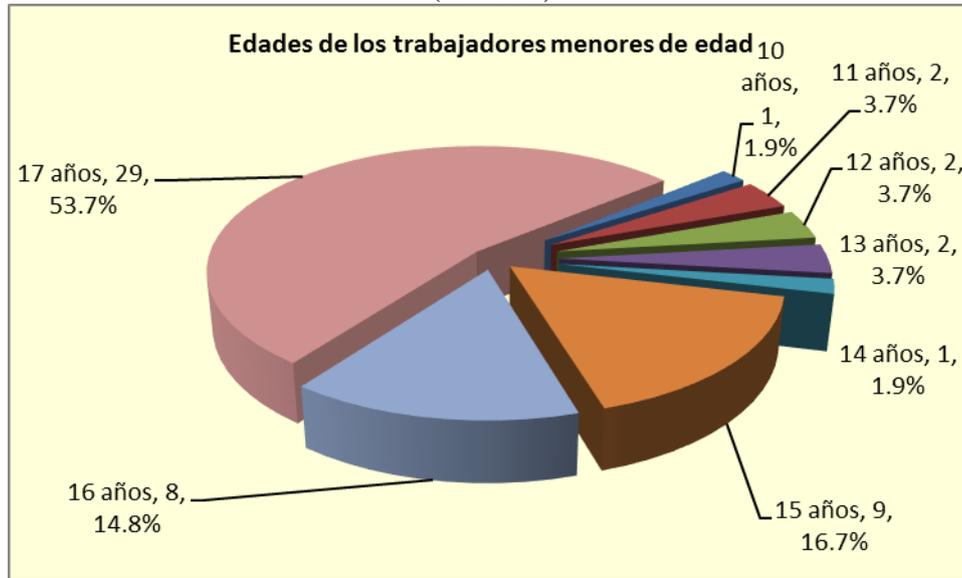
Por otro lado, se debe advertir que solo en el caso de 48 trabajadores menores de edad, es decir, el 77.4% del total, se consignó en los expedientes su edad cronológica. En los demás solo se dejó constancia de su condición de menor de edad.

En estos expedientes, la mayoría, es decir el 53.7% (29), contaba con 17 años de edad, el 16.7% (9) con 15 y el 14.8% (8) con 16 años de edad. En menor porcentaje se encuentran los adolescentes menores de 14 años de edad (gráfico N° 7).

Cabe advertir, que también se constató que tres personas realizaban labores (jabero y lavado de autos) contando con 10 y 11 años de edad, respectivamente,²¹⁵ es decir, por debajo de la edad mínima permitida, advirtiéndose que en estos casos no se impuso sanción alguna por la infracción del inciso 2) del artículo 51 del Código de los Niños y Adolescentes que establece como edad mínima para trabajar la edad de 12 años.

²¹⁵ Expediente N° 061-2012-OZTPEJ-DRTPEM (Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de San Martín) y Expediente N° 083-08-PS-SDILSST/TRU (Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de La Libertad).

Gráfico N° 7
Edades de los trabajadores menores de edad
(Total: 54)



Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

ii) Grado de instrucción de los trabajadores menores de edad

Este dato sólo se consignó en el caso de tres personas menores de edad. Dos de ellas contaban con primaria completa, mientras que una con primaria incompleta (cuadro N° 8).

Cuadro N° 8
Grado de instrucción de los y las trabajadores menores de edad
(Total: 62 trabajadores menores de edad)

	Frecuencia	Porcentajes
Primaria completa	2	3.2%
Primaria incompleta	1	1.6%
No se consignó	59	95.2%
Total	62	100.0%

Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

iii) Identificación de los padres y/o madres o tutores de los trabajadores menores de edad

Los literales A, B.2 y C.2 del punto 6.1 de la Directiva General N° 001-2011-MTP/2/16 establecía la obligación de identificar a los progenitores o tutores de los trabajadores menores de edad. Consideramos que dicha obligación se fundamenta en la necesidad de tomar conocimiento de la realidad familiar del trabajador menor de edad, en la eventualidad de que sea necesaria otorgarle

apoyo o protección especial una vez detectada la vulneración de las normas sociolaborales, en especial las relativas al trabajo infantil.

De allí, que resulte llamativo que sólo en cuatro casos: 6.4%, se haya verificado este dato (cuadro N° 9), más aún si se tiene en consideración que fueron 11 los expedientes iniciados durante la vigencia de dicha directiva.

Cuadro N° 9
Identificó a padres o tutores de las personas menores de edad
(Total: 62 trabajadores menores de edad)

Se identificó a padres o tutores de las personas menores de edad	Frecuencia	Porcentaje
Si	4	6.4%
No	58	93.6%
Total	62	100.0%

Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

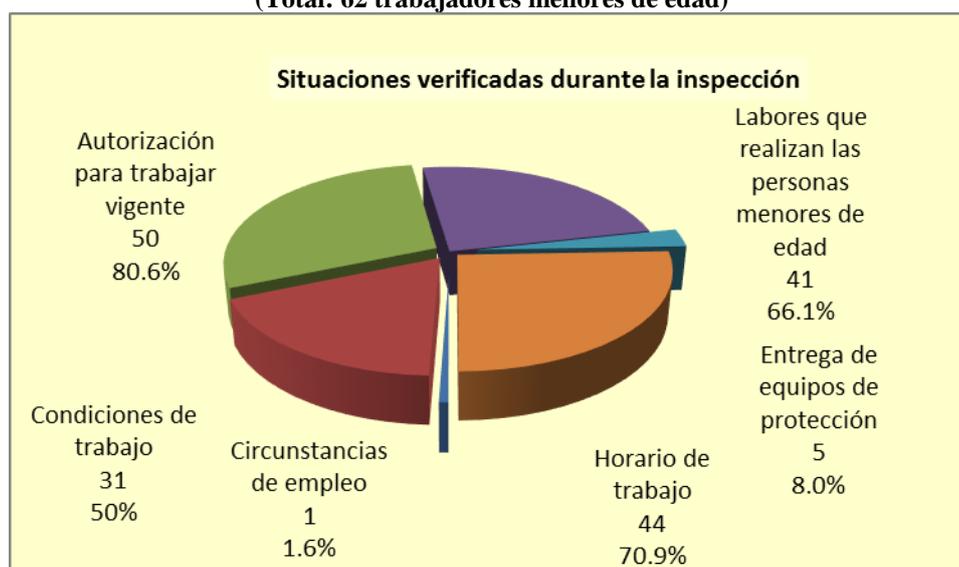
iv) Cuestiones verificadas en relación a las labores de los trabajadores menores de edad

Sobre el particular, resulta interesante mostrar que en los expedientes tramitados se pudo constatar información que permite afirmar que en el caso del 80.6% (50) de los trabajadores menores de edad se verificó la autorización para trabajar, y en el 70.9% (44) sobre el horario de trabajo.

Asimismo, en el 66.1% (41) de los trabajadores menores de edad se comprobó las labores que desempeñaban en el centro de trabajo, y en el 50% (31) las condiciones de trabajo.

En menor medida se hallaron evidencias de la verificación de la entrega de equipos de protección y circunstancias del empleo (gráfico N° 8).

Gráfico N° 8
Cuestiones verificadas con relación a las labores de los trabajadores menores de edad
(Total: 62 trabajadores menores de edad)



Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Resulta especialmente relevante indicar que en el 84.1% (37) de los casos en que se verificó el **horario de trabajo** se constató (gráfico N° 9) que los trabajadores menores de edad realizaban sus labores en horarios no permitidos: más allá de las 6 horas (horario diurno) y 4 horas (horario nocturno).

Es más, en el segundo supuesto, en ningún caso se encontró evidencias de la verificación de la existencia de las autorizaciones para realizar trabajo nocturno.

Gráfico N° 9
Caso de incumplimiento de normas de horario de trabajo infantil
(Total: 44 trabajadores menores de edad)



Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En cuanto a las **remuneraciones** hay que recordar que el monto de la remuneración mínima vital en el momento de la promulgación del reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (cuadro N° 10) estuvo fijada en S/. 500.00 nuevos soles, habiendo sido reajustada periódicamente hasta llegar actualmente a los S/.750.00 nuevos soles.

Cuadro N° 10
Remuneración Mínima Vital
(Desde el 22 de julio del 2006)

NORMATIVA	VIGENCIA		MONTO
D.S N° 016-2005-TR	Del 01.01.2006	al 30.09.2007	S/. 500.00
D.S N° 022-2007-TR	Del 01.10.2007	al 31.12.2007	S/. 530.00
D.S N° 022-2007-TR	Del 01.01.2008	al 30.11.2010	S/. 550.00
D.S N° 011-2010-TR	Del 01.12.2010	al 31.01.2011	S/. 580.00
D.S N° 011-2010-TR	Del 01.02.2011	al 14.08.2011	S/. 600.00
D.S N° 011-2011-TR	Del 15.08.2011	al 31.05.2012	S/. 675.00
D.S. N° 007-2012-TR	Del 01.06.2012	Actual	S/. 750.00

Fuente: Diario Oficial El Peruano.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Dicho esto, hay que señalar, en primer lugar, que solo en el 69.3% (43) del total de trabajadores menores de edad se encontró información sobre el monto de las remuneraciones percibidas (cuadro N° 11).

En segundo lugar, es posible afirmar que la mayoría de los trabajadores menores de edad percibían una remuneración igual o algo mayor a la mínima legalmente establecida.

Cuadro N° 11
Monto de las remuneraciones
(Total: 43 trabajadores menores de edad)

Monto	Frecuencia	Porcentaje
Menos de S/. 500.00	15	34.9%
S/. 500.00 a S/. 530.00	4	9.3%
S/. 531.00 a S/. 549.00	2	4.7%
S/. 550.00 a S/. 579.00	4	9.3%
S/. 580.00 a S/. 599.00	1	2.3%
S/. 600.00 a S/. 674.00	9	20.9%
S/. 675.00 a S/. 749.00	1	2.3%
S/. 750.00 a más	7	16.3%

Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Sin embargo, el 44.1% (19) de trabajadores menores de edad cuya remuneración fue consignada en los expedientes, recibía una contraprestación dineraria por debajo de la legalmente establecida (gráfico N° 10).

Gráfico N° 10
Trabajadores que percibían remuneraciones por debajo del mínimo legal



Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Respecto de las **labores que realizaban los trabajadores menores de edad**, de la revisión de expedientes recopilados surge, en primer lugar, que en el caso de 50 trabajadores menores de edad se consignó la información sobre la actividad laboral desarrollada (cuadro N° 12).

Asimismo, más que una descripción²¹⁶ de la actividad laboral realizada por la persona menor de edad, en la práctica se consignó escueta y genéricamente el nombre del oficio o empleo que ejercía (p.ej. ayudante, obrero, jalador, jabero, etc.).

Por otro lado, hay que tener en consideración que, como se ha señalado, mediante el Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES se ha establecido la relación de trabajos prohibidos o peligrosos y actividades peligrosas o nocivas para la salud integral y la moral de las y los adolescentes, es decir, de aquellas actividades que no pueden ser realizadas por personas menores de edad.

Ahora bien, el análisis de la información contenida en los expedientes revela que el 22% (11) de trabajadores menores de edad cuya actividad fue consignada, desarrollaba labores (cocinero, hornero, freidor, ayudante de cocina) que podían haber sido subsumidas en la categoría prohibida de «Trabajos en los que se utilice herramientas tipo manual o mecánico y equipos especializados y que requieran capacitación y experiencia para su uso como en la cocina», contenida en el párrafo A.2 del mencionado decreto.

En segundo orden, el 16% (8) realizaba actividades (peón en construcción civil, ayudante en construcción civil, oficial en construcción, labores de construcción) subsumibles en la categoría de trabajo prohibido a las que alude el párrafo antes mencionado: «Trabajos en los que se utilice herramientas tipo manual o mecánico y equipos especializados y que requieran capacitación y experiencia para su uso como en la construcción civil».

Por debajo de estos porcentajes aparecen los empleos peligrosos (cosecha, empaquetador en aserradero, jabero, jalador, limpieza en obra de construcción) vinculados a los «Trabajos en los que se utilice herramientas tipo manual o mecánico y equipos especializados y que requieran capacitación y experiencia para su uso como en la agricultura» y «Trabajos en los que se utilice herramientas tipo manual o mecánico y equipos especializados y que requieran capacitación y experiencia para su uso como en la industria maderera», los «Trabajos en levantamiento y traslado manual de carga, que exceda los límites permitidos» y los «Trabajos en alturas superiores a dos metros: característicos de los trabajos de limpieza», previstas en los párrafos A.2, A.7 y A.17 del decreto.

En conclusión, se trataban de empleos u oficios que debieron en algunos casos haber sido calificados como peligrosos,²¹⁷ según el listado aprobado mediante el Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES. Sin embargo, en los expedientes no aparecen los motivos o evaluación que determinaron una calificación distinta.

Cuadro N° 12
Labores que desarrollaban los trabajadores menores de edad
(Total: 50 trabajadores menores de edad)

Empleo	Frecuencia	Categoría	Frecuencia	Porcentaje
Cosecha	2	Trabajos en los que se utilice herramientas tipo manual o mecánico y equipos especializados y que requieran capacitación y experiencia para su uso como en la agricultura.	2	4.0%
Ayudante de cocina	3	Trabajos en los que se utilice herramientas tipo manual o mecánico y equipos especializados y que requieran	11	22.0%
Cocinero	5			

²¹⁶ Acepciones del vocablo «describir», según el Diccionario de la Real Academia: 1. tr. Delinear, dibujar, figurar algo, representándolo de modo que dé cabal idea de ello; 2. tr. Representar a alguien o algo por medio del lenguaje, refiriendo o explicando sus distintas partes, cualidades o circunstancias; 3. tr. Definir imperfectamente algo, no por sus predicados esenciales, sino dando una idea general de sus partes o propiedades; 4.tr. Moverse a lo largo de una línea. En: <http://lema.rae.es/drae/?val=describir>. Consulta: 13 de setiembre del 2013.

²¹⁷ Como se precisa más adelante solo fueron 5 los casos en los que se impusieron sanciones por realización de trabajos peligrosos.

Hornero	1	capacitación y experiencia para su uso como en la cocina.		
Trabajo en la cocina	1			
Freidor	1			
Peón en construcción civil	5	Trabajos en los que se utilice herramientas tipo manual o mecánico y equipos especializados y que requieran capacitación y experiencia para su uso como en la construcción civil	8	16.0%
Ayudante en construcción civil	1			
Oficial en construcción	1			
Labores de construcción	1			
Empaquetador en aserradero	2	Trabajos en los que se utilice herramientas tipo manual o mecánico y equipos especializados y que requieran capacitación y experiencia para su uso como en la industria maderera.	2	4.0%
Jabero	1	Trabajos en levantamiento y traslado manual de carga, que exceda los límites permitidos.	2	4.0%
Jalador	1			
Limpieza en obra de construcción	1	Trabajos en alturas superiores a dos metros: característicos de los trabajos de limpieza	1	2.0%
Cajero	1	Atención al público	11	22.0%
Mozo	4			
Mesera	2			
Atención al cliente	2			
Atención al público en restaurant	1			
Reponedora	1			
Ayudante	1	Indeterminada	8	16.0%
Ayudante en restaurant	4			
Elabora jugos en juguería	1			
Obrero	2			
Limpieza	2	Servicios de limpieza	5	10.0%
Lavadero	1			
Lavado de autos	1			
Limpieza de moldes	1			
Total	50		50	100.0%

Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

a.7. Finalización

a.7.1. Aplicación de medidas inspectivas

Si luego de realizadas las actuaciones antes mencionadas no se constata el incumplimiento alguno de las normas sociolaborales se emitirá un informe dando cuenta de la actividad desarrollada y de las conclusiones (artículo 13 de la Ley General de Inspección del Trabajo y artículo 17.1 de su reglamento).

En caso contrario, los inspectores deberán adoptar las medidas inspectivas de advertencia, requerimiento, paralización o prohibición de trabajos o tareas (artículo 14 de la Ley General de Inspección del Trabajo y artículo 17.1 del reglamento), cuya finalidad es garantizar el cumplimiento de las normas objeto de la fiscalización.²¹⁸

²¹⁸ TOYAMA Y RODRÍGUEZ. Op. cit., p. 229.

La advertencia tiene como objetivo dejar constancia de que se han subsanado ciertas infracciones detectadas en el momento de la inspección.

A través del requerimiento se ordena a la entidad empleadora el cumplimiento de determinadas normas sociolaborales, de seguridad y salud en el trabajo (artículo 17.1 del reglamento).

Por último, las medidas de paralización o prohibición de trabajos se derivan de la inobservancia de las normas sobre prevención de riesgos laborales que suponen un riesgo grave o inminente para los trabajadores, lo que conlleva a que sea inmediatamente dispuesta y ejecutada (artículo 15 de la Ley General de Inspección del Trabajo y artículo 21.1 del reglamento).

Al respecto, se debe tener en consideración que el artículo 5.2.6. de la Directiva General N° 02-2012-MTPE/2/16 establece que las infracciones detectadas en agravio de niños, niñas y adolescentes son **insubsanables**, dada la naturaleza del bien jurídico protegido y en atención al principio del Interés Superior del Niño, salvo que se trate de incumplimientos formales o de beneficios económicos impagos relativos al trabajo adolescente en actividades permitida.

a.7.2. Número y tipos de medidas inspectivas

En el gráfico N° 11 se muestra que en el 86.5% (32) de los expedientes analizados se constató que los inspectores laborales impusieron medidas inspectivas, dirigidas a garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales.

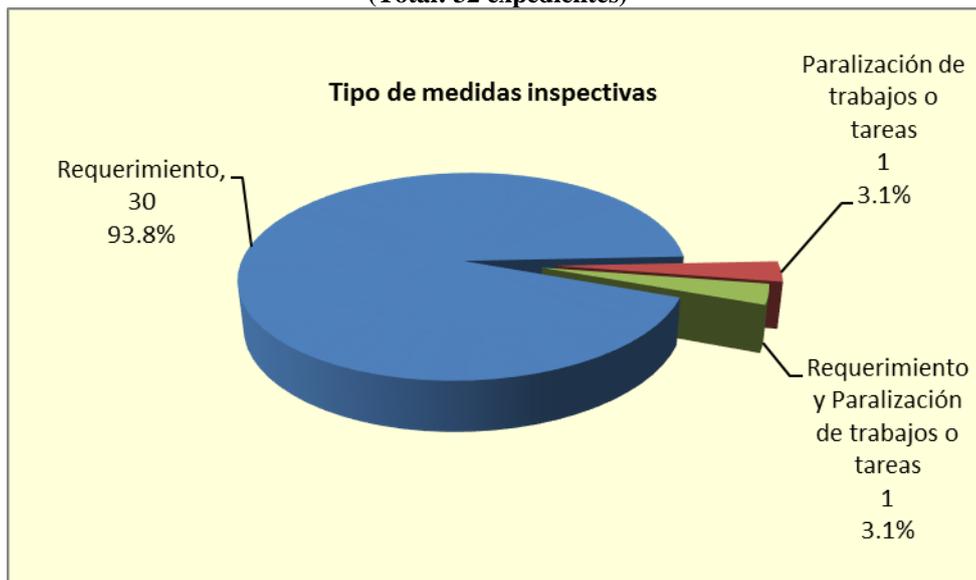
Gráfico N° 11
Casos en los que se dispuso medidas inspectivas
(Total: 37 expedientes)



Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La medida inspectiva más aplicada para subsanar las infracciones detectadas fue la de requerimiento: 93.8% (30) del total de casos donde se aplicaron medidas (gráfico N° 12).

Gráfico N° 12
Tipo de medidas inspectivas
(Total: 32 expedientes)



Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La inexistencia de autorización para que los adolescentes puedan laborar determinó la aplicación de medidas inspectivas en el 68.8% (22) de los expedientes en los que se impusieron (gráfico N° 13).

Gráfico N° 13
Casos en los que se aplicaron medidas inspectivas por Infracciones de normas
sobre trabajo infantil
(Total: 32 expedientes)



Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

a.7.3. Notificación, plazos y seguimiento de las medidas inspectivas

Luego de notificadas las medidas inspectivas y cumplido el plazo para subsanar las irregularidades detectadas (artículo 20.1 del reglamento) el inspector o grupo de inspectores deben verificar el cumplimiento o no de dichas medidas a través de las visitas de inspección, comparecencia o comprobación de datos (artículo 17.2 del reglamento).

La subsanación de infracciones laborales una vez emitida las medidas inspectivas requieren de un tiempo razonable para su implementación, el cual no debe ser demasiado extenso.

La normatividad vigente (artículo 20.1 del reglamento) establece que las medidas inspectivas sean notificadas a la entidad empleadora y a los trabajadores.

Cabe señalar que en todos los casos en los que se dictó estas medidas se fijó un plazo para su adecuación o subsanación (cuadro N° 13).

Cuadro N° 13
Casos en los que se fijó plazo para subsanar infracciones
(Total: 32 expedientes)

¿Se otorgó plazo para el cumplimiento de las medidas inspectivas?		Total
Sí	No	
32	0	32
100.0%	0.0%	100.0%

Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En la práctica los plazos otorgados para subsanar fluctuaron entre uno y catorce días, dependiendo del número y la gravedad de las infracciones detectadas. En todo caso, el 37.5% (12) de los casos se fijó un plazo entre los 4 y 6 días, en el 31.3% (10) entre uno y tres días, y en el 25% (8) entre siete y diez días (cuadro N° 14).

Cuadro N° 14
Plazos para subsanar infracciones
(Total: 32 expedientes)

Plazos para subsanar infracciones		
Días	Frecuencia	Porcentaje
1-3	10	31.3%
4-6	12	37.5%
7-10	8	25.0%
11-13	1	3.1%
14	1	3.1%
Total	32	100.0%

Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En casi todos los casos en los que se dispuso medidas inspectivas se constató el **seguimiento** o control de la misma: 93.8% (30), tal como lo revela el gráfico N° 14.

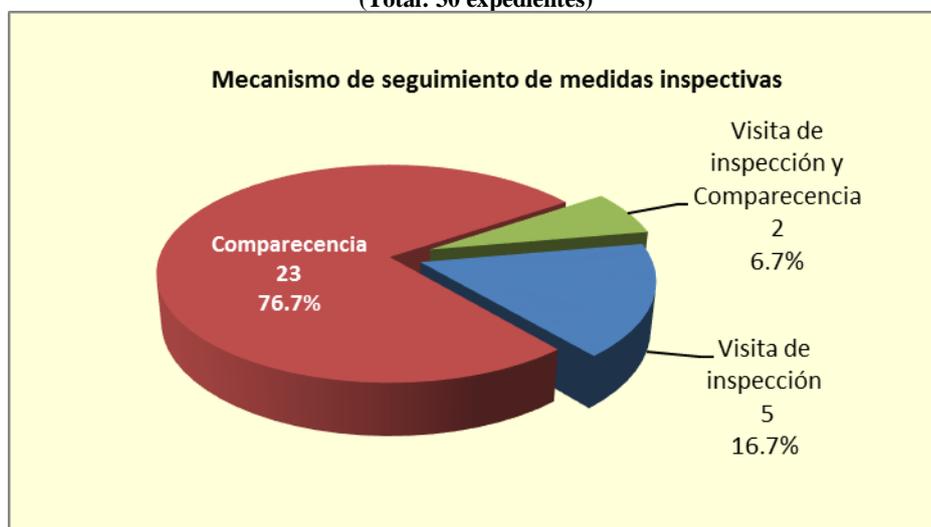
Gráfico N° 14
Expedientes donde se ordenó seguimiento de medidas inspectivas
(Total: 32 expedientes)



Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En la mayoría de los casos el **mecanismo de control** utilizado fue la comparecencia del empleador o su representante: 76.7% (23) de los casos en los que se dispuso dicho seguimiento, y en menor medida la visita de inspección: 16.7% (5) (gráfico N° 15).

Gráfico N° 15
Mecanismo de seguimiento de medidas inspectivas
(Total: 30 expedientes)



Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, resulta interesante constatar que en el 50% (16) de los casos en los que se aplicó medidas inspectivas no se subsanó ninguna de las infracciones (gráfico N° 16).

Gráfico N° 16
Subsanación de infracciones luego de medidas inspectivas
(Total: 32 expedientes)



Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

a.7.4. Emisión del acta de infracción

En caso de acatamiento de las medidas inspectivas deberá emitirse un informe final dando cuenta de las actuaciones realizadas (artículo 17.8 del reglamento), mientras que en caso contrario, se emitirá la correspondiente acta de infracción (artículo 17.1, segundo párrafo del reglamento).

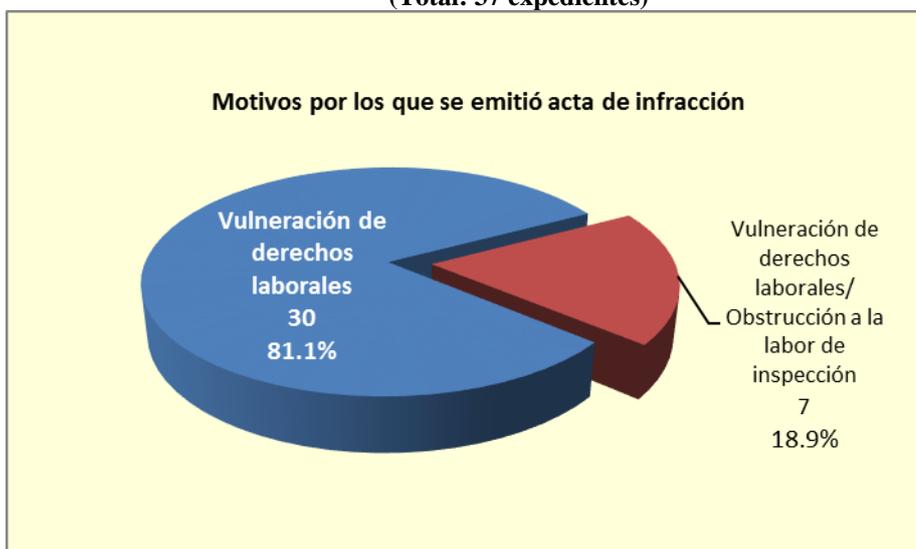
Las actas de infracción son documentos en los que constan las verificaciones realizadas por los inspectores de trabajo, principalmente, las situaciones que constituyen incumplimientos de las normas sociolaborales u obstrucciones a la labor de inspección.

a.7.5. Motivos por los que se emite el acta de infracción

Concretamente el acta de infracción puede elaborarse por dos supuestos: a) por obstrucción a la labor inspectiva y/o b) por vulneración de las normas sociolaborales (artículo 16 de la Ley General de Inspección del Trabajo).

El gráfico N° 17 muestra que en el 81.1% (30) de los expedientes revisados la formulación del acta de infracción se originó en la vulneración de derechos laborales, y en el 18.9% (7) por obstrucción a la labor de inspección y vulneración de derechos conjuntamente. Cabe precisar que los casos que corresponden al segundo grupo se vinculan a situaciones de inasistencia a las comparecencias por parte del empleador o su representante (artículo 46.10 del reglamento).

Gráfico N° 17
Motivos por los que se emitió el acta de infracción
(Total: 37 expedientes)



Fuente:

Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

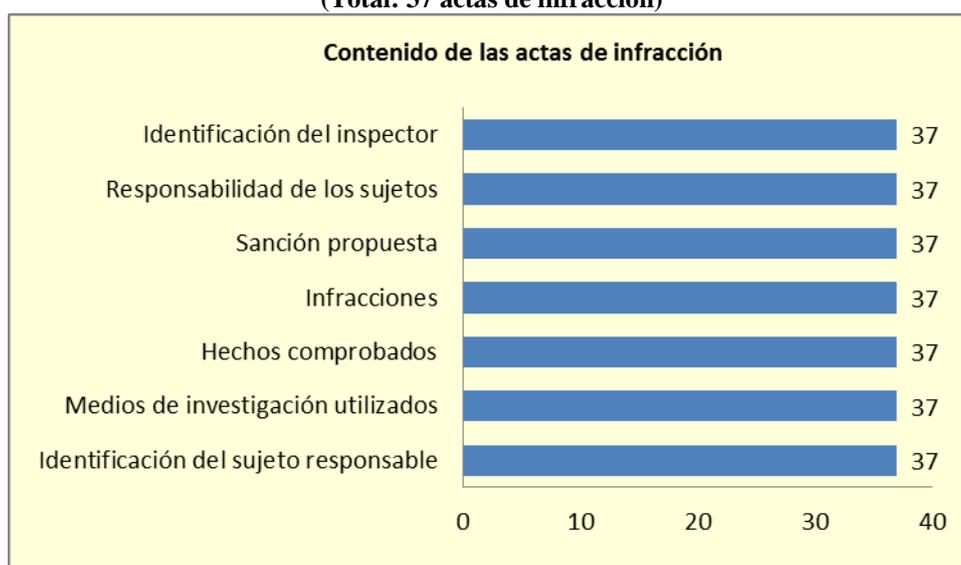
a.7.6. Contenido del acta de infracción

El artículo 17.2 del reglamento establece que el acta de infracción deberá contener como mínimo: la identidad del sujeto responsable, los medios de investigación utilizados, los hechos comprobados, las infracciones detectadas, la propuesta de sanción a imponer, la responsabilidad de los sujetos, la identidad del inspector y la fecha de emisión.

Además, deberá contener, entre otros aspectos las conclusiones (detallando las infracciones apreciadas y las medidas inspectivas impuestas), la propuesta de sanción y criterios adoptadas para su graduación (inciso e del artículo 17.2, artículo 54 del reglamento y artículo 5.2.8. de la Directiva General N° 02-2012-MTPE/2/16).

El gráfico N° 18 da cuenta que en todos los casos estos aspectos se consignaron en las actas de infracción emitidas.

Gráfico N° 18
Contenido de las actas de infracción
(Total: 37 actas de infracción)



Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

a.7.7. Medidas específicas dispuestas a favor de los trabajadores menores de edad

Hay que tener en consideración que la Directiva General N° 001-2011/MTPE/2/16, establecía dos medidas específicas en favor de los y las adolescentes trabajadoras: a) exigir el pago de las remuneraciones y beneficios de ley; y, b) exigir el pago de pasajes, alimentación y estadía de éstos.

El gráfico N° 19 muestra que sólo en un caso se exigió el pago de remuneraciones. En ningún caso se dispuso el pago de pasajes, alimentación y estadía de la persona menor de edad.

En realidad, resulta contradictorio que el pago de remuneraciones y beneficios de ley no se haya exigido en los dos casos en los que se sancionó el pago de remuneraciones por debajo del mínimo legal.²¹⁹

Cuadro N° 15
Medidas específicas dispuestas a favor de los trabajadores menores de edad
(Total: 37 expedientes)

Medidas específicas dispuestas a favor de los trabajadores menores de edad	
Tipo de medida	Frecuencia
Pago de remuneraciones	1
Pago de pasajes	0
Pago de alimentación	0
Pago de estadía	0

Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, las infracciones de las normas laborales, según lo previsto en el artículo 31 de la Ley General de Inspección del Trabajo, se clasifican atendiendo a la naturaleza del derecho afectado o deber infringido.

En efecto, el texto legal las divide en: a) leves, cuando los incumplimientos afecten a obligaciones meramente formales; b) graves, cuando los actos u omisiones sean contrarios a los derechos de los trabajadores o se incumplan obligaciones que trasciendan el ámbito meramente formal, así como las referidas a la labor inspectiva; y, c) muy graves, los que tengan una especial trascendencia por la naturaleza del deber infringido o afecten derechos o a los trabajadores especialmente protegidos por las normas nacionales.

También es importante tener en consideración que en atención al principio de tipicidad, solo es posible señalar como infracción las acciones u omisiones previstas en el reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (artículos 23-46).²²⁰

b) El procedimiento administrativo sancionador

b.1. Inicio y derecho de defensa

Este procedimiento se instaura en mérito del acta de infracción, la cual debe ser notificada al empleador o representante, los trabajadores afectados y las organizaciones sindicales (artículo 53.1 del reglamento).

²¹⁹ Expediente N° 081-2011-ES-2DTYPE-HZ (Ancash) y Expediente N°293-2011-SDT-DRTE-SM (San Martín).

²²⁰ TOYAMA Y RODRÍGUEZ. Op. cit., p. 248.

Del análisis de los expedientes recopilados (cuadro N° 16) se ha podido constatar que la notificación del acta de infracción a los empleadores o sus representantes se produjo en todos los casos.

Sólo en dos casos se notificó a los trabajadores o sus representantes, lo que a todas luces demuestra la escasa participación de los trabajadores menores de edad en el procedimiento que tiene por finalidad la defensa de sus derechos.

En ningún caso se notificó a los padres o madres de la persona menor de edad.

Cuadro N° 16
Sujetos a los que se notificó el acta de infracción
(Total: 37 expedientes)

Sujetos notificados	Expedientes	Porcentaje
Empleador o representante	37	100%
Trabajadores afectados	1	2.6%
Organizaciones sindicales	1	2.6%
Padres y/o madres	0	0%
Otro sujeto	0	0%

Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, el infractor tiene un plazo máximo de 15 días para presentar sus descargos ante la autoridad competente (inciso c del artículo 45 de la Ley General de Inspección del Trabajo), la cual podrá disponer de oficio la práctica de actuaciones y/o diligencias que considere necesarias para mejor resolver (inciso d del artículo 45 de la Ley General de Inspección del Trabajo), así como la adopción de medidas provisionales para asegurar la eficacia de la resolución final (artículo 53.2 del reglamento).

El ejercicio del derecho de defensa por parte del empleador o su representante se hizo efectivo en el 70.3% (26) de los casos, a través de la presentación de descargos (gráfico N° 19).

Gráfico N° 19
Casos en los que el empleador presentó descargos



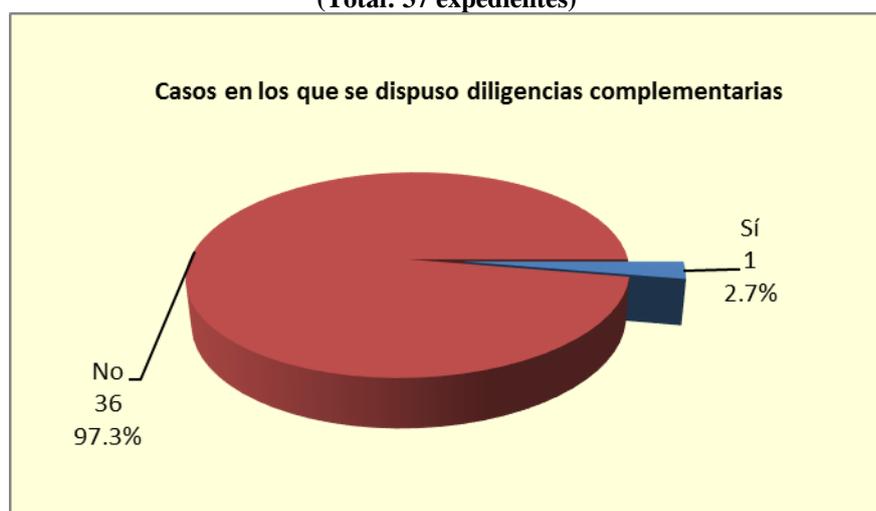
(Total: 37 expedientes)

Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Luego de presentados los descargos por el sujeto inspeccionado, la autoridad de trabajo si lo considera conveniente y necesario para establecer la existencia o no de cualquier infracción, así como la responsabilidad de la entidad empleadora, puede ordenar de oficio determinadas diligencias (inciso d del artículo 45 de la Ley General de Inspección del Trabajo).²²¹

El gráfico N° 20 muestra que esta facultad fue ejercida por la autoridad de trabajo en una sola oportunidad (visita de inspección), lo que permite suponer que la contundencia o eficacia de la labor inspectiva fue absoluta en casi todos los casos.

Gráfico N° 20
Casos en los que se dispuso diligencias complementarias
(Total: 37 expedientes)



Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

b.2. Emisión de resolución sancionadora de primera instancia

Luego, en un plazo no mayor de 15 días hábiles contados desde la presentación de los descargos emitirá la resolución final (inciso e del artículo 45 de la Ley General de Inspección del Trabajo).

En caso de acreditarse la responsabilidad por las infracciones de las normas laborales se dictarán la sanción de multa que corresponda, y que debe ser fijada atendiendo a los criterios de gravedad (artículo 38 de la Ley General de Inspección del Trabajo y artículo 47 del reglamento), y el número de trabajadores afectados (artículo 38 de la Ley General de Inspección del Trabajo).

Asimismo, se tomará en cuenta los antecedentes del sujeto infractor referidos al cumplimiento de las normas sociolaborales (artículo 47.1 del reglamento).

En los casos de incumplimiento de seguridad y salud en el trabajo, según lo dispuesto en el artículo 47.2 del reglamento, se tomarán en cuenta los siguientes criterios: a) peligrosidad de las actividades y el carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a las mismas, b) gravedad de los daños producidos en los casos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas exigibles, y, c) conducta seguida por el sujeto responsable en orden al cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo.

²²¹ Según lo dispuesto en los artículos 146 y 236 de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Adicionalmente, durante la determinación de la sanción debe respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, reconocidos en el numeral 3) del artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (artículo 47.3).

Según el artículo 39 de la Ley General de Inspección del Trabajo, las sanciones o multas a imponerse pueden llegar como máximo a: i) 200 unidades impositivas tributarias (UIT), en caso de infracciones muy graves, ii) 100 UIT, en caso de infracciones graves, y, iii) 50 UIT, en caso de infracciones leves. No obstante, en la parte final de la norma se precisa que la multa máxima por el total de infracciones detectadas no podrá superar las 300 UIT vigentes en el año en que se constató la falta. El artículo 48.1 del reglamento prevé una escala para la imposición de las multas.

Es de tener en cuenta que tratándose de actos que impliquen el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo de niños, niñas y adolescentes, se impondrá la máxima multa prevista en el rango correspondiente (artículo 48.1-B del reglamento²²²).

La primera aproximación al cuadro N° 17 y al gráfico N° 21 nos lleva a afirmar que durante la actividad inspectiva fueron detectadas 113 infracciones de las normas laborales que perjudicaron a los trabajadores menores de edad.

En segundo lugar, que el 74.3% (84) de estas se encuadraron en el ámbito de las «relaciones laborales» (no registró planillas de pago, no depósito de compensación por tiempo de servicios (CTS), no entrega de boletas de pago, etc.). En este rubro se ubican las relativas a la inexistencia de autorizaciones para el trabajo adolescente que se constató en 31 ocasiones, debiéndose advertir que en 5 expedientes se verificó la realización de trabajos peligrosos o prohibidos.

Muy por detrás se tienen las infracciones laborales por incumplimiento de normas sobre seguridad social (salud y pensiones): 15.9% (18), seguridad y salud en el trabajo (incumplimiento de normas de seguridad e higiene, no acreditar plan de seguridad, no adoptar medidas preventivas, no conformación de comité de seguridad, no contratación de seguro complementario, no entrega de equipos de protección, no implementación de registro de accidentes e incidentes): 7.1% (8); las infracciones de la labor inspectiva (inasistencia a comparecencia) suman el 2.7% (3).

Cuadro N° 17
Infracciones en perjuicio de trabajadores menores de edad
(Total: 113 infracciones)

Infracciones en perjuicio de personas menores de edad	Frecuencia	Materia	Subtotal
Inasistencia a comparecencia	2	Labor inspectiva	3
Infracción a labor inspectora	1		
No autorización de trabajo adolescente	31	Relaciones laborales	84
No depósito de CTS	3		
No entrega de boletas de pago	11		
No entrega de hojas de liquidación	4		
No exhibir horario de trabajo	1		
No otorgamiento de goce de vacaciones	1		
No pagar gratificaciones	2		
No pagar remuneración mínima vital	2		
No pago de horas extras	1		
No pago de remuneraciones	1		

²²² Numeral incorporado por el artículo 4 del Decreto Supremo N° 004-2011-TR, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 7 abril del 2011.

No registro de control de asistencia	5		
No registro en planillas de pago	15		
No entrega de contratos laborales	2		
Realización de trabajos prohibidos	4		
Realización de trabajo peligroso	1		
No inscripción en Seguridad Social (Pensiones)	9	Seguridad social	18
No inscripción en Seguridad Social (Salud)	9		
Incumplimiento de normas de seguridad e higiene	1	Seguridad y salud en el trabajo	8
No acredita plan de seguridad	1		
No adoptar medidas preventivas	1		
No conformación de comité de seguridad	1		
No contratación de seguro complementario	2		
No entrega de equipos de protección	1		
No implementación de registro de accidentes e incidentes	1		
Total			113

Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Gráfico N° 21
Infracciones en perjuicio de trabajadores menores de edad
(Total: 113 infracciones)



Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por su parte, en el artículo 40 de la Ley General de Inspección del Trabajo se establecen supuestos de reducción e incremento de las mismas.

Al respecto, el cuadro N° 18 muestra que dicha reducción se aplicó en el 16.2% (6) de los casos analizados.

Por otro lado, cabe señalar que en ningún caso se aplicó el incremento del monto de la multa por causal de reiteración (artículo 40 de la Ley General de Inspección del Trabajo y artículo 50 del reglamento).

Cuadro N° 18
Supuestos de reducción e incremento de sanción aplicadas
(Total: 37 expedientes)

Supuestos de reducción de multas	Marcar X	
	Sí	%
Por ser empresas calificadas como micro o pequeñas empresas.	6	16.2
Por acreditarse la subsanación de infracciones detectadas, desde la notificación del acta de infracción y hasta antes del plazo de vencimiento para interponer el recurso de apelación.	0	0
Cuando en recurso de apelación se acreditó la subsanación de las infracciones detectadas dentro del plazo de diez (10) días hábiles, contados desde el día siguiente de su notificación.	0	0

Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

b.3. Fase de Impugnación

La resolución sancionatoria podrá ser apelada dentro del tercer día hábil luego de su emisión (inciso a del artículo 49 de la Ley General de Inspección del Trabajo). El recurso deberá ser resuelto en un plazo no mayor de 30 días hábiles (artículo 55 del reglamento). Hay que precisar que eventualmente podría presentarse el recurso de queja contra la resolución que declara inadmisibles o improcedentes el recurso de apelación (artículo 49 de la Ley General de Inspección del Trabajo).

El recurso de revisión puede ser interpuesto de manera excepcional, dentro del quinto día hábil de resuelto el procedimiento en segunda instancia (inciso «b» del artículo 49 de la Ley General de Inspección del Trabajo).

En cambio, de acuerdo al artículo 11.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo General procede alegar la nulidad de cualquier acto administrativo, sobre la base de las causales previstas en el artículo 10 de la mencionada norma.

El gráfico N° 22 muestra que esta facultad, en el caso del **recurso de apelación**, fue ejercida en el 70.3% (26) de los casos objeto de análisis.

Gráfico N° 22
Expedientes donde se interpuso recurso de apelación



Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por su parte, el gráfico N° 23 revela que dicha facultad fue ejercida por el empleador o su representante en todos los casos, en clara correspondencia con su calidad de sujeto al que se le notificó, casi en exclusiva, la resolución de primera instancia.

Cabe advertir que en ningún caso se interpuso recurso de revisión.

Gráfico N° 23
Sujetos que interpusieron recurso de apelación



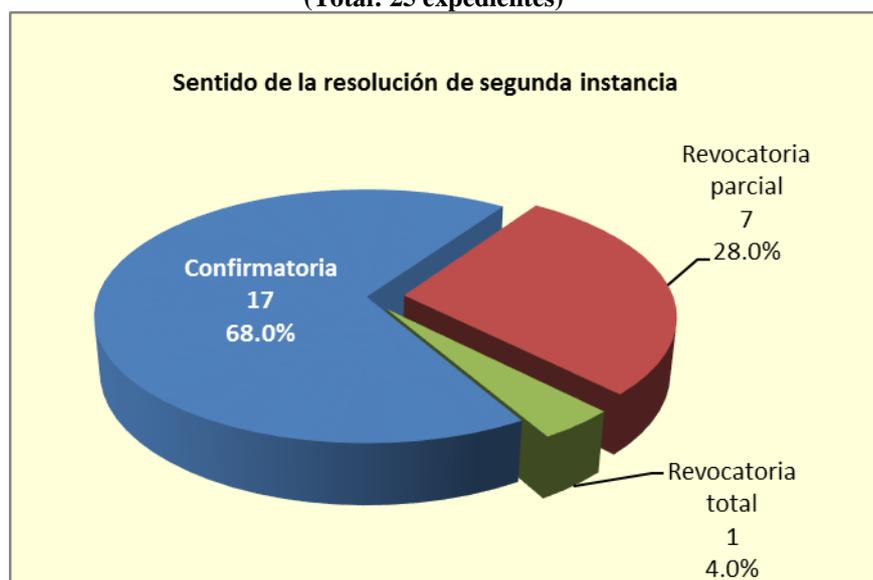
Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Interpuesto el respectivo recurso de apelación se abre la posibilidad de que el superior jerárquico confirme la resolución o la revoque total o parcialmente.

El primer supuesto se constató en el 68% (7) de los casos en los que se interpuso recurso de apelación, mientras que la revocatoria parcial en el 28% (7), y la revocatoria total en un solo caso (gráfico N° 24).

Gráfico N° 24
Sentido de la resolución de segunda instancia

(Total: 25 expedientes)²²³



Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Los fundamentos de la revocatoria respondieron a razones (cuadro N° 19), principalmente de naturaleza formal (errores en el cálculo de fechas, graduación del monto de multas).

Cuadro N° 19
En caso de ser revocatoria, precise los fundamentos de la decisión
(Total: 37 expedientes)

Fundamentos de la revocatoria	Frecuencia
Determinación errónea de fecha de ingreso de los trabajadores, debiendo rebajar el monto de la multa	1
Error material por imprecisión en el total de trabajadores afectados	1
Es necesario reformarla en cuanto al monto de la multa	1
No se exigió presencia del representante legal de la empresa. No se exigió acompañamiento en recorrido de representante legal de la empresa	1
No se verificó existencia de prestación personal de servicios; no se verificó por el inspector la fecha de pago de gratificaciones	1
No se verificó fechas de ingreso de trabajadores	1
Se acogió al régimen la microempresa	1
Se dejó sin efecto un monto de la multa en aplicación del criterio de razonabilidad	1
Total	8

Fuente: Base de Datos de los expedientes recopilados por la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

5.2. Conclusiones

La información antes detallada nos permite formular las siguientes conclusiones:

a) Perfil de los trabajadores menores de edad

²²³ Cabe precisar que en el expediente N° 269-2009-MTPE/2/12.340 (Lima) se declaró improcedente el recurso de apelación, no emitiéndose por lo tanto la resolución de segunda instancia.

a.1. La mayoría de los trabajadores menores de edad, tienen entre 15 y 17 años de edad, siendo prevalente el número de varones: 48, frente al de mujeres: 14. Las labores que desarrollaban se vinculan al ámbito de la cocina y la atención al público. Esta situación se vincula el hecho de que la mayoría de las entidades empleadoras inspeccionadas pertenecían al rubro actividad económica «restaurantes, bares y cantinas».

a.2. El importante número de casos en los que no se consignó algunos de los datos personales y labores de los trabajadores menores de edad: grado de instrucción (59), nombres y apellidos de sus padres, madres o tutores (58), remuneraciones (19), circunstancias de empleo (61), condiciones de trabajo: 31, así como la ausencia de descripción de las labores que realizaban, evidencian un déficit en cuanto al recojo de información de estos trabajadores durante el desarrollo de las inspecciones laborales.

a.3. De acuerdo a la información consignada en los expedientes revisados algunas de las labores que desarrollan los trabajadores menores de edad (hornero, ayudante de cocina, cocinero, empaquetador en aserradero, freidor, oficial, peón y ayudante en construcción civil, limpieza en obra de construcción) debieron haberse subsumido en el ámbito de las actividades peligrosas y prohibidas, establecidas establecido en el Decreto Supremo N° 003-2010-MINDES. En los expedientes no aparecen los motivos o evaluación que determinaron que se les calificara como actividades permitidas.

a.4. En poco menos de la mitad de los casos en los que precisó el monto de las remuneraciones el monto percibido era menor al mínimo legal establecido.

b) Las actuaciones inspectivas

b.1. La información consignada en los expedientes recopilados indica que las actuaciones inspectivas por lo general se originaron en los mandatos de las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo y promoción del empleo. En muy pocas veces se evidenció que las órdenes de inspección tuvieron un origen distinto (denuncias de trabajadores u organizaciones sindicales, decisión interna del Sistema de inspección). Tampoco, se pudo constatar que las inspecciones laborales sobre trabajo infantil respondieran a una estrategia o programación previa.

b.2. Las órdenes de inspección que marcaron el inicio de la inspección laboral fueron, en su mayoría, concretas, es decir, dirigidas a un centro de trabajo previamente determinado, que en gran medida desarrollaban la actividad económica de servicios bajo el rubro «restaurantes, bares y cantinas».

b.3. La mayoría de órdenes de inspección se dirigieron a verificar las relaciones laborales (existencia de planillas, boletas de pago, compensación por tiempo de servicios, remuneraciones, jornada de trabajo, entre otros aspectos). En muy pocas ocasiones las órdenes tuvieron como finalidad la supervisión de las condiciones laborales vinculadas al trabajo infantil, lo que permite afirmar que las inspecciones laborales no se programan con este objetivo específico.

b.4. Las actuaciones inspectivas estuvieron a cargo de los inspectores y de los inspectores auxiliares, debiéndose resaltar la casi nula participación de otras autoridades (Inabif y Ministerio Público) que podrían haber coadyuvado a brindar mayor apoyo y protección a los trabajadores menores de edad que lo hubieran requerido. Esto se corresponde con el hecho de que las inspecciones laborales analizadas no tuvieron como objetivo específico la verificación del cumplimiento de las normas relativas al trabajo infantil.

b.5. La modalidad de actuación inspectiva más utilizada fue la visita de inspección, lo que se justifica por su carácter preferente respecto de otras, según lo establecido en la normatividad vigente.

b.6. Las situaciones más verificadas en relación al trabajo infantil fueron la existencia de autorización para trabajar, seguido del horario de trabajo, las labores que realiza y las condiciones de trabajo. En relación al horario de trabajo cabe advertir que el 84.1% (37) de los casos en los que se consignó este dato, se constató que los trabajadores menores de edad laboraban durante jornadas que excedían las 6 y 4 horas respectivamente.

c) Aplicación de medidas inspectivas

c.1. En casi la totalidad de los casos analizados se dispuso la aplicación de medidas inspectivas dirigidas a subsanar las infracciones de las normas sociolaborales en general, siendo la más aplicada la de requerimiento.

c.2. En el 68.8% (22) de los expedientes donde se aplicó estas medidas se vinculaban a la inexistencia de autorización para que los adolescentes laboren.

c.3. La imposición de las medidas inspectivas fueron notificadas exclusivamente a los representantes de la entidad empleadora y en ningún caso a los trabajadores. Además, en la mayoría de los casos fueron objeto de seguimiento a través de la comparecencia, una vez transcurrido los plazos para subsanar las mismas, los cuales fluctuaron entre 1 y 14 días.

d) Las actas de infracción

d.1. La gran mayoría de las actas de infracción se emitieron por la vulneración de derechos laborales.

d.2. En un sólo caso se dictó medidas específicas (exigir pago de remuneraciones, beneficios de ley, pasajes, alimentación y estadía) en favor de los trabajadores menores de edad, pese a haberse detectado casos de pago de remuneraciones por debajo del mínimo legal y falta de pago de remuneraciones.

e) El procedimiento administrativo sancionador

e.1. Luego de notificadas el acta de infracción se constató que casi un tercio de las entidades empleadoras no hizo uso de su derecho de defensa a través de la presentación de sus descargos.

e.2. En casi ningún caso se dispuso de oficio de la actuación de diligencias complementarias, lo que permite suponer la contundencia y eficacia absoluta de las actuaciones inspectivas realizadas durante la inspección laboral.

e.3. El análisis de la información permite afirmar que casi el 75% de las infracciones detectadas que afectaban los derechos laborales de la persona menor de edad guardaron relación con la categoría que comprenden las «relaciones laborales».

e.4. En cuanto a las sanciones, en sólo seis casos se redujo la sanción por tratarse de micro o pequeñas empresas.

e.5. El 70.3% de las resoluciones de primera instancia fueron materia de recurso de apelación, y, en todos los casos, por el sujeto inspeccionado. En el 68% de los casos fue confirmada totalmente la resolución de primera instancia, y sólo en un caso fue revocada en su totalidad.

e.6. Por último, en ningún caso se constató la concurrencia de ilícitos penales durante las actuaciones inspectivas.

Capítulo VI

Opinión de las personas menores de edad que trabajan²²⁴

6.1. Consideraciones iniciales

En el marco del presente informe defensorial que busca evaluar el proceso de autorización y registro del trabajo adolescente y las inspecciones laborales en el ámbito del trabajo infantil, hemos considerado pertinente, de modo complementario, recoger la opinión de las personas menores de edad que trabajan, en la medida que el trabajo infantil constituye, en el Perú, una realidad innegable.

En ese sentido, las opiniones de las personas menores de edad que trabajan se sustentan en lo dispuesto por el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño y lo señalado por el Comité sobre los Derechos del Niño, en la Observación General N° 12, «El derecho del niño a ser escuchado», que expresamente indica que los niños, niñas y adolescentes que trabajan:

Deben ser incluidos en la búsqueda de una solución que respete las limitaciones económicas y socioestructurales y el contexto cultural en que trabajan esos niños. *Los niños también deben ser escuchados cuando se formulen políticas para eliminar las causas profundas del trabajo infantil*, en particular en lo que respecta a la educación. (énfasis nuestro)

Es por ello que se realizaron cuatro grupos focales con trabajadores menores de edad, los cuales respondieron a tres objetivos que orientaron el desarrollo de los grupos focales:

- a) Determinar las razones o motivos que influyeron en la decisión de los niños, niñas y adolescentes de trabajar y continuar trabajando.
- b) Determinar cómo el trabajo limita o posibilita su acceso a educación, recreación y salud.
- c) Determinar si durante el desarrollo de su actividad laboral han tenido contacto con las autoridades de trabajo, en qué términos y por qué motivos.

A través de estos grupos focales conocimos, por sus propias palabras, las razones por las cuales comenzaron a trabajar y persisten en la actividad, qué les gusta y qué les molesta de lo que realizan, qué efectos ha tenido la actividad laboral en sus vidas y qué piensan de las acciones que impulsa el Estado para prevenirlo y erradicarlo, qué impacto han tenido en ellos.

6.2. La metodología adoptada

Con el fin de descubrir y comprender las percepciones de los y las adolescentes trabajadores, se aplicó un diseño de investigación cualitativo en el que la recolección de información se realizó mediante la técnica de grupos focales. Debido a los límites presupuestales y de tiempo que dieron marco a la investigación, sus alcances son de índole exploratoria. Es decir, sus resultados no pretenden ser válidos para todos los niños, niñas y adolescentes que trabajan, pues no se buscó ni se puede asegurar que todos los puntos de vista y, por tanto, las percepciones existentes en ellos hayan sido incluidos en el estudio.

Se realizaron cuatro grupos focales en los que participaron, en total, 22 adolescentes, 14 varones y 8 mujeres, entre 12 y 17 años, que trabajaban en diferentes actividades (entre ellas, vendedores en diversos escenarios, estibadores de mercados, ayudantes de cocina, recolectores de chatarra, etc.),

²²⁴ Este capítulo ha sido elaborado con la colaboración del Dr. Roberto Alfonso Gushiken Miyagui, Magíster en Salud Pública con énfasis en Salud Mental, Magíster en Ciencias Sociales y Docente de la Universidad Peruana Cayetano Heredia.

algunos organizados en gremios, otros que participaban en programas municipales tendientes a la erradicación del trabajo infantil.

En consecuencia, no se pudo alcanzar lo que en la investigación cualitativa se llama el «punto de saturación», es decir, el momento en el que, por más que se buscan modos de pensar o experimentar el problema diferentes a las encontradas hasta el momento, estos no aparecen, lo que permite asegurar que todas las perspectivas han sido incorporadas.

Las reuniones se organizaron bajo la modalidad de una entrevista grupal abierta, **semiestructurada**, donde los participantes discutieron y elaboraron, desde su manera de pensar las cosas y su experiencia personal, los temas propuestos por el entrevistador. Cabe señalar que si bien mediante la técnica de grupos focales se busca establecer las reglas generales del discurso grupal, también se buscó permitir y acoger la emergencia de temas que pudieran ser propuestos por los y las adolescentes, así como las vivencias y puntos de vista particulares de cada participante.

La entrevista fue semiestructurada debido a que, a pesar de que se contaba con una guía de preguntas previamente elaborada, la dirección de la entrevista fue orientada por las respuestas que dieron los niños, niñas y adolescentes entrevistados. En tal sentido, se trató de una dinámica más cercana a una conversación que a un interrogatorio, lo que generó un ambiente propicio para la expresión libre de los participantes. A ello también ayudó el encuadre que el facilitador proponía a lo largo de la actividad (recordaba, por ejemplo, que todas las opiniones y puntos de vista merecían ser escuchados, sin importar cuán extraños pudieran ser para los demás) y el cuidado de no introducir juicios de valor sobre lo que los y las adolescentes pudieran expresar. Cada sesión tuvo una duración de entre 60 y 120 minutos.

En cada una participaron entre 5 y 7 adolescentes (cuyas edades fluctuaron entre 12 y 17 años). Los grupos se conformaron según las organizaciones o los programas en los que participaban, con el fin de que las perspectivas que pudieran emerger en las discusiones, sin ser homogéneas, no fueran tan disímiles que cohibieran a unos y otras o hicieran que perdieran el interés para unos y otras.

Los participantes fueron seleccionados a partir de su interés por participar en la actividad. La invitación a participar fue realizada a través de los dirigentes de las organizaciones o los responsables de los programas. Sin embargo, en las entrevistas se evitó la presencia de funcionarios o personas adultas con funciones de conducción o acompañamiento, con el fin de facilitar la libre expresión de los participantes.

Antes de empezar se explicó a los participantes los objetivos y la dinámica de la reunión y se les preguntó por su deseo de participar, informándoles sobre el carácter voluntario de su participación, sobre su derecho a no participar, a no responder las preguntas que no quisieran o a retirarse de la reunión en el momento que lo consideraran. También se les explicó sobre el carácter confidencial de sus respuestas y sobre el propósito de grabar las conversaciones, para lo cual se les solicitaba su aceptación.

Con el fin de identificar los temas que resultaban de interés o problemáticos para los participantes, el grupo focal se inició con una pregunta general provocadora. A partir de las respuestas suscitadas se escogía el camino a seguir, indagando por sus experiencias y percepciones, pero sin perder de vista los temas propuestos en la guía de entrevistas inicialmente diseñada.

En otras palabras, la guía constituyó un instrumento de apoyo para recordar los aspectos a indagar, siendo el instrumento fundamental del estudio la disposición de escuchar a los y las adolescentes, que implicaba, el cuidado de no dar por entendido ni precipitar conclusiones demasiado pronto respecto a lo que los participantes decían, sino preguntar y permitir la fluidez del sentido del discurso.

Todas las entrevistas grupales fueron grabadas y transcritas en su totalidad, contando con el asentimiento verbal de todos los participantes. Una vez transcritas las grabaciones, se inició el análisis de la información, para lo cual se procedió, en primer lugar, a la lectura de las entrevistas y la individualización, en éstas, de las unidades de análisis, es decir, de los fragmentos del texto de la entrevista que contenían una idea completa. El paso siguiente fue agrupar dichas unidades con otras, de ésta o de otras entrevistas, según su afinidad temática. A partir de ello, analizando ya los contenidos de cada unidad, se establecieron las categorías de análisis. El último paso estuvo dirigido a identificar y comprender las relaciones entre las categorías de análisis resultantes.

6.3. Las percepciones de las y los adolescentes trabajadores sobre el trabajo que realizan

6.3.1. Los comienzos en la experiencia laboral

Las referencias de los y las adolescentes sobre los inicios de la actividad laboral indican que se inicia, en general, entre los 8 y 12 años (en la muestra estudiada), aunque hay quienes lo hicieron antes, a los 6 años («acompañando a mi mamá a vender» [FG1]), o después, a los 16 años. Hay quienes remiten sus primeras experiencias a las labores domésticas que debían realizar en casa, mientras que otros las remiten directamente a las actividades que realizaban, ya sea ayudando a sus padres en su trabajo, o de manera independiente en la calle, en el mercado o en algún puesto de venta.

➤ Comencé «ayudando» a mi familia

Un señalamiento que emergió en los diferentes grupos focales muestra que la experiencia de trabajo comienza para los y las adolescentes trabajadores muy temprano, en la casa, con lo que uno de los participantes llamaba «trabajo solidario», esto es, con la labor de limpieza, de cocina o con el cuidado de los hermanos menores.

Nosotros, lo que siempre decimos, como movimiento, es que trabajamos desde siempre. Se sabe, hay trabajos solidarios y trabajos recompensados, que es el trabajo remunerado. Entonces, el trabajo solidario se da en la casa al barrer. Al apoyar con la casa, estamos ya recompensando en algo. Es un trabajo solidario porque si no lo hacemos nosotros, nuestros padres, muchas veces, pagan a otras personas para que hagan eso, entonces, como que allí estamos aportando en algo ya, en lo que es lavar nuestra ropa, en lo que es limpiar nuestro cuarto. Eso siempre he hecho, desde pequeño. [GF2]

Por esta vía, ayudando en las labores de la casa, los entonces niños y niñas comenzaban a incorporarse en la actividad laboral, ayudando a sus padres y a otros familiares también en los quehaceres que éstos realizan. En ocasiones, las labores las realizaban en la casa:

Antes le ayudaba a mi mamá a pelar ají, [...] le ayudábamos a cortar y ella lo pelaba, lo que estaba adentro y así le ayudábamos y como le mandaban sacos grandotes de pimentón y todo eso, de allí le ayudábamos, ají, pimentón. [...] cuando lo terminamos, el saco, como cuatro, cinco sacos grandotes, que traíamos, [...] en ahí le llevamos, en ahí le pagaba a mí mamá por lo que le ha pelado, por lo que pesa le pagaban [...] y el señor le llamaba a mi mamá para que le traiga más. [GF4]

Pero muchas veces, también, acompañaban a sus padres y, en especial, a su mamá, en las actividades que realizaban fuera, ya sea en el mercado o en la calle.

Yo trabajo desde los seis años con mi mamá, siempre iba a acompañarla a vender [...] en el mercado, en la calle. Vendía diferentes productos, verduras, fruta, tuna, huevo, siempre le acompañaba... Hasta los ocho años, cuando yo tenía ya, este..., empecé un negocio familiar que era la elaboración de pasteles, dulces. [...] El negocio familiar que realizamos, tenemos tareas divididos todos, mi mamá, los adultos de mi casa hacen la masa, yo y mis hermanas ayudamos en echarle manjar [...], ayudamos a empaquetar a las personas que vienen a recoger y cuando terminamos, cuando no tenemos tantas tareas vamos a vender en la esquina de la casa. [GF2]

De este modo, resultan sumamente diversas las actividades en las que se inician los y las adolescentes: algunos vendiendo productos en la calle, en el mercado o en una tienda, otros haciendo repartos, cargando bultos, como cobradores de buses o limpiando y cocinando en una casa o en un restaurante. La lista de actividades, imaginamos, está muy lejos de agotarse aquí.

El listado de personas que acompañan las primeras experiencias laborales de las personas menores de edad incorpora con frecuencia a la madre, al padre, pero también a los hermanos, a la madrina, incluso a la madrina de los hermanos, a los tíos, primos y cuñados. El listado es posible que se extienda a cuanto familiar se encuentre cerca.

Yo comencé el otro año ayudando a mi madrina, a ayudarle en su casa y en el restaurante, porque ahí mi mamá trabajaba. [...] [Ahí, yo] limpiaba y ayudaba. [GF1]

En tal sentido, un significante o término generalmente empleado para referirse al trabajo, término que describe el modo como los y las adolescentes lo definen, al menos en esta etapa inaugural, o quizá, más bien, en dicho contexto familiar, es el de «ayudar».

Ayudaba a mi papá, antes así. [...] [él trabajaba] en el mercado [...] le ayudaba con cajas livianitas nomás. [GF3]

Yo, yo, yo no trabajo, yo ayudo a mi mamá a, eh, ayudándole, ayudándoles con mi hermanita bebita, haciendo limpieza [...] en mi casa y ayudo a mi mamá en la cocina. [GF4]

Es un término que, al parecer, denota una relación de compromiso más flexible y libre con el trabajo, en razón de la cual los niños, niñas o adolescentes van a trabajar «de vez en cuando» y supeditados a los tiempos que les permiten, sobre todo, los quehaceres ligados al estudio.

Mi mamá trabajaba acá, en La Parada, vendía productos y yo le ayudé hasta los 15 [años]. Pero no iba diario, iba de vez en cuando, porque primero era el estudio para mí y para mi familia. [GF3]

➤ **Trabajar es fuera de casa**

De hecho, el modo de referirse a la actividad que realizaban fuera del ámbito de la casa o al margen de la relación con los padres u otros familiares es diferente. Pareciera que es para estos casos que los y las adolescentes reservan el uso del término «trabajo».

Yo empecé a trabajar desde los 14 años, también trabajaba acá, en el mercado de frutas, en una puerta donde sólo trabajaban piratas. Ahí comencé a trabajar con mi primo, pero él comenzó desde los 7 y yo desde los 14 [...] trabajamos ahí, en la puerta. Veníamos de la casa al mercado, a las cuatro, máximo, hasta las 8, 7. Trabajé como cuatro años, ahí, tres creo, si no me equivoco.... a ver... cuatro: sí, sí, cuatro. [GF3]

Sin embargo, algunos testimonios muestran, en los modos de uso del término, que más que referirse al ámbito o a las relaciones en las que se ejerce la actividad, aquél expresa una posición o un modo de relación con dicha actividad marcadas por la responsabilidad. Es decir, es cuando se asumen como sujetos responsables de la acción que se nombran, con relación a ella, como trabajando.

Yo comencé a trabajar a los 10 años [...]. Yo trabajaba en Huancayo. El lugar de trabajo era para cobrador en carro, a los 10 años. Como mi cuñado tenía su carro y yo tenía la necesidad de trabajar, por cuestiones personales... Porque yo quería trabajar, yo no quería estar en mi casa. [GF3]

En diversos casos, es posible observar este hecho; los y las adolescentes podían trabajar con familiares o con personas cercanas a la familia, pero si se asumían como agentes directos de la acción, si no ubicaban como tal al familiar con el cual la desarrollaban, hablaban de ella en términos de un trabajo.

Yo comencé a trabajar cuando..., habrá sido a los 12 años, comencé con su madrina de mi hermano. Empecé a trabajar vendiendo comida de la selva y desde ahí empecé todo a vender, lo que es tacachos, cecina. Todo lo que es comida de la selva vendía. Freía los..., lavaba. [GF1]

Algunos adolescentes parecieran acceder al trabajo, a la posición de trabajador, siguiendo la secuencia descrita, que se inicia en la casa, en el trabajo doméstico, y se extiende a las actividades de los padres (principalmente) o de otros familiares, en términos de «ayuda», para finalmente transitar a un trabajo fuera del ámbito familiar. Es lo que cabría suponer. Sin embargo, ninguno de los y las adolescentes que participó en los grupos focales describió este recorrido.

Resulta llamativo encontrar que los y las adolescentes que habían ingresado a la experiencia laboral «ayudando» a sus padres o familiares seguían trabajando de este modo o estaban «ayudándolos» en las tareas domésticas. En cambio, quienes se encontraban trabajando fuera del ámbito familiar, se habían incorporado al trabajo, sin pasar por una experiencia de «ayudantía».

En general, en estos casos, los y las adolescentes refieren haber comenzado a trabajar a partir de una invitación hecha por algún compañero o amigo del barrio o del colegio.

Yo comencé en la escuela. Estaba en quinto grado de primaria, creo, y me recuerdo que mi compañera vendía helados y me decía «hay que ir a trabajar los sábados y domingos a vender helados», y yo le dije ya. [GF2]

Dentro de esta misma lógica, podría suceder que el comentario de alguna persona, dando valor a lo que el/la adolescente, incluso niño o niña, pudiera elaborar o saber, lo anime a producir y ofrecer para la venta. En tal sentido, cualquier experiencia, incluso un curso de manualidades, de cocina o danza, etc., llevados durante vacaciones útiles o en sus horas libres, podría ser la puerta de entrada, para algunos, a la actividad laboral.

Eh, yo, mayormente trabajo, a ver, ya, desde los ocho, seis, por ahí, o sea, nosotros, [...] mi mamá, siempre, en lo que era el verano, nos ponía a estudiar y, entonces, en la parroquia, [...] nos comenzaron a enseñar lo que eran manualidades y, en ese entonces, a mí no me gustaba hacer nada de eso. Luego, comencé a hacer, a hacer y me comenzó a gustar. Entonces, cuando tú ya vas aprendiendo a crear tus propios diseños y a ver qué es lo que realmente le va a gustar a la gente, como que..., ellos van viendo el producto, entonces, comienzan a venderlo, y entonces, nos dicen «mira, esto lo puedes vender a tanto». Entonces, yo lo hacía y mi hermana lo vendía en su colegio y nos repartíamos la plata, mitad, mitad y así trabajamos, y luego, ya entre los dos, nos pagábamos nuestros materiales y ya [...] ahí comenzábamos, los dos, a hacer. [GF2]

Es del mismo modo, impulsados por la invitación de algún compañero o amigo, que los y las adolescentes solían decidir sus cambios de trabajo.

Antes de entrar en la organización yo trabajaba cargando alumbro, [...] de ahí, un amigo, me dijo «¿por qué no, no te entras mejor adonde estoy?» [...] de ahí le dije «ya pe, ¿cuándo, cuándo me llevas?». [GF3]

Sin embargo, algunos adolescentes señalaron que comenzaron a trabajar por insistencia u obligados por sus padres («Antes me obligaba a ir mi mamá» [GF1]) y que fueron ellos quienes les consiguieron el trabajo.

Mi mamá me... le dijo a mi tía que no tenía, este... y mi tía le dijo a mi mamá que su hermana trabaja en una... en una avícola y mi tía me dijo que vaya, y allí estuve, llamé y ahora, otra vez, el año pasado, comencé a ir. [GF1]

No obstante, en ninguno de los casos encontrados, la obligación se sostuvo por mucho tiempo (por más de un mes). En un caso, el adolescente encontró que la actividad era de su gusto y decidió

continuar a pesar de la indicación de su madre de que lo dejara. En el otro, lo abandonó debido a problemas en su rendimiento escolar.

6.3.2. Razones por las que comenzaron a trabajar o siguen trabajando

En cuanto a las razones o motivos por los cuales los y las adolescentes decían trabajar o haber comenzado a trabajar, se observa una gran diversidad. Como mencionaba uno de los participantes en los grupos focales: «Uno a veces trabaja porque le gusta, otro trabaja por necesidad, otro trabaja porque quiere comprar sus cosas, hay muchas cosas por las que los niños trabajan» [GF2]. En tal sentido, se desprende que la participación de niños, niñas y adolescentes en el mundo laboral es un fenómeno no uniforme sino diverso, es decir, un fenómeno que expresa diversas realidades o, en otras palabras, que no se trata de un fenómeno único sino de un campo de fenómenos.

➤ La pobreza

Para algunos adolescentes, una de las causas que lleva a las personas menores de edad a trabajar es la pobreza, la carencia de recursos.

El problema que lleva a eso [trabajar] es la pobreza. Entonces, los chicos trabajan, no porque, no porque realmente quieran. Hay muchas personas que trabajan por invertir su tiempo en algo productivo, como yo, y hay otras personas que trabajan porque realmente carecen de cosas. [GF2]

De hecho, fue ésta la razón por la cual algunos de ellos comenzaron a trabajar, inclusive obligados por los padres. Sin embargo, cabe señalar que, en los casos que se conocieron a través de los grupos focales, la inserción de los niños en la actividad laboral se produjo frente a una circunstancia transitoria (la demora del pago que debía recibir el padre) y, por lo tanto, de manera temporal.

Antes me obligaba a ir mi mamá porque necesitábamos dinero y como no había... A mi papá no le pagaban. Pero eso fue un mes, nada más, que me obligaron, después ya conversé con mi mamá y dijo ya «si tú quieres vas, si no, ya no». [GF1]

➤ Por enfermedad de un familiar

En ocasiones, la circunstancia que los llevó a trabajar fue la enfermedad de algún familiar (el padre, la madre, un tío), la necesidad de reemplazarlos o de responder, por ellos, a los compromisos pactados, incumplidos. Es el caso de una adolescente que refirió:

Ayudé a mi tía porque estaba un poquito mal, la ayudé en su librería y de ahí sacaba para la casa de mi mamá y mi tía, para sus medicinas y..., cuando eso, mi mamá también se enfermó. [...] Ella estaba pampeando un terreno y no había terminado. La señora le vino a hacer problemas a mi mamá. Yo le dije a la señora que yo lo iba a terminar. Lo terminé, de ahí agarré, la señora me pagó y sacamos para la cocina y, de ahí, mi mamá no quiso que yo trabaje. [GF1]

Sin embargo, resulta llamativo que estas circunstancias u otras parecidas no hayan sido siempre – tampoco frecuentemente– aducidas por los y las adolescentes como los motivos por los cuales se habían iniciado o se encontraban en la actividad laboral.

➤ Adquirir bienes que desean

Un motivo mencionado más frecuentemente, que parecería relacionado con la pobreza, al menos con la carencia de recursos económicos suficientes, es el de trabajar para comprar aquellas cosas, que anhelan o gustan, pero que las familias no comprarían por superfluas o carentes de importancia,

[...] un porcentaje tenía que quedar para mí para comprar mis zapatillas, mis polos o cosas insignificantes, como pulseras, collares..., que [...] son cosas que las mamás no te van a comprar

porque no es algo importante, ¿no?, como una ropa, como tu escuela, como tu comida, útiles, tu mochila, cosas así. [GF2]

O porque estarían fuera del alcance de la economía familiar, debido a que existen otras prioridades o porque simplemente no alcanza.

Siempre me ha gustado trabajar porque nosotros somos cinco hermanos y..., también por la economía que mis padres..., casi no nos hacen alcanzar, ¿no? Como siempre [...] me ha gustado que me compren mi ropa y como también..., o sea, casi no nos hacía alcanzar mi mamá, ¿no?, [...] yo decía «yo mejor, yo voy a ir a trabajar, a vender helados, para yo misma juntar para comprar mi ropa». [GF2]

➤ **Búsqueda de autonomía**

Sin embargo, es un motivo que linda, en algunos casos, con la consideración y cortesía hacia los padres o con la búsqueda de autonomía.

Porque, muchas veces, queríamos comprarnos algo, o sea, y entonces, mi mamá nos iba a comprar esto. Pero, ahora, mi hermano iba a ponerse a estudiar, entonces los gastos, cuando ya uno va a la universidad, los gastos eran el doble, [...] ya nosotros dijimos: «si nosotros nos queremos comprar algo, ¿por qué debemos dar tantos gastos a nuestros padres si nosotros mismos podemos sustentar eso si seguimos trabajando y era, además, tiempo que nos sobraba?». [GF2]

A veces, comprarme algo de ropita. Mis padres también me apoyaban en alguna ropa, pero yo quería vestirme así, con ropa a mi gusto. [...] Mi papá me decía «cómprate esta ropa», como si tuviera sus gustos, [...] pero yo no quería, «voy a comprarme eso de allá» y luego, pe', ya comprendieron que cada..., cada niño o adolescente tiene su modo de vestir. [GF3]

Yo no quería que me apoye, porque yo quería ver, quería saber, cómo es ganarse la vida uno mismo, y es lo que he logrado hasta ahorita, porque ahorita yo vivo solo [...] y he aprendido muchas cosas, por eso vivo solo. [...] Viviendo solo ves lo que es la vida que muchos otros no comprenden, esa vida que llevamos. [...] quería ver diferente, hacerme valer por mí mismo, y eso es lo que estoy logrando. Hasta ahorita pienso estudiar más, o sea, llegar a tener una profesión que me sirva para el futuro. [GF3]

Cuando sienten que la consiguen, es un valor que los y las adolescentes defienden y cuidan con firmeza, en especial, ante sus padres. Así, por ejemplo, uno de los participantes en los grupos focales mencionó:

Mi papá me dijo: «Tú trabaja para tus cosas; de tu instituto, yo me encargo», me dijo. Yo le dije «un momento, yo ya gano mi plata [...] —ya ganaba, yo ya tenía ahorrado— yo voy a acabar mi instituto», le dije. [GF3]

Este mismo adolescente daba cuenta del instante exacto en que, al ver a un compañero comprar sus cosas sin pedir a sus padres, dejó la reticencia y tomó la decisión de trabajar:

Pero un día, a la fuerza me llevaron. Me dijeron: «Vamos, vamos, vas a trabajar como mi ayudante», me dice. Bueno, yo fui, y el sitio no me gustó [...] trabajé escondido un mes, temeroso y me gustó porque sacamos una carga, y nos dieron [...] su platita pa' él y me dio un poco de mi propina para mí también, y vi que él se compra sus cosas aparte, que no es necesario que pida a sus padres, yo me decidí, le ayudé una semana. [GF3]

➤ **Identificación con los padres**

De cualquier modo, contribuir con la familia, aliviar el trabajo de los padres y, en particular, el de la madre, «para que no se mate trabajando» [GF2], constituyen también un motivo con frecuencia mencionado por los y las adolescentes en los grupos focales:

[...] porque es una manera en la que contribuyes con tu familia, en la que aportas, en la que apoyas, en la que te identificas con el trabajo de tus padres, ¿no?, de apoyar, de aportar, de aprender. [GF2]

En tal sentido, el trabajo de los menores de edad puede obedecer, como señala este testimonio, a un efecto de identificación con los padres, con el trabajo que realizan, efecto de la eficacia del ejercicio de su función –de acompañamiento, de formación, de transmisión.

En virtud de ello, en un momento dado, parecieran percibir el cansancio de la madre o la avanzada edad del padre, cualquier rasgo –imaginado o real– que indique la necesidad del recambio, con lo cual, algunos adolescentes, como impulsados por un resorte, irán a ubicarse, sin posibilidad de más demora, en el lugar de quien los cuidó y atendió hasta el momento, dispuestos a reemplazarlos.

Es cuando yo estoy estudiando en el instituto..., ya miraba a mi papá, como ya estaba un poco más de edad, ya no podía mantener solo los gastos. Allí, entonces, decidí trabajar. [...] Ya no era posible que yo me quedara en mi casa, mientras mi papá está trabajando para que me dé mis estudios a mí, ¿no? [GF3]

Este mismo resorte, cuando se constituye, es el que se pone en movimiento para impulsar a los y las adolescentes, muchas veces, a ir en busca de trabajo y, otras tantas, a ayudar en las labores de la casa o del negocio familiar.

Como mi mamá venía cansada, pe', del trabajo, le estaba ayudando para que no esté tan estresada. [GF1]

En este mismo orden de motivos, aparece también el sentimiento de gratitud hacia los padres, por lo que éstos les han brindado, y la necesidad de retribución.

De lo que siempre he trabajado, una cantidad le he dado a mi mamá, [...] para apoyar y demostrar todo lo que ella ha gastado en mí cuando era niño, bebito y todo eso. [GF2]

Es un sentimiento que, igual que la identificación, se muestra operando como un resorte que impulsa a buscar un trabajo o a ayudar en las labores que realizan los padres.

Ahora, en estos momentos, yo, a mis padres, les ayudo, [...] o sea, venden chanco, vaca, todo, [...] así trabajan, en la agricultura, sembrando papa, todo. En eso es en lo que les ayudo porque, gracias a ellos, estoy en la universidad estudiando. [GF2]

En todos estos casos, así como en los que se muestran relacionados con la búsqueda de autonomía, los motivos evidencian –incluso resultan y tienen por condición– que los niños, niñas y adolescentes sienten que tienen un lugar de privilegio en el afecto de los padres.

➤ **En mi casa, me aburría**

De allí que resulte llamativo, por discordante, el testimonio de una adolescente que refiere ir a «ayudar» en la casa de una amiga de la familia, teniendo como motivo lo que pareciera ser la búsqueda de un lugar en el amor de esta persona.

Yo voy por mi propia voluntad. Yo voy a ayudarlo, no es necesario que me paguen. No me gusta la plata. [...] Ella me quiere mucho. Como no tiene hija mujer, no tiene..., sus dos hijos ya están graduados, ya están en la universidad. Es que no tiene a nadie, [...] a mí me cuida, me da mis cosas, quiere que vaya a su casa, ahí me compra, me da de comer, me llama pa' ir. [...] por eso yo voy allá. [GF1]

Frente a lo que pareciera revelar este testimonio —algo del orden del desarraigo, de un no-lugar en la esfera de los afectos de la familia (la familia no aparece por ningún lado entre las consideraciones señaladas por la adolescente)—, la búsqueda por la vía del trabajo de un lugar en el amor, incluso en la familia, de aquella mujer, da cuenta de la elección que se juega siempre del lado de las personas. Ella

no se da al abandono, tampoco pareciera querer iniciar una guerra en casa, va a «ayudar» y a buscar a quien le pueda dar un lugar. El trabajo pareciera constituir una alternativa, es cierto, no exenta de riesgos, para ella.

Algo similar podría deducirse a partir de los relatos de diversos adolescentes que referían haber comenzado a trabajar porque no querían estar en sus casas, porque se aburrían en ellas.

En mi casa me aburría, también, quería salir así, ganar mi platita, así para mí. [...] para comprarme algo, pe', así no pedir. [GF3]

Como en, por decir, vacaciones, ¿no?, no tenía nada que hacer, y mi hermano se iba de viaje, de paseo, me sentía aburrido, solo, de estar en mi casa y, de ahí, comencé a salir. [GF4]

Sin un lugar que pudieran sentir como propio, en el que pudieran sentirse cómodos en sus casas, algunos adolescentes encuentran en el trabajo una salida, incluso una alternativa a la calle a la cual se ven expulsados, una alternativa a «andar en malas juntas», es decir, a la errancia, que es lo que señalaban varios de los entrevistados:

Tenía malos amigos, que también andaban en eso [refiriéndose a la droga], y yo decidí no tomar. [...] empezaron a decir que pruebe. Después de eso, me retiré de ahí, di un paso al costado y empecé a trabajar. [...] O sea, más me dedicaba al trabajo que estar con los amigos, o sea, [...] no paraba con los amigos, nada ya, y los amigos, no, a veces, me llamaban, me decían «vamos a jugar pelota». «No, tengo que trabajar». [GF3]

Para otros, el trabajo constituye efectivamente la manera como pueden «invertir el tiempo en algo productivo», lo que representa un valor para ellos.

Mi madre me cubre todas mis necesidades, pero, o sea, yo tengo demasiado tiempo que me sobra y me gusta estar con mi tiempo ocupado. Entonces, si necesito algo, a veces, como un joven que necesita algo para comprarse o algo, yo siempre trabajo. [GF2]

Entonces, no en todos los casos, ni siquiera en la mayor parte de ellos, si nos atenemos a los resultados de los grupos focales, los y las adolescentes, incluso los niños y niñas, trabajan por necesidad económica, bien sea de sus familias o las suyas propias.

En varias de las entrevistas, emergió algo del orden de la satisfacción relacionada con el trabajo, ya no como motivo para comenzar a trabajar, sino para continuar en él. Así, uno de los participantes, que incluso había empezado a trabajar obligado, señalaba:

Antes era obligación, pero ahora, ya no, me gusta, ya lo hago por mi propio, por mi propia voluntad. [...] ya me quedé ahí, por trabajo. [GF1].

6.3.3. Razones para dejar de trabajar: Primero es el estudio

Por otro lado, resulta interesante que el motivo por el cual los y las adolescentes refieren haber dejado —o haber considerado dejar— de trabajar esté, en todos los casos, relacionado con los estudios.

[Dejé de trabajar porque] tenía que estudiar; había sacado un curso a cargo, ese año, y mi mamá me mandó a estudiar. A veces, salía a vender. [GF1]

O porque estuviera emprendiendo una etapa de mayor exigencia académica (por ejemplo, el inicio de estudios superiores), que requiriera de una mayor dedicación de tiempo.

Como estoy también estudiando y voy a empezar a estudiar en el instituto, ya parece que voy a dejar de trabajar, porque tengo que dedicarme más a mis estudios. [...] Ya no iría a trabajar porque me dedicaría más a mis estudios; pero sí, al menos cuando tenga tiempo, apoyaré a mi mamá. [GF1]

Ahora, solamente yo pensaría en trabajar en mis vacaciones porque, como yo terminé el colegio, estoy en la universidad, como también, a veces, nos dejan trabajos que hacer, hasta nos amanecemos para hacer trabajos, para estudiar para nuestros exámenes, todo, para mí, es trabajar en..., o sea, en nuestras vacaciones... [GF2]

En el mismo sentido, diferentes testimonios daban cuenta de una función de regulación de la actividad laboral, en especial del tiempo destinado a ella, que la supeditaba al logro de objetivos académicos, el cual, no en pocos casos, estaba presente.

Después de los 12, empecé a ayudar a mi mamá. Mi mamá trabajaba acá, en La Parada, vendía productos y yo le ayudé hasta los 15; pero no iba diario, iba de vez en cuando, porque primero era el estudio para mí y para mi familia. [GF3]

A veces pa' Navidad voy, pa' campaña. [¿Por qué solamente por campaña?]. Es que tengo que estudiar. [GF4]

Son hechos que dan cuenta del lugar preponderante que tiene el estudio, tanto para los y las adolescentes que trabajan como para sus familias.

Otro motivo eficaz para empujar a algunos adolescentes a dejar el trabajo fue la necesidad de suplir a la madre, sobre todo, en el cuidado de los hermanos pequeños, por no haber otra persona que pudiera hacerlo.

Trabajaba antes de que naciera mi hermanita acumulando chatarra, luego que nació, me tocó, por mi familia, eh..., ahora cuido a mi hermana, hago mis cosas, limpio mi casa, y cocino, nada más. [...] Es que no teníamos con quien dejar a mi hermanita. [GF4]

Otro motivo aducido por uno de los y las adolescentes, y por el cual dejó de trabajar un tiempo, fue la oposición de la familia. La advertencia tuvo vigencia por un tiempo; sin embargo, no se mantuvo. Otros argumentos tuvieron mayor peso para que la adolescente volviera a la tarea de «ayudar» a la madre.

Mi mamá no quiso que yo trabaje. Le dijeron que no, que era muy peligroso. Porque me podía salir hernia. Y no querían eso para mí. Mis tíos se molestaron con mi mamá y de ahí ya no quisieron que yo trabaje. Hasta ahora, hasta ahora le ayudo a mi mamá [a pampear terrenos]. [GF1]

Situaciones similares, en las que los padres manifestaron desacuerdo con su decisión de trabajar, fueron mencionadas por varios participantes. Lo curioso es que, en ningún caso, la negativa resultó eficaz frente a la decisión tomada por el/la adolescente.

Ellos no querían que trabaje, pero yo sí quería. Ellos solamente querían pa' estudiar, pa' estudiar, pa' estudiar, pero yo decidí trabajar. [GF3]

6.3.4. Percepciones sobre la posición de los padres

A todo esto, la posición de los padres, según la percepción de los y las adolescentes, resultó también diversa. Algunos, dadas las circunstancias de apremio —lo vimos antes—, llegaron a obligar a trabajar a sus hijos. En otros casos, aceptaron su ayuda, incluso que respondieran por ellos a las exigencias de quienes los habían contratado.

En el otro extremo, algunos padres se opusieron —«no querían que trabaje»— y, entre ellos, algunos comprendieron posteriormente las razones y motivos expresados por sus hijos e hijas y les dieron su autorización, la «chance para trabajar».

Mis padres, ellos no querían que trabaje. También mi papá trabaja en el mercado. Mi papá no quería que trabaje ahí, que esté en mi casa. Pero yo paraba aburrido en mi casa, quería hacer algo, así, apoyar en algo, pero mis padres no querían que los apoye, o sea, ellos querían que ellos me apoyen a mí, y yo, por decisión propia, decidí trabajar. No querían, pero de ahí comprendieron que quería trabajar. Así me dieron el chance para trabajar. [GF3]

Otros padres y/o madres, ante la decisión de sus hijos, por el contrario, les manifestaron su apoyo, no sin aclararles que no tenían que trabajar, que podían contar con ellos para los gastos que pudieran necesitar.

Mi mamá, como que no sabía que estábamos haciendo estas cosas, sólo sabía que nos íbamos a aprender, no a vender. [...] Y nosotros íbamos juntando y ahorrando y cuando llegó el año nuevo, [...] íbamos risa y risa porque sabíamos que teníamos un dinero ya nosotros, y entonces le decíamos «toma mamá, para que nos compres esto». Entonces, mi mamá se sorprendió que le diéramos tanto dinero [...]. Simplemente nos dijo de dónde lo habíamos sacado [...], no desconfiando, sino quién nos había dado propina o algo así. «Mamá, esto lo hemos obtenido trabajando», y nos preguntó en qué estaban trabajando, nosotros le dijimos estábamos haciendo esto. Mi mamá nos dijo «estoy sorprendida de lo que ustedes están haciendo, y no les digo de que está mal ni nada» y nos dice: «yo sí los voy a seguir apoyando». Y bueno, en ese caso, mi madre piensa igual que nosotros, o sea, por parte de nuestros padres nos comprenden, «está bien hijos que ustedes estén invirtiendo su tiempo en algo productivo —nos dijo—, pero no quiero que piensen que quizá nosotros no les podemos dar lo que quizá ustedes puedan pedir», eso fue la impresión de nuestra madre. [GF2]

Fui donde mi papá. Le dije: «Debo trabajar». Como mi papá, también, se siente un poco cansado, también, por el trabajo y por la edad: «A ver, bueno, si quieres trabaja, porque no te puedo decir nada, porque tú has terminado tu secundaria. Si tú quieres hacer tu plata aparte, puedes hacerlo, no te obligo a trabajar; pero si tú quieres», me dijo. [GF3]

Estando en esta posición, algunos padres y/o madres establecieron ciertas condiciones relacionadas, a veces, con los tiempos de trabajo y, en particular, con las horas de regreso a casa

Y yo le dije a mi mamá «voy a ir a vender helado». Ya, mi mamá me dijo. «Está bien, pero temprano me vas a regresar porque te puede pasar algo». [GF2]

y, en otras ocasiones, con la exigencia de no descuidar los estudios.

Cuando yo trabajaba, mi mamá me decía que no descuide mis estudios, si yo descuidaba mis estudios, no me dejaba ir a trabajar. [GF1]

6.3.5. Percepciones sobre el trabajo realizado por personas menores de edad

➤ Es peligroso (riesgoso)

Una primera percepción, señalada por los y las adolescentes, respecto al trabajo es que es una actividad que implica riesgos, en la que «cualquier cosa puede pasar», sobre todo cuando se trata de niños pequeños.

Hasta niñitos trabajan ahí, cargando, vendiendo caramelos y, a veces, es peligroso porque suben a los carros y cualquier cosa les puede pasar. [GF1]

Incluso, en uno de los grupos focales, los participantes proponían una precisión en la que diferenciaban las nociones de riesgo y peligro. La primera atañe a todos los ciudadanos, a los trabajadores de cualquier condición, que están expuestos, por ejemplo, a la posibilidad de ser atropellados. Los niños trabajadores, además, están en peligro.

Como niños trabajadores, obviamente estamos en peligro de muchas cosas, no en riesgo, no, porque tú también, trabajador, estás en riesgo de todo, de que te puedan atropellar, y como ciudadanos, [...] pero muchos de los chicos están en peligro, que es muy diferente de lo que es un riesgo. [GF2]

Para ellos, estar en peligro se define por la posibilidad de morir. En tal sentido, hay trabajadores menores de edad que están en peligro, en la medida que el trabajo se efectúa en condiciones que atentan contra sus vidas, por ejemplo, en la minería, donde hay niños que trabajan «a la fuerza», contra su voluntad.

Si no estás en buenas condiciones de trabajo, estás en riesgo de... de muchas cosas, de >>[otro participante: como la minería, los delitos] ...exacto, la minería, que es un delito, en un sentido de... de trabajar con niños que pones en ries..., en peligro de morir. >>[otro participante: ...como peores formas de trabajo, que deben ser, en realidad, delitos, ¿no?, porque va contra la vida de un ser humano que, en ese caso, es un niño, ¿no?, que están, a la fuerza, trabajando en la minería. [GF2]

A partir de esta distinción, establecen también una delimitación entre lo que consideran que puede nombrarse como trabajo, incluso como «peores formas de trabajo», y lo que sería un delito.

Nosotros no hablamos de prostitución infantil, en el sentido de la OIT, que habla que es una peor forma de trabajo. >>[otro participante: ...cuando la prostitución es un delito] ... ¿acaso es un trabajo? Nosotros hablamos de eso como un delito. [GF2]

En la percepción de los adolescentes, los riesgos y peligros a los que los niños, niñas y adolescentes están expuestos, dada la actividad laboral, involucran desde los accidentes de tránsito hasta el tráfico de órganos y el asesinato, pasando por el robo y el hurto. Son percepciones que, por lo que dicen, se alimentan de lo que ven en las noticias.

Es un peligro [...] tantos accidentes se ven en la noticia, atropellos.... Sí, yo trabajaría así, para mis hermanos, para mi mamá. [GF1]

Hay violación, hay maltrato, hay matanza porque ha salido la moda del tráfico de órganos, se encuentran a los niños, les sacan los órganos. [GF1]

De allí que, sobre todo al principio, sientan miedo de lo que puedan encontrar y lo que les pueda suceder en la calle.

Al principio, me daba miedo, no sabía cómo vender, me daba miedo, qué tal vendo y me roban la plata y cómo lo voy a devolver al señor que me está dando el helado, ¿no?, y poco a poco así fui. [GF2]

➤ **Ahora paro más cansado, ya no salgo**

Una segunda categoría referida a la percepción sobre el trabajo que ellos mismos realizan, hace alusión al cansancio y a la falta de tiempo, que les impide realizar otras actividades de carácter lúdico y social, propias de los adolescentes y niños. Sin embargo, llama la atención que fuera mencionado en sólo uno de los grupos focales y no en forma mayoritaria, sino excepcional.

Antes, normal, como un niño normal, pero ahora paro más cansado, ya no salgo al parque a jugar, [...] a veces, a las quinientas. [...] Ahora, paro ocupado en mi casa. [...] Ayudando a mi mamá a cocinar, como mi hermana está mal, mi papá la lleva al hospital y, tengo un hermanito de un año, tengo que ayudarlo a cuidar. [GF1]

Tampoco esta situación, este cansancio demoledor, resultó mayor al que podía producir, en algunos, la realización de los quehaceres de la casa, muchas veces cargados de una dosis de malestar emocional adicional.

Mi mamá trabaja de cuatro a seis, le ayudo a mi mamá repartiendo y, en la mañana, me pongo a cuidar a mi hermana; a mi hermano, el especial, y a mi hermana, la chiquita. Yo de ahí, llego cansada, me sacan de quicio, una de ellas parece que cuatro niños fuera, y el especial también. Coso, cocino, cocino para él, cocino pa' todos, llego cansada y me echo a dormir, nomás. [...] A veces, ni ceno porque llego cansada de ayudar a mi mamá, estar ahí cuidando a mi hermana. [GF1]

Sí, desde que vengo del colegio, ahí me quedo cuidando, hacer mis tareas, a ordenar la casa, a cocinar, por eso, que yo no salgo mucho. [GF4]

➤ **Repercusión en los estudios**

En cambio, mucho más recurrente, en los grupos focales, fue el tema de la situación de los y las adolescentes en los estudios y la repercusión que pudo tener, en ella, la participación en la actividad laboral.

Todos los y las adolescentes trabajadores que participaron en los grupos focales estaban estudiando, lo mismo si provenían de los programas municipales o de las organizaciones gremiales.

Todos estudiamos porque vemos un solo objetivo, llegar a ser profesionales, trabajar y ver la vida diferente, no como otros que se pierden en la drogadicción, en el pandillaje, o sea, de eso nos evitamos nosotros, nos aislamos de esas cosas también. [GF3]

En general, al referirse a su desempeño en los estudios, los y las adolescentes referían que les iba bien. Algunos incluso mencionaron que se encontraban en los primeros puestos en el orden de mérito de su grado, lo mismo que muchos de sus compañeros de trabajo o en la organización.

En el caso de nosotros, en el movimiento, todos estudiamos y trabajamos, y muchos de los chicos que están en la asociación son primeros puestos..., >>>[otro participante: muchos tienen beca]. [GF2]

En mis estudios estoy bien, [...] estoy en puesto..., primer puesto, casi llego. [GF1]

Pocos mencionaron haber tenido dificultades serias con el rendimiento escolar, lo cual era motivo de infidencias y burlas entre los participantes. Entre ellos, sin embargo, ninguno refirió que fuera el trabajo la causa del problema, bien que hubo uno que para remontarlo dejó de trabajar por un tiempo. En este caso y en otros, fueron otras las causas aludidas, en especial, los problemas en casa, los problemas familiares.

Un año repetí por problemas que tenía en casa, por problemas familiares. [GF1]

También fueron causas de este orden las que llevaron a algunos a dejar de estudiar, al menos por un tiempo.

[Dejé de estudiar] hace medio año, porque me pasó problemas, problemas familiares; [...] mi familia se mudó, como que me dejó de hablar, o sea, me dejó un poquito aislado. Yo también me mudé [porque] era muy lejos [el lugar] que vivo, [...] como que me demoraba en llegar y, hasta regresar a mi casa. No me alcanzaba el tiempo para trabajar, o sea, lo que yo quería, o sea... Por eso decidí..., también me he puesto enfermo, un montón de cosas que me pasó. Por eso lo deje, pero pienso retomarlo y estudiar otra carrera más. [GF3]

No obstante, en uno de los grupos focales, uno de los participantes sugirió, que cuando la necesidad o la urgencia económica (y, podríamos incluir en esta serie, el ansia de dinero) es fundamental, el trabajo compite con los estudios; entonces, en estos casos, es posible que el adolescente deje de ir a la escuela con el fin de trabajar —cabe agregar, entre otras posibilidades—.

[Al principio,] era dificultoso porque obviamente uno, para conseguir el dinero que era urgente, porque no tenías para comprar tus cuadernos o llegaba al colegio y no tenía los libros, faltaba

uniforme. Entonces, muchas veces, dejas de ir a la escuela [...] porque en el mercado había carne, había más dinero. [GF2]

A pesar de todo, fueron más los que se refirieron en el sentido de no encontrar, en su experiencia, motivos atribuibles a las actividades laborales que dificulten o impidan el rendimiento escolar o la asistencia a clases.

No tiene porque [tener dificultades en el colegio], tenemos un horario de trabajo, que son seis horas nomás, [...] tenemos un horario limitado en la organización, tenemos reglamentos que tiene que respetar cada adolescente. [GF3]

Por el contrario, algunos explicaban que el éxito de muchos en los estudios se debía a su experiencia en el trabajo, en la medida que «lo que interviene ahí es que, cuando un niño trabaja, valora más», entre otras razones que se exponen más adelante. [GF2]

No es, sin embargo, sin dificultades ni esfuerzo que los y las adolescentes que trabajan deben afrontar las exigencias de la escuela. Algunos de los participantes relataban, por ejemplo, que debían estudiar en el puesto de trabajo, alternando la actividad de estudio con la que le correspondía realizar en su empleo.

Yo estoy..., en el turno tarde estudio yo. En las mañanas estoy trabajando y haciendo mis tareas en el puesto. [GF1]

En resumen, el trabajo aparece, para los adolescentes trabajadores que participaron en el presente estudio, y seguramente para muchos otros, como una actividad complementaria, que no sustituye a la escuela. Dicho en palabras de uno de los entrevistados: «gracias al trabajo complementamos, ¿no? No preferimos trabajar por ir a la escuela». [GF2]

Incluso, tampoco desplaza ni limita, al menos en sus intenciones y proyectos expresados, el lugar que, para muchos, tienen los estudios en sus vidas. Al respecto, resulta sugestivo que muchos de los adolescentes entrevistados aspiren a seguir estudiando después de concluir sus estudios en el colegio. Son reiterativas expresiones como las que siguen:

Ahora mi meta mía es estudiar más, ¿no? [...] yo quiero estudiar eso y aparte estudiar... ¿cómo se llama?, diseño gráfico, eso me gusta también, porque me gusta estar pintando, dibujar, eso me gusta hacer. [GF3]

[Voy a estudiar] Gastronomía Internacional. El 10 voy a empezar. Es un instituto para estudiar todo lo que es gastronomía [...] y cuando termine estos dos años quiero meterme a estudiar danzas. He estado averiguando y mi mamá me dijo que hay una universidad [...] por San Isidro, ahí quiero estudiar. [...] [Ser] un gran profesor de danza. [GF1]

➤ Una herramienta de formación

Por otra parte, contrario a lo que podría esperarse, en lugar de percibir el trabajo como un factor de interferencia con los estudios, muchos encontraban, en su experiencia laboral, elementos que beneficiaban y, al mismo tiempo, potenciaban el aprendizaje escolar, por ejemplo, al llevar a la práctica, frente a problemas de la vida diaria, conceptos aprendidos en la teoría.

Muchos comentan «en el trabajo he aprendido lo que es la multiplicación, la resta, la suma», porque al momento de que tú vas, este, la venta de caramelos, no solamente tienes que tomar el vuelto y tienes que hacer, pues, cuánto sumas, cuánto restas, ¿no? Ahí se da el ejercicio, la práctica de la teoría que te dan en la escuela. [GF2]

Otros resaltaban la fluidez y capacidad para desenvolverse ante los demás, ganadas en el trato y la atención a las personas.

Cuando he trabajado, en el mercado, como carnicero, [...] ahí aprendes de la fluidez y a emplear una conversación más fluida con las personas. Entonces, ya no estás tímido o no estás tan callado, sino que también aprendes a soltarte, a desenvolverte, eso más que todo. [GF2]

Ligado a ello, algunos destacaban la posibilidad que les brinda el trabajo, por el encuentro con otras personas, de «compartir experiencias con otro entorno, fuera de la casa» [GF2] y aprender a ser más abierto a escuchar, a intercambiar.

Yo cuando iba a vender, vendía mucho a otras personas y compartíamos experiencias así, nos contaban cosas y yo les contaba cosas y como que, cuando trabajas, te relacionas más con las personas, das una confianza, como que es más abierto a escuchar, a hablar; en cambio, cuando quizás te sientas a ver televisión, como que no te relacionas, ¿no? [GF2]

Es en esta perspectiva que, para algunos, la experiencia laboral se valoriza, debido a la posibilidad de conocer y conseguir amigos, bien que de inmediato se constituya, por ello, en un terreno conflictivo, dadas las rivalidades, los celos, la segregación que se producen alrededor de las diferencias y estereotipos que pareciera introducir el hecho de trabajar.

Sí, sí es una experiencia de tener bastantes amigos, es una bonita experiencia; pero, a veces, este, no te tratan bien. >>[otro participante: Porque, a veces, entran a las pandillas, entran al alcohol]. >>[otro participante: Todo eso no es bueno si te juntas con chicos que, de un mercado, y tú llegas a tu comunidad y te dice «ay, que prefiere al chico del mercado que a nosotros, que esto que el otro», y te tienen odio y por eso hay problemas bastantes]. >>[otro participante: Porque, a veces, hay chicos del mercado que tienen, como se dice, palta con los de la comunidad, porque ellos bajan como pandilleros]. >>[otro participante: O sea, ellos tienen otra forma de pensar, como ellos no trabajan y no saben el significado que es trabajar, y ellos no entienden eso..., porque tienen, le dan de todo]. [GF1]

También hubo expresiones que atribuían al trabajo —al hecho «de apoyar, de aportar»—, la posibilidad de aprender «a valorarse, a quererse como personas, a superarse», lo cual, según dicen, «te da la posibilidad de conocerte». [GF2]

Finalmente, una idea que emergió en diferentes grupos focales es que el trabajo permite valorar las cosas que se tiene, el dinero que se gana, así como, el esfuerzo de los padres y, entonces, también los estudios, sobre todo, cuando en su financiamiento participa el adolescente. Dejemos que los mismos adolescentes lo expresen:

Cuando yo comencé a pagar mi instituto, sentía cómo se sufre cuando tú pagas un monto de cantidad de dinero para algo y mi papá..., yo sentí cómo su corazón de mi papá, cuando pagaba mi instituto, porque pagaba 400 soles mensuales y él trabajaba de noche, no para mí, sino para mis hermanos, y yo me puse a pensar cómo hace alcanzar lo que gana para todos. Entonces, ahí yo empecé a pagar mi instituto. [GF3]

Entonces, como que a mí, el tema de trabajar me ayudó bastante a valorar lo que tengo, a valorar lo que gano. [...] un niño que trabaja y que estudia valora más lo que tiene, porque el niño que ha trabajado, con el sudor de su frente, se ha comprado su cuaderno, su lapicero, su mochila, [...] en cambio, el niño que le dan todo, le ha venido todo fácil y no lo valora tanto. [GF2]

Por todo esto, tomando una expresión surgida en los grupos focales, que sintetiza lo dicho por sus participantes, «trabajar es una herramienta de formación porque aprenden muchas cosas, ¿no?» [GF2].

➤ Fuente de satisfacción

Sin embargo, el campo de las ganancias que se pueden lograr en el trabajo no se limita a las de la formación. Otra de las percepciones recurrentes es la que define el trabajo como un mecanismo para obtener un aporte económico, tanto para ellos mismos como para sus familias.

Inclusive [vendía] en mi propio colegio, en la hora de recreo y de clase y así también ganaba un aporte. En mi familia, hay un negocio, que es la venta de gaseosas, ahí también he aportado vendiendo [...] marcianos. [GF2].

Es interesante observar que no es lo económico en sí mismo, no es el dinero que pueden ganar lo que causa que el trabajo tome relevancia para los y las adolescentes —al menos, para los que participaron en los grupos focales, que seguramente representan la percepción de muchos otros, pero no serán las únicas—, sino la satisfacción que obtienen producto de él, relacionadas a diferentes motivos, muchos de ellos, ya arriba señalados (lo que da cuenta de la consistencia de lo encontrado).

Así, para algunos es la satisfacción de ayudar a sus padres a pagar las obligaciones de la casa o a comprar sus propios útiles o ropa, o de sentir que contribuye a aliviar la carga de esfuerzo y preocupación que aquéllos deben soportar, en especial, cuando se trata de la madre.

La primera vez que gané una cantidad de [...] soles, yo me sentía emocionado, [...] me causaba satisfacción, en la forma que yo puedo ayudar a mi mamá a que ella pueda pagar la luz, el agua y poder comprar mis útiles, o sea, me sentía feliz, emocionado porque yo también he contribuido a que mi mamá deje de desvelarse tanto, deje de estar madrugando, deje de estar forzando su cuerpo [...]. O sea, trabajar de esa forma me genera una excitación, en el sentido que he logrado que mi mamá esboce una sonrisa y que baje su... su estrés. [GF2]

[Estoy contenta] porque le ayudo a mi mamá. [GF1]

También es la satisfacción de haber logrado autonomía y capacidad para decidir y realizar las cosas que quieren, comprar las cosas que gustan, sin depender de la voluntad de sus padres. Es éste uno de los motivos de satisfacción obtenidos en el trabajo que, a la luz de las expresiones de los y las adolescentes y de su reiteración, se muestra como uno de los más valorados por ellos.

Yo me siento feliz, porque mi mamá ya no me está gritando que «tanto pides plata», o sea, ya no... Simplemente, una ya tiene, para utilizar, un dinero, o sea, ya es propio, ya veo lo que hago, incluso yo me compraba mis cosas, y ahora mi mamá se siente feliz y, cuando ayudo, también me pone feliz. [...] Me complace porque cualquier cosa que quiero hacer, [...] hago, no necesito que mi mamá me diga «toma dinero». [GF2]

[Me siento orgulloso] Que yo disponga de mis necesidades que tenga, sí cuando yo quiero estudiar algo, como ya tengo ahorrado un poco mi dinero, puedes ir a estudiar, [...] ya no preguntarle a mi papá «Esto cuesta tanto, ¿puedo estudiar?». Eso no, eso uno se siente orgulloso que yo mismo pueda corresponderme mis gastos. [GF3]

Para otros adolescentes, era en el hecho de reconocerse «útiles para la sociedad y para sus familias» y saberse reconocidos por los otros —por ejemplo, al vender los productos que elaboraban o algún servicio que ofrecían—, que obtenían satisfacción, que se sentían orgullosos.

En el momento en el que lo que yo hacía trabajando le gustaba a las personas para que lo compren, yo decía «tengo habilidades». El darse cuenta de que tienes habilidades, el darte cuenta de que eres útil para la sociedad, útil para tu familia, te hace sentir bien, y te hace sentir orgulloso. [GF2]

Finalmente otros señalaban, simplemente, que les gustaba, que encontraban satisfacción en trabajar. Bueno, en el caso mío, yo nunca he trabajado por necesidad, mas sí por dar el gusto. [...]. A mí me gusta trabajar en todo, en realidad, me gusta ayudar a mi mamá, más me gusta en ventas, me gusta todo lo que es manualidades. [GF2]

Siempre, siempre me ha gustado trabajar. [GF2]

Aunque, en un testimonio, se abrió paso una dimensión que no, por infrecuente, podrá ser dejada de lado por desdeñable, a saber, que algunos podrían encontrar, más bien ellos, alivio a la carga propia, producida por la culpa, por sentirse como un mantenido, un vago.

Si, quizás, yo nunca hubiese trabajado, nunca hubiese sentido esa sensación de aportar. Me hubiese sentido como una vaga, mantenida. [GF2]

6.3.6. Percepciones sobre las autoridades y las políticas del Estado

Este eje temático fue motivo de discusión en sólo uno de los grupos focales, que convocó a adolescentes trabajadores organizados en una de las asociaciones.

➤ Sobre las políticas de Estado y las autoridades

Una primera percepción sobre las políticas que con relación al trabajo infantil desarrolla el Estado es que están construidas, no sobre el reconocimiento del niño, niña y adolescente como sujeto de derecho, con cierta autonomía y capacidad de juicio, sino sobre una visión que los piensa, con relación al trabajo, siempre como objeto de manipulación y maltrato, «simplemente como pobrecito». [GF2]

Es como..., como decir, un paradigma, ¿no? Como ve un adulto, así ven a un niño trabajador, simplemente como pobrecito, así, como..., o sea, así como, simplemente que damos pena a la sociedad, cuando en realidad no debería ser así, ¿no? [GF2]

Las autoridades piensan que nosotros, si trabajamos, es malo; ellos piensan que nosotros, si trabajamos, nos maltratan, nos manipulan, [...] piensan que así vamos a mejorar, pero no es así. [GF2]

Sin embargo, paradójicamente —señalaba uno de los participantes en dicho grupo focal—, «se nos hace ver... o sea, se nos criminaliza el derecho de trabajar, ¿no?, nos persiguen, o sea, se nos margina, muchas veces, a los niños que trabajan» [GF2]. Es decir, con el fin de protegerlos de la posibilidad de ser explotados, maltratados, manipulados, se termina, en palabras de estos adolescentes, persiguiéndolos, criminalizándolos, hasta el punto que ellos sienten que «básicamente, nos quieren desaparecer, eliminar, que estamos haciendo algo malo para la sociedad» [GF2].

De acuerdo con la percepción de los y las adolescentes que participaron en los grupos focales, tampoco los programas del Estado han logrado nada, pues aquellos que fueron «creados para la erradicación, dan alternativas de erradicación, pero no dan un..., una continuidad» [GF2], no tienen continuidad.

Por ejemplo, lo que era Telefónica, sacaron siempre, ¿no?, campañas de pro-niño, ¿no?, que de tal año a tal año, se va, este, no va a haber ni un niño ni adolescente que trabaja [...] y hasta ahorita no se ha logrado nada. [GF2]

En consecuencia, a lo que las políticas y programas del Estado terminan reducidos, en la percepción de los y las adolescentes, es a un «cierra-puertas», a acciones de expulsión de los espacios, a un «tú ya no entras a trabajar acá».

Ellos [los niños de un cementerio] trabajan con sus baldecitos, sus carritos, porque ellos limpian todo lo que son las tumbas. [...] Les pagan tres, cinco soles por limpiar. En la mañana trabajan y en la tarde estudian; el otro grupo, en la tarde trabajan, en la mañana estudian, no dejan de estudiar. Y la forma del Estado erradicar [...] es cerrarle las puertas a esos niños. Es como decir «sabes que tú ya no entras a trabajar acá», quitarle sus herramientas de trabajo, [...] le cerraron las puertas y les quitaron sus baldes, sus trapos. [GF2]

En suma, quedan convertidas en políticas de exclusión social que, como tales, empujarían a los niños trabajadores, a muchos, a un sin-lugar (sin lugar en la casa —lo hemos visto—, sin lugar en la escuela, sin lugar de trabajo, sin lugar para la construcción de lazo social) y sin alternativas.

Por lo demás, tampoco las acciones de inspección parecen realizarse, ni aun en los sitios en los que las autoridades conocen que trabajan niños, niñas y adolescentes. Ninguno de los participantes en los grupos focales ha sido parte, ha visto o conocido intervenciones de este tipo. Ninguno tenía idea de lo que se trataba. Veamos algunas expresiones:

Sólo en construcción, nomás, cuando una vez me fui con mi papá, me llevó a su trabajo, veía a los inspectores que veían si tenían o no tenían casco, tenían que estar siempre al tanto de todos los trabajadores para que no les pase nada. [GF1]

No llegan a los mercados. En el mercado, veíamos nada más lo que es..., venían a cobrar, nada más, eso es lo único que hay en el mercado, vienen a cobrarte por tu puesto, nada más. [GF1]

En este contexto, quienes aparecen, en la percepción de los adolescentes trabajadores, como autoridades, es el serenazgo (la policía municipal), y lo que hacen es «maltratar», es quitarles sus instrumentos de trabajo, incluso robarles el dinero que ganaron. Entonces, «las autoridades» —que debieran ser instancias de protección para los niños trabajadores—, por las funciones que cumplen, por las acciones que realizan, terminan convirtiéndose en persecutores y sus intervenciones, en abuso.

Había una noticia de que un chico trabajador vino de Huancavelica aquí a la ciudad, de lustrabotas, [...] y le quitaron su instrumento de trabajo, ¿no? Incluso sus monedas que había ganado durante el día, no estaba, [...] y eso lo hizo el serenazgo. Entonces, eso ya es un abuso por parte de las autoridades, eso es lo que están haciendo. [GF2]

Sin embargo, habría también, en la aplicación de estas políticas, cierta discrecionalidad; no en todas partes se realiza, o no, de la misma forma. Los y las adolescentes mencionaban, en la discusión, que había lugares, ciudades, donde los niños podían estar trabajando y era «algo normal», nadie los botaba ni les quitaba sus cosas.

En mi caso, en Lambayeque, [...] no te quitan lo que trabajas, ni te botan, ni te botan, ni te botan a un albergue ni a nada por el estilo. Allá ven que un niño está trabajando y es algo normal... [GF2]

➤ **Sobre los efectos de las políticas**

Cabe, en estas condiciones, preguntarse por las consecuencias de estas políticas y de la visión que las soporta. Un primer efecto se expresa, al parecer, precisamente en el nivel político: «No nos toman en cuenta», manifiestan los y las adolescentes. No significa esto que no hablen con ellos: los pueden llamar, preguntarles qué piensan, escuchar sus propuestas y opiniones; sin embargo, al final, las autoridades tienen la última palabra y dejan de lado lo propuesto por los y las adolescentes, pudiendo acordar incluso lo contrario.

Lo que sucede es que, si le pareció interesante tu idea, tu percepción del caso, eh, ya, te dicen, ya lo escucharon, pero, a las finales, no lo escriben en lo que sacan, no lo toman en cuenta. ¿De qué sirve que te escuchen cuando no te van a tomar en cuenta, cuando van a acordar lo contrario? O sea, participamos, pero al final ellos toman la última palabra, [...] lo que hacen es sacar todo lo que hemos propuesto. [GF2]

Esta situación se presenta, según los y las adolescentes, en diferentes niveles, incluso en las instancias del sistema de protección y en las comisarías, donde tampoco toman en cuenta su palabra, en tal caso, su denuncia (de maltrato, abuso o explotación), pues no les creen, «piensan que yo estoy mintiéndoles, [que] es algo falso». Su palabra no tiene valor, no es sujeto de derecho, por tanto, no es posible, «no aceptan que un niño vaya a denunciar».

Y el Estado, ¿cómo quiere de que los niños, niñas, adolescentes expresen su malestar, o quizás, la situación en la cual están pasando de explotación, de que no le pagaron, de que las violaron, etc., si no hay una protección?, o sea, ¿de qué sirve que tú te vayas así, así, cuando, a veces, a las finales, no te toman en cuenta, y la policía como que «retírate de acá»? [...] porque simplemente no toman en cuenta [...] no lo reconocen las instancias del sistema de protección. >>[otro participante]: Piensan que no tenemos la capacidad [...] digamos, eh, yo estaría trabajando y mi patrona, o sea, me abusa de mí, si yo me..., si yo quiero denunciar, yo misma voy a la comisaría, no me hacen caso, o sea, piensan que yo estoy mintiéndoles, es algo falso. >>[otro participante]: Y nunca nos explican el porqué de su accionar, porque simplemente nos botan y no nos escuchan. [GF2]

Por ejemplo, si yo soy abusada sexualmente de mi papá, pongámonos en el caso, y voy a denunciar a la comisaría, entonces, «ven con tu papá». ¿Cómo voy a venir con mi papá, si es él quien ha abusado sexualmente de mí, no? [GF2]

La segunda consecuencia se deriva de este hecho –del desconocimiento de su palabra– y de la marginalización del trabajo; a saber, que los niños, niñas, adolescentes, ante situaciones de peligro, maltrato o abuso en el trabajo, «no podemos denunciar».

En caso que los policías >>[otro participante: ...Serenazgo] agarran a un muchacho, les quitan sus cosas, son maltratados, muchos no pueden denunciar, no podemos denunciar porque... >>[otro participante: No está permitido en la ley]. ¡Exacto! [GF2]

Esta situación, seguramente no esperada, coloca evidentemente a los niños trabajadores en condiciones de mayor vulnerabilidad.

A ello habrá que sumar los efectos directos de la aplicación de las medidas de prohibición, entre ellas, por ejemplo, el decomiso de los artículos que vende o la pérdida del trabajo, que podrían empeorar su situación económica y empobrecer sus condiciones de vida.

Ahora, el chico, ¿qué hace ahora? Ya me quitaron mis caramelos, lo que había ganado, y ahora me quedo peor de lo que estaba. Entonces, el Estado, a veces, no piensa más allá de lo que hace [...] Claro, la idea es esa de que un niño, de cinco, de nueve, diez años, en las partes del Perú, pueda salir sin riesgo, sin peligro más que todo, a vender. [GF2]

También agregar los efectos subjetivos, entre ellos, el temor, que se produce por el solo hecho de efectuarse con algunos, incluso por el hecho de existir como narración o rumor en la habladuría de la gente, sin necesidad de experimentarse.

Yo, en ese tiempo, también tenía temor, cuando... cuando también conocía de esos casos, pero felizmente no me ha pasado. [GF2]

En este mismo orden de efectos, los y las adolescentes que participaron en los grupos focales nos advierten que políticas de esta naturaleza podrían empujar a los niños trabajadores a situaciones y trabajos más riesgosos debido a la falta de alternativas (pero también podría preverse, como reacción de protesta o como efecto mismo de la expulsión del lazo social, de no tener un lugar en él –entonces, se opta por uno al margen, un lugar marginal).

Si yo trabajo y me dice Yachay, viene a mi trabajo: «ya no vas a trabajar porque eres una menor de edad», y me sacan de mi trabajo; pero no me dan una alternativa en la que, quizás –si mi trabajo antes era riesgoso–, podría ser menos riesgoso, no me dan, y entonces, ya no tengo ese trabajo, quizás puedo incluso buscar trabajos más riesgosos. [GF2]

➤ ¿Qué nos quieren decir?

Finalmente, hay un efecto que logró expresarse, sobre todo en uno de los grupos focales, a modo de una pregunta que interroga y reconduce la discusión de estas políticas hacia el contexto cultural, tanto

ancestral como moderno, del país: «¿Qué nos quieren decir?». Con esta pregunta pasan a evidenciar serias contradicciones en los mensajes que perciben de la sociedad o, como decían en algún momento, de los adultos.

Por un lado, señalan una contradicción con la tradición andina (cuyas raíces sabemos que se remontan, al menos, a la cultura incaica), por la cual, los niños, niñas y adolescentes participan en la actividad productiva de sus familias. Es una costumbre, una tradición, que ellos localizan en la sierra del Perú (y se la representan operando de modo tan arraigado que dicen que «muchos niños y adolescentes que trabajan no lo llaman trabajo»), pero que se puede reconocer en los enunciados recogidos en todos nuestros grupos focales. Dicho en sus propias palabras:

En la sierra de nuestro Perú hay muchos niños y adolescentes que trabajan, y ellos no lo llaman trabajo, o sea, para ellos, es una costumbre, una tradición y nadie allí va a decir «yo trabajo», [...] y eso que están aportando a la canasta básica familiar. [GF2]

Por otro lado, encuentran que siempre se busca que los niños estén ocupados, que no se queden mucho tiempo sueltos (en el Internet, con los amigos, en las esquinas o parques), a expensas de la posibilidad de «caer en tantos vicios» —es lo que captan de los mensajes del Otro social—; de manera que el mundo adulto no escatima esfuerzos para ofrecerles y hacer que participen en actividades que sean «productivas», útiles para sus vidas, que los conduzcan a ellos mismos a serlo.

O sea, en la parroquia [...], siempre se hace de que, de que los niños estén ocupados en sus tiempos y no estén, quizá, tanto tiempo en el internet, tanto tiempo en los parques, o sea, tantos vicios que hay hoy en día, tantas cosas que caen ya desde pequeños y te van formando con esa perspectiva mala. Entonces, desde muy pequeños, nos enseñaron a hacer los aretes, las pulseras, a coser, tejer, diferentes cosas, a lo que es la repostería, cosas importantes que mañana más tarde van a servir para ti mismo. [GF2]

Sin embargo, cuando trabajan, se los señala —así perciben los mensajes y acciones que provienen del Estado— como haciendo algo malo, «o sea, hace de que el trabajo es malo».

Para ellos, estamos haciendo algo malo, por eso es que ellos no quieren que nosotros trabajemos. [GF2],

O como mendigos, a los que se debe denunciar. Porque es lo que —según recuerdan— una pancarta plantea: «si ves a un niño trabajando denúncialo», para lo cual «dejan el número y ya».

Hay varios programas, entre ellos, la ley de mendicidad, que hace creer, o sea, pone a los niños que trabajamos como mendigos, o sea, si yo soy una niña que trabaja y veo pancartas pegadas que me dicen que el dinero nos condena a la mendicidad, o sea, yo misma me voy a considerar como que, asu, estoy haciendo algo malo, no lo debo hacer, o sea, me mentalizan a algo negativo y es algo de lo que.... ese es el mensaje que te da. [GF2]

Y también refieren que son señalados como «culpables del bajo rendimiento académico».

Como Estado, como gobierno, siempre se habla de que los niños que trabajan son un factor que no promueve un mejor desarrollo como Perú y que somos los culpables que la educación sea... >>[otro participante: bajo rendimiento académico]. Claro, nosotros somos los culpables del bajo rendimiento académico. [GF2]

Frente a ello, se defienden con argumentos que no resultan de ningún modo desdeñables, que incluso sorprenden:

Nosotros no estamos mendigando, porque mendigar es cuando tú nos das tu dinero y nosotros no te damos nada a cambio; pero nosotros te damos un producto. Quizás esos niños que trabajan en la calle, vendiendo, [...] lo venden algo un poco más caro porque no compran, por ejemplo, al por mayor, [...]

pero no están mendigando, te están dando un producto a cambio de un dinero. >>[otro participante: Es su trabajo de ellos]. [GF2]

He tenido la oportunidad de leer documentos y ahí explica, a nivel de porcentajes, que la mayor cantidad de niños que no van al escuela no trabajan, o sea, muchas veces decimos que no van a la escuela por ir a trabajar; pero, en realidad, la mayor cantidad que no van, no trabajan. [GF2]

6.3.7. Las propuestas de los adolescentes

➤ ¿Que desaparezca el trabajo realizado por persona menores de edad?

Algunos adolescentes –sobre todo aquellos que participan en los programas municipales, que abonan en la perspectiva de la erradicación del trabajo infantil– señalaban no estar de acuerdo con la participación de los niños y niñas en actividades laborales y, en cambio, planteaban «que desaparezca».

Es estresante, estresa mucho, aunque sea de..., hasta niñitos.... Sí, no estaría de acuerdo que trabajen porque es algo peligroso y todavía no saben las experiencias que hay en el mundo. [GF1]

Lo curioso es que ellos se excluyan de la restricción, la que debe recaer sobre los otros, «los que son niños, para que no les pase nada». «Sí, porque los niños deben estudiar, no trabajar» [GF1]. Y el otro argumento propuesto es que, siendo adolescentes, ellos saben cómo es la experiencia, saben qué es el peligro.

Ya nosotros somos adolescentes, aunque sea más o menos, sabemos cómo es la experiencia, ¿no?; pero mandar a vender a niñitos chupetes, caramelos, en los carros, no se sabe lo que le puede pasar. [...] Nosotros sabemos qué es el peligro y ellos no. [GF1]

Lo cierto es que ellos no estarían dispuestos a dejar de trabajar, a menos que se emita «una ley, que los y las adolescentes no deben trabajar [...]». Y ahí, podemos dejar de trabajar». [GF1]. Pero no fue sino dejar que circule un poquito la discusión para que fuera bajando la edad de la propuesta, a 14, a 11 años:

No, mejor dicho, desde los 14, ya pe', pa' que trabajen si ellos quieren, dependiendo también. >>[otro participante: Dependiendo si ellos quieren o no]. >>[otro participante: Porque nadie lo obliga]. >>[otro participante: Nadie lo puede obligar]. Claro. [GF1]

Para ellos, entonces, el problema no es la edad. No es con la incorporación en el trabajo de niños de 11 o 14 años, que parecieran estar en desacuerdo, sino con su incorporación involuntaria, obligada. Tampoco expresan desacuerdo con su propia incorporación. Por el contrario, varios de ellos señalaron que, de poder elegir de nuevo, volverían a trabajar.

Yo sí [volvería a trabajar]. >>[otro participante: Sí, también, porque hay..., y como se aprende experiencias. Si estuvieras encerrado en casa, ¿qué hubiéramos aprendido? Los papás estaban todo el día en el mercado. Encerrados ahí. Yo sí volvería a trabajar]. >>[otro participante: Sí, porque sería una ayuda para mi mamá]. >>[otro participante: Yo me divierto trabajando]. [GF1]

En consecuencia, ésta no pareciera ser una propuesta que realmente exprese lo que los y las adolescentes que la formulaban piensan y sienten, sino una propuesta tomada prestada del discurso institucional o social. Una posición diferente es la que aparece expresada en los grupos focales conformados por los y las adolescentes de las organizaciones juveniles.

➤ Partir del conocimiento de la realidad y mejorar las condiciones

Una primera propuesta, formulada por ellos, es partir del conocimiento de la realidad –que en cada caso podría ser diferente–, en lugar de partir sólo de ideas, creencias, prejuicios, incluso teorías que se

resisten a ser verificadas en los hechos. En tal sentido, consideran que hay que comprender la situación y los motivos de cada niño con el que se interviene, y no simplemente etiquetarlo y actuar en consecuencia, según la fórmula que corresponde a la etiqueta dada. Es lo que queda expresado, por ejemplo, en la siguiente viñeta:

Siempre te juzga, que no van [a la escuela] porque trabajan; pero también, hay..., hay que conocer, también, la realidad, ¿no?, y ser realistas, que hay niños que trabajan que no asisten a las escuelas, y la idea también es..., que hay que comprender, ¿no?, quizás el Estado no sabe que cuál es la situación de ellos, simplemente le ponen que no van a la escuela y que hay que eliminar a los niños que trabajan por ese mismo motivo. [GF2]

Para ello, proponen la necesidad de escuchar a la «gente que está en el problema o que es parte de esa realidad», en este caso, a los niños, niñas y adolescentes que trabajan. Si no se les escucha — señalan—, no se puede conocer el porqué del problema y cambiar la realidad.

Si el Estado también se preocuparía y, en los proyectos como el Yachay, que están en, en contra de lo que realizamos, si pudiera tener una manera más objetiva y participar chicos que estamos trabajando, podría hacerse un proyecto diferente, ¿no? Porque si no se les toma en cuenta, muchas veces, no se conoce el porqué del trabajo, si conociera el porqué, quizá, los programas apoyarían para que la realidad cambie. [GF2]

Por lo demás, es una propuesta que corresponde a lo planteado en la Convención y que los mismos adolescentes reivindican:

Que se nos reconozca como sujetos de derecho, que podemos participar, proponer y, sobre todo, que haya una consulta, ¿no?, [...] no para ser tomados como objetos, que pueden decidir sin nosotros, ¿no? [GF2].

De este modo, partiendo del reconocimiento de su palabra y, a través de ello, de lo que sucede en la realidad, se podrá discutir qué hacer:

La idea es que se nos reconozca, para luego hablar del tema de protección, mejores condiciones, de valorar al niño que trabaja y, sobre todo, que no esté expuesto a ser vulnerado en otros, en los otros derechos, y que no sea explotado, ¿no? [GF2]

En consecuencia, se desprende que lo que proponen es, en lugar de centrar las políticas e intervenciones en la erradicación, centrarlas en las condiciones de trabajo, que muchas veces vulneran sus derechos y los colocan en peligro. Es una propuesta que plantean con claridad en diversos pasajes de la entrevista:

Lo que proponemos es que, más allá de tener una política de erradicación, es una política de mejora de condiciones [...]. Lo que debería hacer el Estado es mejorar mis condiciones. [GF2]

Y es una propuesta que va más allá del ámbito laboral o del centro de trabajo, que abarca también el espacio público, en la medida que por él transitan para trabajar —y podríamos agregar para ir a la escuela o para jugar.

Sería más feliz si [...] el Estado pudiera poner proyectos, programas, que se vea que el niño está siendo protegido y que puede salir a trabajar y que ningún pedófilo o abusador lo someta a cualquier vulneración. [GF2]

➤ **¿Qué acciones y programas?**

Sin embargo, la mayor parte de las propuestas de intervención enunciadas en los grupos focales —aquéllas que corresponden al nivel más aplicativo de las acciones y programas—, estaban centradas, más que en las condiciones de seguridad, en el propósito de mejorar el acceso de los niños y

adolescentes trabajadores a la educación. Entre ellas, algunas consistían en poner a su disposición alternativas de trabajo que les exigiera menos tiempo y les pagara mejor con el fin de que puedan entonces estudiar.

El actuar del Estado debería ser, allí, darle un trabajo que, quizá, a ellos, les esfuere menos tiempo realizarlo y mejor protección tengan a realizarlo, y entonces, allí, ellos, quizá, sí les va a alcanzar el tiempo para poder estudiar. Quizá realizan trabajos que son de mucha duración, de mucho tiempo y les pagan muy poco, les pagan muy poco, entonces.... Yo conozco casos de chicos así. [GF2]

Esta es una propuesta, al parecer, basada en los resultados de algunas experiencias de su propia organización, en las cuales ellos mismos organizaban sus tiempos de trabajo e invitaban a otros a participar, con lo cual lograban hacerse un tiempo en el cual estudiar.

Hemos ido ayudando, [...] [se juntan con nosotros], hacen el mismo trabajo en menos tiempo y pueden estudiar. Si el Estado lo hiciera a nivel nacional, a cuántas personas ayudarían. [GF2]

Por eso que, en la organización, no todos trabajan a diario, de lunes a domingo, sino que..., yo, por lo menos, en mi caso, yo trabajo, a veces, martes, miércoles, viernes y sábado, o sea, cuatro días, cinco días. Y otros días, en mi descanso, más me dedico al estudio. No es obligatorio trabajar todos los días, [...] es un trabajo autogestionario, o sea, libre. [...] somos independientes, pero somos organizados. [GF3]

Otra propuesta, que responde a la misma lógica pero que toma el problema desde el polo opuesto, es la de implementar escuelas para niños, niñas y adolescentes trabajadores, con horarios adecuados para ellos.

La idea es que el Estado puede ayudar también a que ese chico no pierda la escuela, ¿no?, porque es..., obviamente, que no va a la escuela por trabajar, porque, por su realidad, en el sentido de que..., la mamá está enferma, no hay un papá, o sea, la familia no está construida de forma estable.... Entonces, una escuela para niños trabajadores, en la cual el horario se pueda adecuar a ellos, sería bueno, ¿no? [GF2]

Dentro de este mismo orden de ideas, alguno propuso impulsar programas de formación para niños, niñas y adolescentes trabajadores, que aprovechando la experiencia laboral en la que están insertos la potencien como espacio de aprendizaje, promoviendo con ello, por ejemplo, sus capacidades de negocio, la aplicación de las matemáticas, entre otras, articulando la educación con la solución de problemas cotidianos y con el interés de cada niño.

[Tenían un] programa de microfinanzas para niños, niñas y adolescentes trabajadores [...] donde hacían manualidades, los niños, y ellos lo vendían, les daban un dinero pequeño y ellos sabían cómo negociar, o sea, eran microempresarios, ¿no?, [...] y no descuidaban la educación, ¿no? Entonces, desde muy pequeños, aprendían a formarse en el tema económico, también a desenvolverse, ¿no? Entonces, así como esos programas existen, el Estado debe promover más, ¿no?, por ejemplo, este, programas que se adecúen a sus horarios, mientras estudian y trabajan, ¿no? [GF2]

No obstante, la pregunta sobre qué hacer, en concreto, en situaciones en las que niños o adolescentes se meten a trabajar en actividades o lugares con mucho riesgo, no dejó de ser formulada ni afrontada por los y las adolescentes. El planteamiento completo de la pregunta es «¿cómo haces ahora si ellos ven que allí pueden conseguir un dinero?». La propuesta no deja de sorprender por la posición ética que implica, por el respeto a las decisiones de aquel al que se reconoce como sujeto de derecho. Se puede formular de este modo: «Sin imponer mi criterio del bien, ofrecer alternativas de trabajo mejor y de vínculos nuevos». Y no es este último un elemento de poca monta, que pueda dejarse alegremente de lado.

Yo he tenido la oportunidad de conocer a los chicos [que se meten a lugares como las tuberías, con mucho riesgo de contaminarse] [...], ¿cómo haces ahora ahí? Ellos ven que ahí pueden conseguir un dinero, pero nosotros, sin ánimo de imponer, porque obviamente cada uno tiene su idea. La idea es

tratar de, [...] nosotros no promovemos el trabajo, sino damos alternativas de trabajo, [...] poder dar un taller de bisutería, entonces el chico que trabajaba [en la tubería] también tenía que estar en una reunión y pueda aprender cómo hacer los collares, las pulseras, los aretes; [...] se hacen actividades, muchas cosas que también te hacen estar en un entorno saludable, en un entorno digno, en un entorno donde ya no estás con la basura. [GF2]

Hay, sin duda, en estas propuestas, elementos que extraer para repensar los lineamientos de políticas y propuestas de intervención con relación al tema del trabajo de niños, niñas y adolescentes, así como frente al problema del trabajo infantil.

6.4. Conclusiones

- a) La Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 12) y el Código de los Niños y Adolescentes (artículo 9) reconocen el derecho de los niños, niñas y adolescentes a expresar su opinión en todos los asuntos que les afecten y a que ella sea tenida en cuenta en función de su edad y madurez.
- b) Para la realización del presente informe, la Defensoría del Pueblo realizó cuatro grupos focales con 22 trabajadores menores de edad. Aunque los testimonios tienen un carácter exploratorio, que debe ser profundizado mediante la implementación de mecanismos de participación, resulta importante dar cuenta de las principales percepciones en relación a los temas planteados como principales en el momento del diseño de los grupos focales.
- c) En relación a las razones o motivos que influyeron en la decisión de los niños, niñas y adolescentes de trabajar y continuar trabajando, los participantes dieron cuenta de una gran diversidad de motivos, lo que conlleva a afirmar que la participación de niños, niñas y adolescentes en el mundo laboral es un fenómeno no uniforme sino diverso, que expresa diversas realidades. En ese sentido, entre las causas o motivos se señalaron la pobreza, la enfermedad de algún familiar, la búsqueda de autonomía, la identificación con los padres (o con las actividades que estos realizan), e inclusive, la alternativa a «socializarse» en la calle.
- d) Respecto de cómo el trabajo limita o posibilita su acceso a educación, recreación y salud, si bien el trabajo aparece como una actividad complementaria, que no sustituye a la escuela, su desarrollo no se encuentra exento de dificultades para los adolescentes trabajadores (p. ej. estudiar en el puesto de trabajo). Por otro lado, no dejan de reconocer que la actividad laboral puede implicar riesgos, llegando incluso a distinguir entre las peores formas de trabajo y las actividades delictivas.
- e) Asimismo, aunque no de forma mayoritaria, hicieron alusión al cansancio y a la falta de tiempo, que les impide realizar otras actividades de carácter lúdico y social, propias de la adolescencia.
- f) En relación al contacto con las autoridades de trabajo, ninguno de los participantes ha visto o conocido inspecciones o intervenciones de este tipo. Sin embargo, en su percepción, las autoridades que debieran brindarles protección (p.e.: serenazgo), terminan convirtiéndose en «perseguidores», ejerciendo de modo discrecional y abusivo sus funciones, al quitarles sus instrumentos de trabajo o decomisar el dinero que ganaron.
- g) Con respecto a las políticas sobre trabajo infantil, para los adolescentes no parece haber otra opción que la erradicación de toda forma de trabajo —calificadas como ineficaces— no tomándose en cuenta su opinión en la elaboración de dichas políticas. Lo paradójico es que, si bien se busca con ella protegerlos, se termina exponiéndolos a condiciones de mayor precariedad económica, al quitarles sus medios de subsistencia, y de mayor vulnerabilidad frente al abuso.

CONCLUSIONES

Definición Trabajo Infantil

1. La OIT entiende al trabajo infantil como aquel realizado por niños y niñas por debajo de la edad mínima legalmente exigida para realizar determinados trabajos, o el trabajo que, por su naturaleza o sus condiciones perjudiciales, se considera inaceptable para las personas menores de edad.

Consecuencias del trabajo infantil

2. Según diversos estudios, el trabajo infantil tiene diversas consecuencias negativas en la vida de una persona menor de edad: a) contribuye a perpetuar el ciclo de pobreza, porque no permite que se capaciten adecuadamente, haciéndolos menos competitivos en el mercado laboral, b) afecta al derecho fundamental a la educación, pues el tiempo que ocupa la persona menor de edad realizando actividades laborales dificulta que pueda asistir a la escuela o que rinda de manera eficiente, y c) vulnera el derecho fundamental a la salud, por cuanto realizan actividades que exceden su capacidad física y psíquica.

Obligación de protección frente al trabajo infantil por parte del Estado

3. En el caso de las personas menores de edad que trabajan, existe una obligación de protección especial que determina una serie de deberes para los Estados, organismos internacionales, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Dicha obligación se sustenta en el hecho que el trabajo a corta edad impide un adecuado desarrollo integral, así como el ejercicio pleno de los derechos fundamentales a la educación, salud, recreación, etc. Para determinar cuáles son esos deberes se debe aducir a los instrumentos internacionales y nacionales sobre la materia.

Marco normativo internacional en materia de trabajo infantil

Convenio OIT 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo

4. Este Convenio tiene dos objetivos centrales: a) establecer una edad mínima de acceso a cualquier trabajo, a partir de la cual los y las adolescentes pueden realizar válidamente actividades laborales, y b) abolir de manera efectiva el trabajo de niños y niñas, y elevar progresivamente la edad mínima de admisión al empleo.
5. En cuanto a la edad mínima para el trabajo en general, el convenio establece en 15 años la edad mínima, y excepcionalmente en 14 años para los Estados con economía insuficientemente desarrollada. Respecto de la edad mínima para el trabajo ligero, el convenio establece que la legislación nacional podrá permitir el empleo o el trabajo de personas de 13 a 15 años (12 a 14 en economías en desarrollo), a condición de que no perjudiquen su salud o desarrollo ni su asistencia a la escuela. Finalmente, en relación a la edad mínima para trabajos peligrosos, el Convenio 138 precisa que la edad mínima en estos casos no deberá ser inferior a los 18 años, aunque —excepcionalmente— se podrá autorizar el empleo o el trabajo a partir de la edad de dieciséis (16) años, siempre que se garanticen los derechos de los y las adolescentes, y que además hayan recibido instrucción profesional adecuada.
6. Para el caso de artistas menores de edad, el artículo 8 del Convenio 138 precisa que se puede establecer excepciones a la edad mínima de acceso al trabajo, por lo que se reconoce un tratamiento especial para los niños, niñas y adolescentes artistas. En ese sentido, precisa que es

necesario que los Estados determinen normativamente las condiciones para llevar a cabo dichas actividades especiales, a fin de garantizar una adecuada protección de los derechos fundamentales de las personas menores de edad involucradas.

Convenio OIT 182 sobre las peores formas de trabajo infantil

7. El Convenio 182 OIT —que complementa al Convenio 138 OIT— considera que existen actividades que no pueden ser toleradas por afectar gravemente los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes y que, por ende, deben ser eliminadas inmediatamente. La OIT afirma que estas acciones —calificadas como las «peores formas de trabajo infantil»—, no solo son crímenes sino que constituyen igualmente formas de explotación económica que, al asociarse al trabajo forzoso y a la esclavitud, no guardan relación alguna con la noción clásica de trabajo.
8. Las peores formas de trabajo infantil son: a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y d) los trabajos que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. En este caso, deberán ser determinados por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas y, además, su lista deberá examinarse periódicamente.
9. De acuerdo al Convenio 182, los Estados están obligados a cumplir con sus disposiciones, recurriendo inclusive al Derecho Penal, ya que las peores formas de trabajo infantil suponen graves afectaciones a bienes jurídicos de especial relevancia para la sociedad, y que buscan proteger a un sector vulnerable de la población como son los niños, niñas y adolescentes.
10. Otros instrumentos que reconocen la obligación de los Estados de proteger a los adolescentes que trabajan son la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño se ha pronunciado sobre el tema en las observaciones generales N° 16: «Sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño» y N° 17 (2013): «Sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes».

Marco normativo nacional en materia de trabajo infantil

11. En el ámbito nacional, el Estado peruano reconoce la obligación de protección a los adolescentes trabajadores en diversas normas. Así, la Constitución Política de 1993 reconoce en su artículo 23 el deber del Estado de proteger a las personas menores de edad que trabajan.
12. El Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337) establece una regulación especial para el adolescente que trabaja: edad mínima de 14 años —con excepción de trabajos ligeros que exige 12 años—.

13. En los artículos 56 y 57 del CNA se señala que la jornada de trabajo será de: a) 6 horas diarias como máximo, para adolescentes entre 14 y 17 años; b) 4 horas diarias como máximo para adolescentes entre 12 y 14 años y c) 4 horas para adolescentes entre 15 y 17 años, en caso de trabajo nocturno —entre las 19.00 y las 7.00 horas—, requiriéndose además autorización judicial.
14. El CNA en sus artículos 59, 64 y 66 precisa que el adolescente trabajador no percibirá una remuneración inferior a la de los demás trabajadores de su misma categoría en trabajos similares. De esta manera, la legislación protege específicamente a los jóvenes trabajadores contra cualquier discriminación en materia de remuneración. De otro lado, establece que las personas menores de edad también pueden ejercer derechos laborales de carácter colectivo, pudiendo formar parte o constituir sindicatos por unidad productiva, rama, oficio o zona de trabajo. Éstos incluso pueden afiliarse a organizaciones de grado superior.
15. El artículo 65 del CNA establece que los adolescentes trabajadores podrán reclamar, sin necesidad de apoderado y ante la autoridad competente, el cumplimiento de todas las normas jurídicas relacionadas con su actividad económica. Evidentemente, esta posición activa recién se ejerce luego de emitida la autorización de trabajo respectiva. Asimismo, coincide con lo dispuesto en algunos artículos de la Ley Procesal de Trabajo (Ley N° 29247).
16. El Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES aprueba la Relación de Trabajos Peligrosos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud Integral y la Moral de las y los Adolescentes. Se define trabajo peligroso a aquel en el que las exigencias propias de las labores interfieran o comprometan el normal desarrollo biopsicosocial, la seguridad o la moral de las y los adolescentes». Se dividen en: a) trabajos peligrosos por su naturaleza y b) trabajos peligrosos por sus condiciones.

Principales observaciones a la normatividad sobre trabajo infantil

17. Se identifican dificultades en la aplicación de la lista sobre trabajos peligrosos: a) existen normas que autorizan actividades que se encuentran calificadas como prohibidas en el listado de trabajos peligrosos, como ocurre con la Ordenanza N° 1244 de fecha 2 de mayo de 2009, que permiten que las personas menores de edad puedan obtener la credencial de cobrador mientras que el listado de trabajo peligroso lo prohíbe; b) existen actividades peligrosas que no están contempladas en el listado de trabajos peligrosos, como por ejemplo el trabajo de cuidador de vehículos; c) existe indefinición sobre el carácter prohibido del trabajo doméstico y d) para delimitar qué constituye trabajo prohibido, se requiere revisar otras normas.
18. La realización de trabajos prohibidos se encuentra tipificada como infracción muy grave, y es sancionada con el máximo de multa posible, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo. No obstante, no existe el mismo grado de sanción en el marco del Derecho Penal, ya que solo se podría imponer hasta un máximo de 5 años de pena privativa de libertad.
19. La Ley N° 28131, Ley del Artista Intérprete y Ejecutante y su reglamento (Decreto Supremo N° 058-2004-PCM), tiene disposiciones especiales referidas al artista menor de edad. Sin embargo, dicha regulación es genérica y no establece sanciones o medidas para caso de artistas menores de edad que trabajan de manera autónoma.

20. El Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP, que aprueba el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) contempla en dos resultado esperados la protección de las personas menores de edad frente al trabajo infantil. Por otro lado, el Decreto Supremo N° 015-2012-TR, que aprueba la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021), representa un esfuerzo del Estado peruano destinado a articular las funciones de las distintas entidades públicas en torno a la prevención y erradicación del trabajo infantil y prioritariamente sus peores formas.

Registro de adolescentes trabajadores: fundamento

21. El Convenio 138 de la OIT así como la Recomendación N° 146 establecen la necesidad de contar con un registro de adolescentes trabajadores. Dicho registro permitirá verificar si: a) se cumplen con los requisitos para que las personas menores de edad puedan acceder, excepcionalmente, al trabajo o empleo; b) se respetan las condiciones mínimas establecidas para los adolescentes trabajadores, de acuerdo a la normativa nacional e internacional, y c) se cumple con garantizar los derechos fundamentales a la salud, educación, entre otros de los y las adolescentes trabajadores.

El registro de adolescentes trabajadores: objetivos y requisitos

22. De acuerdo al artículo 52 del CNA, la competencia para inscribir, autorizar y supervisar el trabajo de los adolescentes varía de acuerdo al tipo de actividad que realiza:
- c) En el caso de trabajos por cuenta ajena o que se presten en relación de dependencia, es el sector Trabajo.
 - d) En el caso de los trabajos domésticos, por cuenta propia o que se realicen en forma independiente, son los municipios distritales y provinciales —en el ámbito de su competencia— las entidades encargadas.
23. Complementariamente, el artículo 53 establece que las entidades señaladas anteriormente contarán con «registros de adolescentes trabajadores» que deberán consignar obligatoriamente los siguientes datos: a) nombre completo del adolescente; b) nombre de sus padres, tutores o responsables; c) fecha de nacimiento; d) dirección y lugar de residencia; e) labor que desempeña; f) remuneración; g) horario de trabajo; h) escuela a la que asiste y horario de estudios y i) número de certificado médico.
24. El registro del adolescente trabajador tiene carácter constitutivo toda vez que es únicamente a partir de la inscripción y autorización que se reconoce la capacidad jurídica de los y las adolescentes para realizar actividades laborales.

Análisis de los registros gestionados por las direcciones regionales de trabajo y las municipalidades provinciales

Periodo y número de registros

25. Se solicitó información a las 26 direcciones regionales de trabajo que existen en el país de los registros tramitados desde el 2007 hasta el 2013. Respondieron 24. Las direcciones regionales de trabajo de Piura y Amazonas señalaron que no tenían el registro, mientras que Apurímac y Loreto no respondieron. Ica, por su parte, brindó información genérica. En total registraron a 1,032 personas.

26. Se solicitó información a 25 municipalidades provinciales —capitales de departamento— sobre registro de adolescentes trabajadores, tramitados desde el 2007 hasta el 2013. 8 municipalidades información no contar con el registro de adolescente trabajador (Lima Metropolitana, Ica, Huaraz, Chiclayo, Tumbes, Arequipa, Huamanga y Trujillo), mientras que 5 no contestaron (Abancay, Huancavelica, Maynas, Pasco y Tambopata). En total registraron a 2,611 personas menores de edad.

Sexo de los trabajadores menores de edad registrados

27. En las direcciones regionales de trabajo se ha verificado que existen más adolescentes varones registrados (547) sobre mujeres (484).
28. En el ámbito municipal se aprecia también una prevalencia de varones —1,590—, sobre mujeres —1,008—.

Datos personales de los trabajadores menores de edad y sus padres, madres y/o tutores

El artículo 53 del Código de los Niños y Adolescentes señala cuáles son los datos que se deben consignar en los registros. Al respecto, se verificó lo siguiente:

Nombres y apellidos de las personas menores de edad que trabajan

29. Todas las direcciones regionales de trabajo cumplieron con consignar esta información. En el caso de las municipalidades, solo en pocos casos de las municipalidades de Piura (6) y Mariscal Nieto (2) no se consignó dicha información.

Nombres y apellidos de los padres, madres y/o tutores

30. Con excepción de la Dirección Regional de Trabajo de la Libertad, todos los registros de las direcciones regionales de trabajo consultadas consignaron dicha información. Por el contrario, la mitad de las municipalidades provinciales evaluadas no registró dicho dato: Cajamarca (5), Piura (1144), Tacna (1), Mariscal Nieto (523), Huánuco (4) y Puno (2).

Dirección de lugar de residencia de los trabajadores menores de edad

31. Con excepción de la Dirección Regional de Trabajo de Cusco, todas las direcciones regionales de trabajo consignaron este dato. Por su parte, 5 municipalidades provinciales incumplieron esta exigencia: Cajamarca (295), Piura (81), Cusco (1), Huánuco (7) y Puno (2). En los municipios provinciales de Piura y Moyobamba —en 27 y 2 casos, respectivamente— se registró el domicilio de manera genérica, consignando únicamente el distrito, la zona o localidad.

Edad de los trabajadores menores de edad

32. Ninguna dirección regional de trabajo registró personas por debajo de la edad mínima.
33. Por el contrario, resulta preocupante el alto número de registros de personas por debajo de los 12 años de edad, efectuados por las municipalidades provinciales de Cajamarca (286), Piura (345), Tacna (5), Mariscal Nieto-Moquegua (119), Huánuco (3), Chachapoyas (1), Moyobamba (12) y Puno (35). Inclusive, la información consignada muestra registros de niños y niñas de 6 y 7 años, que vienen realizando actividades totalmente ajenas a su edad y a su proceso formativo (reciclador, lavador de ropa, etc.).

Los datos relativos a la actividad laboral

34. En relación al tipo de trabajo realizado, 12 direcciones regionales registraron a 65 adolescentes en trabajos identificados como peligrosos (mototaxista, cobrador de combi, ayudante de albañil, peón). Estas municipalidades fueron: Áncash (13), Arequipa (17), Cajamarca (1), Huánuco (2), Junín (2), La Libertad (6), Lima Región (7), Moquegua (2), Pasco (4), Puno (4), Tacna (5) y Tumbes (2)
35. Con excepción de Huancayo, todos los municipios —excepto en Huancayo— registraron a personas menores de edad que realizaban actividades peligrosas (reciclador, vendedor ambulante nocturno, ladrillero, etc.): Cajamarca (269), Piura (401), Cusco (3), Callao (6), Tacna (1), Mariscal Nieto (159), Coronel Portillo (12), Huánuco (9), Chachapoyas (1), Moyobamba (12) y Puno (59). Ello permite sostener que la propia autoridad administrativa avala la realización de actividades peligrosas por parte de menores de edad, lo que implica desconocer las obligaciones recogidas en los convenios 138 y 182 OIT.

Asimismo, en 17 casos registrados en Puno, no se consignó la actividad que realizaban los adolescentes.

El pago de la remuneración mínima vital

36. En 4 direcciones regionales de trabajo no se consignó esta información: Arequipa (112), Huancavelica (5), Pasco (17), Cusco (23). Asimismo, en 11 direcciones regionales de trabajo se registraron casos con remuneraciones por debajo del mínimo vital: Huánuco (2), Ayacucho (4), Lima Metropolitana (2), Callao (1), Junín (10), Tacna (3), Puno (1), Moquegua (4), Lima Región (8), La Libertad (3) y Ucayali (3). Finalmente, en la dirección regional de trabajo de Lambayeque los registros indicaron «mínimo legal» sin precisar cantidad.
37. En el caso de los municipios provinciales, 5 no consignaron información sobre la remuneración mínima vital: Cajamarca (631), Piura (1144), Callao (10), Coronel Portillo (44) y Moyobamba (27). Mientras que 6 municipalidades registraron casos con remuneraciones por debajo del mínimo vital: Huancayo (6), Cusco (13), Mariscal Nieto (74), Huánuco (22), Chachapoyas (3) y Puno (21). Cabe agregar que en 18 casos de Puno se señaló que los adolescentes no percibían remuneración.

Jornada de trabajo

38. En 4 direcciones regionales de trabajo no se consignó el horario de trabajo: Lambayeque (22), Arequipa (112), Tacna (16) y Pasco (17). Asimismo, en algunos casos de 9 direcciones regionales de trabajo, el horario consignado superaba el permitido: Huánuco (2), Ancash (3), Junín (9), Puno (1), Huancavelica (1), Lima Región (10), La Libertad (4), Cajamarca (1) y Ucayali (1).
39. En 4 municipalidades no se consignó el horario de trabajo: Cajamarca (631), Piura (1144), Tacna (15) y Moyobamba (27). En algunos casos registrados en 8 municipalidades se registró un horario de trabajo mayor al legal: Huancayo (9), Cusco (14), Callao (2), Mariscal Nieto (336), Coronel Portillo (15), Huánuco (7), Chachapoyas (3) y Puno (72).

Datos relativos a educación

40. Con respecto a las direcciones regionales de trabajo, se tiene que: a) en la dirección regional de trabajo de Arequipa no se registró el nombre de la **institución educativa** en ningún caso (112), mientras que en 6 direcciones regionales de trabajo dicho dato no fue registrado en algunos casos: Huánuco (14), Ayacucho (1), Puno (1), Huancavelica (2), Pasco (1) y Ucayali (4); b) en 12 direcciones regionales de trabajo no se consignó el **horario de estudios** en ningún caso: Huánuco (16), Lambayeque (22), San Martín (2), Junín (22), Arequipa (112), Tacna (16),

Huancavelica (5), Lima Región (18), La Libertad (25), Pasco (17), Cusco (23) y Cajamarca (8) y c) en algunos casos de 5 direcciones regionales de trabajo no se consignó ese dato: Ayacucho (4), Madre de Dios (3), Puno (1), Tumbes (1) y Ucayali (7).

41. En el caso de los municipios provinciales se tiene que: a) en algunos casos de 7 municipalidades no se registró la **institución educativa**: Cajamarca (5), Piura (299), Huancayo (1), Callao (1), Mariscal Nieto (10), Chachapoyas (4) y Puno (3); b) 8 municipalidades no registraron el **horario de estudios** en ningún caso: Cajamarca (631), Piura (1144), Cusco (16), Tacna (15), Mariscal Nieto (523), Chachapoyas (12), Moyobamba (27) y Puno (138) y c) en algunos casos de 4 municipios no se registró la información sobre el horario de estudios: Huancayo (1), Callao (6), Coronel Portillo (12) y Huánuco (20).

Datos sobre el número de certificado médico

42. Al respecto, 5 direcciones regionales de trabajo no consignaron información sobre el número del certificado médico: Huánuco (16), Arequipa (112), Puno (4), Huancavelica (5) y Cusco (23), mientras que en 9 direcciones regionales de trabajo no se registró este dato en todos los casos: Lambayeque (4), Ayacucho (5), Lima Metropolitana (108), San Martín (1), Áncash (22), Arequipa (112), Tacna (2), Pasco (7), Cajamarca (2) y Ucayali (1).
43. Por su parte, en 10 municipios provinciales no se consignó en ningún caso información sobre el número del certificado médico: Cajamarca (631), Piura (1144), Cusco (16), Tacna (15), Mariscal Nieto (523), Coronel Portillo (44), Huánuco (35), Chachapoyas (12), Moyobamba (27) y Puno (138). Asimismo, en algunos casos de 2 municipalidades no se consignó dicha información: Huancayo (2) y Callao (7).

Observaciones

44. El objetivo del registro de adolescente trabajador es brindar un insumo esencial para el sistema de inspección de trabajo, que deberá verificar que la información brindada en el registro: a) sea compatible con los estándares mínimos de protección establecidos por la normativa internacional e interna sobre trabajo infantil y b) sea veraz, lo que implica verificar los datos registrados.
45. El considerable número de omisiones verificadas en los registros analizados —especialmente por parte de las municipalidades provinciales— así como el inadecuado registro de determinada información, incluso en abierta contradicción con la normatividad vigente, permite sostener que las autoridades encargadas de autorizar y gestionar el registro de adolescentes trabajadores conciben al mismo como un instrumento de carácter declarativo y no constitutivo.

Definición, funciones y características de la inspección laboral

54. La Inspección del Trabajo se define como aquel servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de la seguridad social, de exigir las responsabilidades administrativas que correspondan, así como de orientar y asesorar técnicamente en dichas materias.

Inspección laboral en materia de trabajo infantil

El vínculo entre la inspección laboral y el trabajo infantil

55. Los Convenios 81 y 129 de la OIT establecen un vínculo explícito entre la inspección del trabajo y el trabajo infantil, al incluir entre las funciones principales de aquélla, la de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores menores de edad.

Objetivos del sistema de inspección laboral en materia de trabajo infantil

56. Dada la particularidad de la materia a supervisar, el sistema de inspección laboral necesariamente requiere adoptar un enfoque de niñez, lo que define una estrategia de actuación particular para abordar los casos de trabajo infantil.
57. El sistema de inspección laboral tiene competencias para analizar todos los temas referidos a trabajo infantil, incluyendo las denominadas peores formas. En este ámbito, requiere una actuación conjunta y coordinada con las entidades de persecución del delito —PNP y MP— a fin de garantizar de manera integral los derechos fundamentales de las personas menores de edad.

Retos de la inspección laboral en trabajo infantil: el sector informal y el trabajo por cuenta propia

58. El sistema de inspección laboral juega un rol fundamental en la erradicación del trabajo infantil. Sin embargo, existen dos puntos que exigen una mayor capacidad del sistema: a) la falta de cobertura de la inspección de trabajo en el sector informal (agricultura, por ejemplo), donde se encuentran trabajando la mayoría de niños, niñas y adolescentes identificados, y b) el sistema de inspección de trabajo también debe abarcar al trabajo por cuenta propia, en la medida que los instrumentos internacionales sobre trabajo infantil no establecen distinciones sobre el carácter dependiente o independiente de la labor desarrollada por las personas menores de edad.

La inspección laboral en materia de trabajo infantil en el Perú

59. La inspección laboral en el ámbito del trabajo infantil actualmente se encuentra regulada por la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y su reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo N° 019-2006-TR. Complementariamente, por el Protocolo de actuación sectorial en Trabajo Infantil (aprobado por Resolución 265-2012-TR del 19 de noviembre de 2012) y la Directiva General N° 02-2012-MTPE/2/16 «Normas aplicables al sistema de Inspección del Trabajo para la Prevención y Erradicación del trabajo infantil» (aprobada mediante Resolución 213-2012-MTPE/2/16 del 17 de diciembre de 2012).

Funciones de la inspección de trabajo

60. De acuerdo a lo dispuesto por la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, la inspección de trabajo tiene las siguientes funciones: a) la función de vigilancia y cumplimiento de las normas laborales, que implica que el sistema de inspección debe velar y exigir el cumplimiento tanto de las normas laborales (estatales o convencionales) y b) la función de orientación y asistencia técnica, que implicar guiar a las entidades empleadoras, a los trabajadores y a las organizaciones sindicales sobre el mejor cumplimiento de las normas. Ambas funciones son complementarias entre sí.

La inspección de trabajo infantil en el marco del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes

61. Tanto la Recomendación N° 146 OIT como la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, establecen que el sistema de inspección de trabajo requiere actuar de manera coordinada con otras entidades del Estado, a fin de obtener resultados valiosos en la erradicación del trabajo infantil. Este trabajo conjunto se enmarca dentro del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes.

Algunas notas sobre la regulación del trabajo infantil en las principales normas sobre inspección laboral

Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

62. Se establece que, en el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales —ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas—, y se ejerce en los lugares donde se preste el trabajo infantil (artículo 4.6), inclusive el domicilio del empleador en caso de trabajo doméstico, al amparo del principio del interés superior del niño.
63. El incumplimiento a las normas sobre trabajo infantil —ya sea sobre edades mínimas de acceso al empleo, trabajo peligroso o peores formas de trabajo infantil— debe significar la calificación más grave prevista en el ordenamiento jurídico.

Decreto Supremo N° 019-2006-TR (Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo)

64. Establece como infracción muy grave el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad en relación de dependencia. Pero deja de lado al trabajador adolescente autónomo.
65. Señala que, en materia de seguridad y salud en el trabajo, configurará infracción muy grave «no observar las normas específicas en materia de protección de la seguridad y salud de los menores trabajadores (artículo 28.2)». Al respecto: a) no se precisa qué normas de protección de la seguridad y la salud se vulnerarían y b) del tenor de la norma se puede interpretar que los y las adolescentes pueden realizar trabajos peligrosos, lo cual constituye una vulneración de normas internacionales y nacionales sobre la materia.
66. Establece que, en materia de empleo y colocación, constituye infracción muy grave «ejercer actividades en el mercado de trabajo de colocación de menores trabajadores, que sean contrarias a las disposiciones sobre la materia». Al respecto, del tenor de la infracción se interpreta —en sentido contrario— que es posible realizar actividades de colocación de adolescentes trabajadores, fomentando la inclusión de las personas menores de edad en el mundo laboral, lo que contraviene el objetivo de erradicar el trabajo infantil adoptado en diversos instrumentos internacionales.

Estructura organizativa del Sistema de Inspección de Trabajo

Antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 29981

67. En el **ámbito nacional** la Dirección General de Inspección de Trabajo (DGIT) —del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo— se constituye en la Autoridad Central del Sistema de Inspección, a que se refiere el artículo 4 del Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo. A nivel regional, las encargadas son las direcciones o gerencias regionales de trabajo, a cargo de los gobiernos regionales.

Después de la entrada en vigencia de la Ley N° 29981

68. Con fecha 15 de enero del 2013 se publicó la Ley N° 29981 que creó la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que se constituye como el ente rector y la autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo de acuerdo a lo dispuesto en el Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo. A nivel regional, cuenta con un órgano desconcentrado —la Intendencia Regional— encargado de dirigir y supervisar la programación, desarrollo y ejecución de las actuaciones inspectivas de fiscalización, orientación y asistencia técnica, así como supervisar los procedimientos sancionadores.

El procedimiento de inspección laboral en el ámbito del trabajo infantil y principales resultados del análisis de expedientes sobre la materia

69. Se evaluaron 37 expedientes administrativos sancionadores, referidos a trabajo infantil. Los resultados de dicha evaluación se refieren a los principales aspectos del procedimiento de inspección laboral del trabajo adolescente llevado a cabo por los inspectores de trabajo.

Normas que regulan el procedimiento de inspección laboral en el ámbito del trabajo infantil

70. De los 37 expedientes recopilados, 26 se iniciaron bajo la vigencia de la Ley General de Inspección del Trabajo y su reglamento, mientras que en 11 se iniciaron durante la vigencia de la Directiva General N° 001-2011-MTPE/2/16, que establece disposiciones para la investigación fiscalización y sanción administrativa del trabajo infantil y trabajo adolescente prohibido o sin las formalidades de ley. Ningún expediente se inició durante la vigencia del Protocolo de actuación sectorial en Trabajo Infantil y la Directiva General N° 02-2012-MTPE/2/16.

Etapas y desarrollo de la inspección laboral en materia de trabajo adolescente

a) El procedimiento inspectivo

a.1. Ámbito de actuación

71. Los centros de trabajo inspeccionados se ubicaron: en la región Lima (19); San Martín (6), La Libertad (3), Lambayeque (3), Ancash (2), Ucayali (2), Moquegua (1) y Tumbes (1).

a.2. Funcionarios que intervienen en la inspección laboral

72. Los inspectores de trabajo se dividen en: a) supervisores inspectores, que tienen la calidad de directivos y poseen mayores atribuciones como emitir órdenes de inspección, dirigir grupos de inspectores, etc.; b) inspectores del trabajo, que constituye un rango intermedio y realizan la función propia de inspección laboral, y c) inspectores auxiliares, que solo realizan determinadas actividades ejecutivas.

73. Del análisis de los expedientes se advierte que las actuaciones inspectivas, en 21 casos estuvo a cargo de inspectores de trabajo, y en 15 a cargo de los inspectores auxiliares. E un (1) caso estuvo dirigido por un inspector supervisor.

a.3. Autoridades colaboradoras

74. En las actuaciones inspectivas pueden participar, además de los inspectores de trabajo, otras autoridades, con el fin de brindar una asistencia integral (PNP, MP, Poder Judicial, INABIF). El análisis de los expedientes arroja que solo en dos casos la autoridad de trabajo estimó necesario convocar al Ministerio Público (Fiscal de Familia), y en una sola oportunidad a efectivos policiales.

a.4. Origen de las actuaciones inspectivas

75. En 17 expedientes recopilados se aprecia que las órdenes de inspección se generaron por orden de la autoridad competente del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, muy por encima de las denuncias de trabajadores (1), las denuncias de organizaciones sindicales (1) y las decisiones internas del Sistema de Inspección del Trabajo (1).

a.5. Rubros de los lugares inspeccionados y temas de inspección

76. La actividad económica a la que se dedican los centros de trabajo permite visualizar los rubros económicos en los que las personas menores de edad son empleadas —al menos en el ámbito formal—, así como la orientación de las actuaciones inspectivas.

77. Los centros de trabajo objeto de las actuaciones inspectivas desarrollaban sus actividades en el rubro correspondiente a «restaurantes, bares y cantinas»: 18 casos, seguido del rubro «Construcción de edificios» con 5 casos. Por otro lado, es de resaltar que 4 centros de trabajo inspeccionados se vinculaban al comercio (ventas de alimentos, bebidas, calzados y textiles).

78. Sobre este punto se tiene que, de 160 materias de inspección verificadas en los expedientes: a) 120 se referían a las planillas de pago, boletas de pago, compensación por tiempo de servicios, remuneraciones, jornada de trabajo; b) 19 se referían temas vinculados con la «seguridad y salud en el trabajo» —principalmente, equipo de protección personal, gestión interna de seguridad y salud, seguro complementario de trabajo de riesgo, entre otros—; c) 18 aludían a aspectos relacionados a la «Seguridad Social» (pensiones y salud) y d) en último lugar, se ubican las materias vinculadas con el «empleo y colocación» (registro MYPE) en 2 oportunidades.

79. Solo en tres casos se invocó —como materia a inspeccionar— el tema de trabajo infantil.

a.6. Desarrollo de las inspecciones laborales

a.6.1. Las modalidades de las actuaciones de investigación o comprobación

80. Las diligencias de investigación pueden ser: a) visita de inspección a los centros y lugares de trabajo —de aplicación preferente en trabajo infantil—, b) la comparecencia, y c) la comprobación de datos.

81. La visita de inspección fue ordenada en todos los expedientes analizados (37), la comparecencia en 29 casos y la comprobación de datos en 13 casos.

82. La visita de inspección fue la modalidad más utilizada: en 54 oportunidades del total de actuaciones de comprobación, seguida de la comparecencia en 46 oportunidades y la comprobación de datos en 18 oportunidades.

a.6.2. Verificación y levantamiento de datos relativos a los trabajadores menores de edad

i) Número, edades y sexo de los trabajadores menores de edad

83. En los expedientes analizados, el número total de trabajadores menores de edad cuya situación laboral fue inspeccionada suma 62, percibiéndose una clara prevalencia de los varones —48— sobre las mujeres —14—.

84. Solo en el caso de 48 trabajadores menores de edad se consignó en los expedientes su edad cronológica. En los demás solo se dejó constancia de su condición de menor de edad.
85. En estos expedientes, 29 trabajadores contaban con 17 años de edad, 9 con 15 años y 8 con 16 años de edad.
86. Se constató que tres personas realizaban labores (jabero y lavado de autos) contando con 10 y 11 años de edad, respectivamente, es decir, por debajo de la edad mínima permitida, advirtiéndose que en estos casos no se impuso sanción alguna por la infracción del inciso 2) del artículo 51 del Código de los Niños y Adolescentes que establece como edad mínima para trabajar la edad de 12 años.

ii) Grado de instrucción de los trabajadores menores de edad

87. Este dato solo se consignó en el caso de tres personas menores de edad. Dos de ellas contaban con primaria completa, mientras que una con primaria incompleta.

iii) Identificación de los padres y/o madres o tutores de los trabajadores menores de edad

88. Resulta llamativo que solo en cuatro (4) casos se haya identificado a los padres o tutores de las personas menores de edad que trabajaban, más aún si se tiene en cuenta que fueron 11 los expedientes iniciados durante la vigencia de la Directiva General N° 001-2011-MTP/2/16, que exige a los inspectores identificar a los padres o responsables.

iv) Cuestiones verificadas en relación a las labores de los trabajadores menores de edad

89. En 50 casos de trabajadores menores de edad se supervisó la autorización para trabajar y en 44 casos se verificó el horario de trabajo.
90. En 41 casos se comprobó las labores que desempeñaban en el centro de trabajo, y en 31 las condiciones de trabajo.
91. En menor medida se verificó la entrega de equipos de protección (5) y circunstancias del empleo (1).
92. En 37 casos se constató que los trabajadores menores de edad realizaban sus labores en horarios no permitidos: más allá de las 6 horas (horario diurno) y 4 horas (horario nocturno). Por otro lado, en ningún caso se encontró evidencias de la verificación de la existencia de las autorizaciones para realizar trabajo nocturno.
93. En 43 casos se encontró información sobre el monto de las remuneraciones percibidas. Al respecto, 19 trabajadores menores de edad recibían una contraprestación dineraria por debajo de la legalmente establecida.
94. Respecto de las labores que realizaban los trabajadores menores de edad, se consignó información sobre la actividad laboral de 50 trabajadores menores de edad. Al respecto, 26 desarrollaban labores que calificaban como trabajos prohibidos (hornero, peón en construcción civil, empaquetador en aserradero, entre otros). Sin embargo, dicha situación no fue sancionada en los expedientes de inspección laboral.

a.7. Finalización

a.7.1. Aplicación de medidas inspectivas

a.7.2. Número y tipos de medidas inspectivas

95. En 32 expedientes se constató que los inspectores laborales impusieron medidas inspectivas, dirigidas a garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales. Concretamente, la medida inspectiva más aplicada para subsanar las infracciones detectadas fue la de requerimiento —30 casos donde se aplicaron medidas inspectivas—.

96. La inexistencia de autorización para que los adolescentes puedan laborar determinó la aplicación de medidas inspectivas en 22 casos.

a.7.3. Notificación, plazos y seguimiento de las medidas inspectivas

97. En 16 casos en los que se aplicó medidas inspectivas no se subsanó ninguna de las infracciones.

a.7.5. Motivos por las que se emite el acta de infracción

98. En 30 expedientes revisados, la formulación del acta de infracción se originó en la vulneración de derechos laborales, y en 7 por obstrucción a la labor de inspección y vulneración de derechos conjuntamente. Cabe precisar que los casos que corresponden al segundo grupo se vinculan a situaciones de inasistencia a las comparecencias por parte del empleador o su representante.

a.7.8. Medidas específicas dispuestas a favor de los trabajadores menores de edad

99. Sólo en un caso se exigió el pago de remuneraciones. En ningún caso se dispuso el pago de pasajes, alimentación y estadía de la persona menor de edad. Al respecto, resulta contradictorio que el pago de remuneraciones y beneficios de ley no se haya exigido en los dos casos en los que se sancionó el pago de remuneraciones por debajo del mínimo legal.

b) El procedimiento administrativo sancionador

Derecho de defensa del inculpado

100. El ejercicio del derecho de defensa por parte del empleador o su representante se hizo efectivo en 26 casos, a través de la presentación de descargos.

Diligencias posteriores

101. Luego de presentados los descargos por el sujeto inspeccionado, la autoridad de trabajo si lo considera conveniente y necesario para establecer la existencia o no de cualquier infracción, así como la responsabilidad de la entidad empleadora, puede ordenar de oficio determinadas diligencias (inciso «d» del artículo 45° de la Ley General de Inspección del Trabajo).

102. La autoridad de trabajo ordenó de oficio realizar diligencias en una sola oportunidad (visita de inspección), lo que permite suponer que la contundencia o eficacia de la labor inspectiva fue absoluta en casi todos los casos.

Emisión de resolución sancionadora de primera instancia

103. Durante la actividad inspectiva fueron detectadas 113 infracciones de las normas laborales que perjudicaron a los trabajadores menores de edad.

104. 84 de estas se encuadraron en el ámbito de las «relaciones laborales» (no registró planillas de pago, no depósito de compensación por tiempo de servicios (CTS), no entrega de boletas de pago, etc.). En este rubro se ubican las relativas a la inexistencia de autorizaciones para el trabajo adolescente que se constató en 31 ocasiones, debiéndose advertir que en 5 expedientes se verificó la realización de trabajos peligrosos o prohibidos.
105. Muy por detrás se tienen las infracciones laborales por incumplimiento de normas sobre seguridad social (18 casos) y por seguridad y salud en el trabajo (8 casos de incumplimiento de normas de seguridad e higiene, no acreditar plan de seguridad, no adoptar medidas preventivas, no conformación de comité de seguridad, no contratación de seguro complementario, no entrega de equipos de protección, no implementación de registro de accidentes e incidentes). Las infracciones de la labor inspectiva (inasistencia a comparecencia) suman 3 casos.
106. En el artículo 40 de la Ley General de Inspección del Trabajo se establecen supuestos de reducción e incremento de las mismas. Al respecto, la reducción se aplicó en 6 casos.
107. Por otro lado, cabe señalar que en ningún caso se aplicó el incremento del monto de la multa por causal de reiteración (artículo 40 de la Ley General de Inspección del Trabajo y artículo 50 del reglamento).

Fase de Impugnación

108. Se interpuso recurso de apelación en 26 casos analizados, por parte del empleador o su representante. En ningún caso se interpuso recurso de revisión.
109. En 18 casos en los que se interpuso recurso de apelación se confirmó la resolución de primera instancia, mientras que en 7 se produjo la revocatoria parcial y en un solo caso se dio la revocatoria total.
110. En ningún caso se constató la concurrencia de ilícitos penales durante las actuaciones inspectivas.

Opinión de las personas menores de edad que trabajan

111. La Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 12) y el Código de los Niños y Adolescentes (artículo 9) reconocen el derecho de los niños, niñas y adolescentes a expresar su opinión en todos los asuntos que les afecten y a que ella sea tenida en cuenta en función de su edad y madurez.
112. Para la realización del presente informe, la Defensoría del Pueblo realizó cuatro grupos focales con 22 trabajadores menores de edad. Aunque los testimonios tienen un carácter exploratorio, que debe ser profundizado mediante la implementación de mecanismos de participación, resulta importante dar cuenta de sus percepciones en materia de trabajo infantil.
113. En relación a las razones o motivos que influyeron en la decisión de los niños, niñas y adolescentes de trabajar y continuar trabajando, los participantes manifestaron diversos motivos como la pobreza, la enfermedad de algún familiar, la búsqueda de autonomía, la identificación con los padres (o con las actividades que estos realizan), e inclusive la “socialización” en la calle.

114. Respecto de cómo el trabajo limita o posibilita su acceso a educación, recreación y salud, si bien el trabajo aparece como una actividad complementaria, que no sustituye a la escuela, su desarrollo no se encuentra exento de dificultades para los adolescentes trabajadores (p. ej. estudiar en el puesto de trabajo). Por otro lado, no dejan de reconocer que la actividad laboral puede implicar riesgos, llegando incluso a distinguir entre actividades peligrosas y delictivas.
115. Asimismo, aunque no de forma mayoritaria, afirmaron que el trabajo les genera cansancio y falta de tiempo, impidiéndoles realizar otras actividades de carácter lúdico y social, propias de la adolescencia.
116. En relación al contacto con las autoridades de trabajo, ninguno de los participantes ha visto o conocido inspecciones o intervenciones de este tipo. Sin embargo, en su percepción, las autoridades que debieran brindarles protección (p.ej. Serenazgo), terminan convirtiéndose en “perseguidores”, ejerciendo de modo discrecional y abusivo sus funciones al quitarles sus instrumentos de trabajo o decomisar el dinero que ganaron.
117. Con respecto a las políticas sobre trabajo infantil, para los adolescentes no parece haber otra opción que la erradicación de toda forma de trabajo —calificadas como ineficaces—, no tomándose en cuenta su opinión en la elaboración de dichas políticas. Lo paradójico es que, si bien se busca con ella protegerlos, se termina exponiéndolos a condiciones de mayor precariedad económica —al quitarles sus medios de subsistencia—, y de mayor vulnerabilidad frente al abuso.

RECOMENDACIONES

Al Presidente del Congreso de la República

- Modificar el artículo 51 del Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337), en el sentido de elevar la edad mínima de acceso al empleo a 15 años y a 13 años en el caso de trabajo ligero, de acuerdo a lo dispuesto por el Convenio 138 OIT y la Recomendación 146.
- Modificar el Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337), en el sentido de crear un registro especial, de carácter declarativo, para niños, niñas y adolescentes que trabajan al margen de lo establecido en la ley.
- Modificar la Ley N° 28131, Ley de Artista Intérprete y Ejecutante, a fin de establecer una regulación especial para los artistas menores de edad, que tenga por objetivo garantizar sus derechos fundamentales a la salud, educación, entre otros.
- Crear en el Código Penal un delito especial que sancione la explotación laboral de menores de edad.
- Incrementar la pena del delito de exposición a peligro de persona dependiente (artículo 128 del Código Penal).

A la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

- Modificar la lista de trabajos peligrosos para adolescentes (aprobada por Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES), en el sentido de: a) evitar incompatibilidades con otras normas; b) actualizar la lista de trabajos peligrosos; c) establecer expresamente al trabajo doméstico como peligroso, en todas sus formas y d) definir con claridad los supuestos de trabajo prohibido, sin necesidad de recurrir a otras normas.
- Articular las acciones y los objetivos previstos en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 (aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP) con los objetivos establecidos en la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021 (aprobado por Decreto Supremo N° 015-2012-TR).

A la Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo

- Implementar mecanismos de participación efectiva de los trabajadores y trabajadoras menores de edad en el diseño de las políticas públicas relativas al trabajo infantil, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Aprobar normas que regulen el procedimiento de inscripción, registro y autorización de las y los adolescentes trabajadores, precisando la importancia y finalidad del registro, la forma de llenar los ítems establecidos en el artículo 53 del Código de los Niños y Adolescentes y su carácter constitutivo.
- Modificar el Decreto Supremo N° 019-2006-TR (Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo), en el sentido de establecer expresamente como infracción grave la realización de todo tipo de trabajo por debajo de la edad mínima y/o que configure trabajo peligroso.
- Brindar asesoría técnica a los gobiernos locales para que puedan cumplir con la implementación, administración y gestión del registro de adolescentes trabajadores.

Al Superintendente de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)

- Adoptar, en el marco de la implementación de la Sunafil, medidas para fortalecer el sistema de inspección laboral en materia de trabajo infantil, que permita ampliar su ámbito de supervisión al sector informal y al trabajo autónomo.
- Crear un equipo de inspectores especializados en trabajo infantil.

- Elaborar e implementar un Plan Nacional de Inspecciones, donde se prevea actividades para erradicar el trabajo infantil.
- Adoptar medidas para articular y coordinar la participación antes, durante y después de las inspecciones de trabajo de las entidades encargadas de brindar protección y cuidado a los niños, niñas y adolescentes que realizan actividades laborales.

Al Presidente del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil

- Continuar con la implementación de las actividades establecidas en la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2012-2021), aprobada por Decreto Supremo N° 015-2012-TR, con el objetivo de erradicar el trabajo infantil.

A los directores de las direcciones regionales de trabajo de Amazonas

- Implementar de forma inmediata el registro de adolescente trabajador, de acuerdo a lo estipulado en el Capítulo IV del Libro II del Código de los Niños y Adolescentes.

A los alcaldes y alcaldesas de las municipalidades provinciales de Huaraz, Chiclayo, Tumbes, Arequipa, Huamanga, Trujillo y Lima Metropolitana

- Implementar de forma inmediata el registro de adolescente trabajador, de acuerdo a lo estipulado en el Capítulo IV del Libro II del Código de los Niños y Adolescentes.