

EL TRABAJO INFANTIL EN EL PERÚ: PASADO RECIENTE Y PERSPECTIVAS

BEATTY EGÚSQUIZA PALACÍN*

FERNANDO SEGUNDO FÉLIX CÓRDOVA**

“El trabajo infantil hostiga, humilla y daña a los niños que lo prestan, pero no siempre conmueve a quienes lo conocen y, mucho menos, los compromete”

LILIANA HEBE LITTERIO

RESUMEN

La pandemia a causa de la Covid-19 viene generando estragos en la economía del país y a su contracara más relevante, el mercado de trabajo, particularmente sobre el trabajo infantil. En el periodo 2012-2019 este último se redujo, principalmente en el tramo 2012-2016, con un estancamiento desde entonces. Frente a esta situación, las políticas públicas de prevención y erradicación del trabajo infantil, desde el marco normativo hasta la implementación de estrategias, han mostrado un carácter desarticulado, situándose en desventaja para erradicar el trabajo infantil en tiempos de pandemia. De persistir esta situación de inoperancia, se estima que el país retrocederá al menos seis años en cuanto a sus avances acumulados en materia de trabajo infantil.

PALABRAS CLAVE

Trabajo adolescente, trabajo infantil, pandemia.

* Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

** Ingeniero Economista por la Universidad Nacional de Ingeniería. Ha sido consultor para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) y asesor del Despacho Viceministerial de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

SUMARIO: I. Introducción. II. El trabajo infantil en América Latina y el Caribe. III. Alcances en materia de trabajo infantil. 1. *Breve reseña y definición del trabajo infantil*, 2. *Situación del trabajo infantil en el Perú*. IV. Causas y consecuencias. 1. Causas. A) *Pobreza*. B) *Educación*. C) *Tolerancia social*. 2. Consecuencias. V. Análisis del contexto normativo vigente en torno al trabajo infantil y adolescente. Potencialidades y dificultades. VI. Evaluación de los logros en la erradicación de trabajo infantil. 1. *Avances en la búsqueda de la erradicación del trabajo infantil*. 2. *Evaluación de los avances en la búsqueda de la erradicación del trabajo infantil*. VII. Los efectos esperados de la pandemia en el trabajo infantil en el Perú. VIII. Conclusiones.

I. Introducción

El trabajo infantil es un tema muy sensible de aparición no reciente, con cifras alarmantes; además, la persistencia del fenómeno tiene antecedentes históricos que ha llevado a que se contemple el trabajo infantil como un mecanismo de formación de los niños, niñas y adolescentes.

Creemos que en su gran mayoría la población peruana, consciente o inconscientemente conoce las consecuencias adversas que puede generar esta problemática, siendo la más grave el perjuicio que puede acarrear en la salud e integridad de las niñas, niños y adolescentes, y, por otro lado, la perpetuación de la pobreza en las familias.

Este año ha sido designado por la OIT como el Año Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil con el fin de promover medidas legislativas prácticas para erradicar el trabajo infantil en todo el mundo; asimismo, el año pasado por primera vez en la historia de la OIT, los 187 Estados Miembros han ratificado el Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. Sin duda estos avances son importantes, no obstante, cada Estado necesita implementar políticas públicas eficientes para hacer frente a este gran problema.

En la presente investigación trataremos de caracterizar este fenómeno, identificar a través de estadísticas la realidad sobre el asunto; luego señalaremos la definición, causas y consecuencias del trabajo infantil; así, también, analizaremos los avances efectuados por el Estado Peruano desde el año 2012, para, finalmente, presentar algunos efectos de la pandemia sobre el trabajo infantil.

II. El trabajo infantil en América Latina y el Caribe

En el periodo 2008-2016 la proporción de niñas y niños en trabajo infantil se redujo de 10.8% a 7.3%. Pese a este avance, cabe notar la desaceleración de los progresos: de 2008 a 2012 la disminución fue de -2.0 puntos porcentuales; de 2012 a 2016, -1.5 puntos porcentuales. En el 2016, en la región 10.5 millones de niñas, niños y adolescentes estaban en situación de trabajo infantil, de los cuales el 60% realizaba trabajos peligrosos.

Las estadísticas globales señalan que son más los niños que las niñas en condición de trabajo infantil. Sin embargo, esta brecha parece deberse a que la presencia de niñas es invisibilizada, pues, con frecuencia, ni siquiera las personas cercanas o la propia comunidad reconocen que las niñas se encuentran en esta condición, debido a que ellas realizan principalmente labores agrícolas de pequeña escala, trabajo doméstico para terceros, trabajo en comercios familiares ubicados en domicilios particulares o tareas domésticas intensivas en el propio hogar; pero, también, al hecho que ellas están más expuestas a realizar tareas domésticas intensivas y/o a jornada completa¹. Que las niñas asuman la mayor parte tareas relacionadas al cuidado y esta sea invisibilizada, incrementa sustancialmente su exposición al trabajo infantil de todo tipo y puede conducir, con el tiempo, a que sean excluidas de las políticas públicas que buscan revertir este problema. Los roles de género se trasladan al mercado laboral y en el trabajo infantil.

En 2019 la Organización Internacional el Trabajo (OIT) señalaba que el 52% del trabajo infantil se concentraba en el sector de la agricultura. Además, prevalece en los quintiles de riqueza más bajos (o los más pobres) sin negar que exista en el resto de segmentos poblacionales de no pobreza. Adicionalmente, su concentración territorial era bastante rural².

En el escenario impuesto por la pandemia de la Covid-19 se espera que los avances alcanzados en materia de trabajo infantil retrocedan, dado que las diversas medidas sanitarias de contención han implicado la desaceleración de la

1 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). “No dejar a las niñas atrás. Trabajo infantil y género en América Latina y el Caribe” Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil, 2018, p. 2-4.

2 Consultar https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_710347/lang-es/index.htm

producción, el desempleo, la baja cobertura de la protección social, la falta de acceso a seguridad social y los mayores niveles de pobreza.

En un primer ejercicio, se estima que a causa de la pandemia en América Latina y el Caribe el trabajo infantil se incrementaría al menos entre 109 000 y 326 000 niñas, niños y adolescentes, que se sumarán a los 10.5 millones que ya se encontraban en esta situación³.

III. Alcances en materia de trabajo infantil

1. Breve reseña y definición del trabajo infantil

Según el profesor Javier Neves “la cuestión del trabajo infantil ha captado la atención del Derecho del Trabajo desde sus inicios. Sin duda que una de las principales razones por las que aún en pleno apogeo del Estado Liberal, abstencionista por definición en materia de derechos económicos y sociales de la población, se diera la intervención en la regulación protectora de los trabajadores, fue el dramático impacto sobre la vida y la salud que produjo el trabajo infantil al sujetarse a las reglas contractuales del Derecho Civil”⁴.

164

Es así que las primeras regulaciones previstas en el Derecho Laboral fueron las relacionadas al trabajo de los niños, niñas y adolescentes, pues, conforme lo señaló Martín Valverde, buscaron advertir a los poderes públicos que la explotación masiva de los niños acarrearía en la sociedad a medio y largo plazo una grave depauperación de la salud pública de la población⁵.

Es por esta atención que se le exigía para el Derecho del Trabajo que, en el ámbito nacional, se promulgó en 1918 la Ley N° 2851, relativa al Trabajo de las Mujeres y los Menores; y, en el ámbito internacional, al año siguiente, la OIT aprobó uno de sus primeros convenios, que sería el Convenio Internacio-

3 Organización Internacional del Trabajo – OIT y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La pandemia por la Covid-19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe”. Nota Técnica N°1, junio 2020, p. 11

4 NEVES MUJICA, Javier. “El trabajo infantil en el ordenamiento jurídico internacional”. En: *Ius et Veritas*. Pontificia Universidad Católica del Perú. N° 23. 2007, p. 133.

5 MARTÍN VALVERDE, Antonio, RODRÍGUEZ SAÑUDO, Fermín, GARCÍA MURCIA, Joaquín. *Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 69.

nal del Trabajo N° 5, relativo a la edad mínima para el trabajo en las empresas industriales⁶.

Según la OIT, trabajo infantil es “todo trabajo que priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico. Así pues, se alude al trabajo que es peligroso y perjudicial para el bienestar físico, mental o moral del niño; interfiere con su escolarización puesto que les priva de la posibilidad de asistir a clases, les obliga a abandonar la escuela de forma prematura, o les exige combinar el estudio con un trabajo pesado y que consume mucho tiempo⁷”.

2. Situación del trabajo infantil en el Perú

En general, la población con menos de 14 años que realice actividades para obtener algún ingreso se considera en condición de trabajo infantil. Pero también podemos incluir a quienes, siendo adolescentes, lo hacen sin el cumplimiento de requisitos exigidos para ello.

Un primer acercamiento a las dimensiones de este problema en el país nos remite a las fuentes de información oficiales, como lo es la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0⁸) en el periodo 2012-2020. En el periodo pre-pandemia,

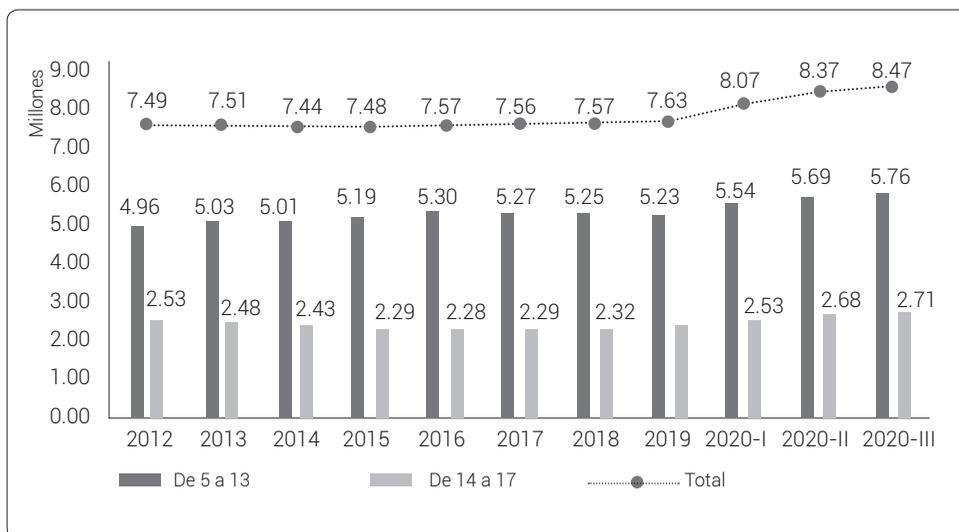
6 En España una de las primeras normas fue La Ley N° 1873, Ley Benot, la importancia estriba en que incorporó algunos elementos normativos que habían de quedar de manera permanente en el ordenamiento con unos u otros contenidos de valores numéricos: edad mínima de admisión al trabajo, fijación de jornadas máximas de trabajo, prohibición del trabajo nocturno. MARTÍN VALVERDE, Antonio, RODRÍGUEZ-SAÑUDO, Fermín, GARCÍA MURCIA, Joaquín. Ob. cit., p. 69.; posteriormente se dictó la Ley de 13 de marzo de 1900 (Reglamento aprobado por R.D. de 13-11) establecía las condiciones de trabajo de las mujeres y de los niños de ambos sexos con arreglo a una óptica protectora, imponiendo así límites al trabajo de las medias fuerzas por razón de edad (incapacidad absoluta para todo trabajo de los menores de diez años, o de nueve en el caso de que acreditasen saber leer y escribir y limitaciones en edades superiores). PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos y DE LA ROSA ÁLVAREZ, Manuel. *Derecho del Trabajo*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Madrid, 1996, p. 78. Para el caso de América Latina la legislación se inició con la Ley Argentina de fecha 14 de octubre de 1907. DE LA CUEVA, Mario. *Derecho Mexicano del Trabajo*, Editorial Porrúa, Tomo I, México, 1970, p. 161.

7 www.ilo.org/ipec/facts/lang--es/index.htm

8 Encuesta Nacional que realiza el Perú todos los años y que tiene por objetivo generar

de 2012 a 2019, la cantidad de niñas, niños y adolescentes entre 5 y 17 años se incrementó levemente, de 7.49 millones a 7.63 millones. En los primeros 3 trimestres de 2020, este segmento poblacional sobrepasó los 8 millones de personas.

Perú: Niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años



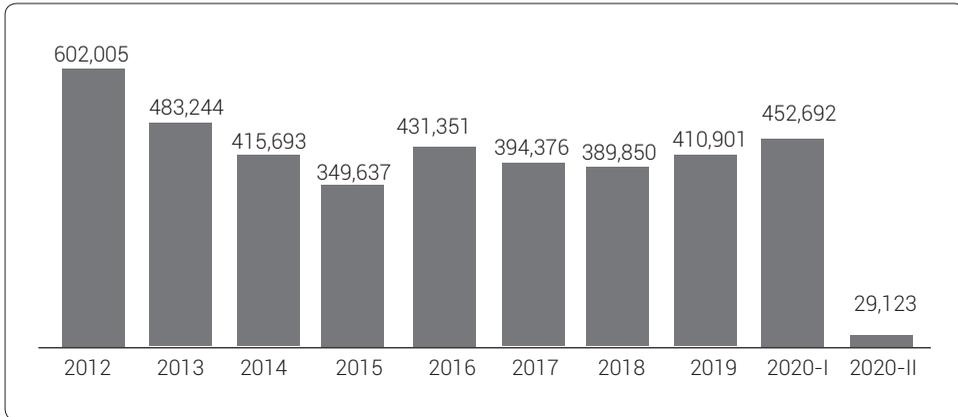
Fuente: INEI – ENAHO (varios años)

Elaboración: Propia.

Entre la población de 5 a 13 años (por debajo de la edad mínima para trabajar), en el periodo 2012-2019, la cantidad de quienes trabajaban para obtener algún ingreso disminuyó de 602 005 a 410 901 personas. No obstante, los progresos sostenidos de disminución se registraron entre los años 2012 y 2015. En 2016 ocurre un retroceso importante, y desde entonces se registra un estancamiento con ligero ascenso fluctuante. Así, entre el año 2018 y el primer trimestre de 2020 puede notarse un incremento sostenido, es decir, un retroceso a la situación cercana al año 2013.

indicadores para conocer la evolución de la pobreza y de las condiciones de vida de las personas, desde el año 2012 ha incorporado dos preguntas a fin de hacer seguimiento a los indicadores de trabajo infantil.

Perú: Niñas, niños y adolescentes de 5 a 13 años que trabajan para obtener algún ingreso

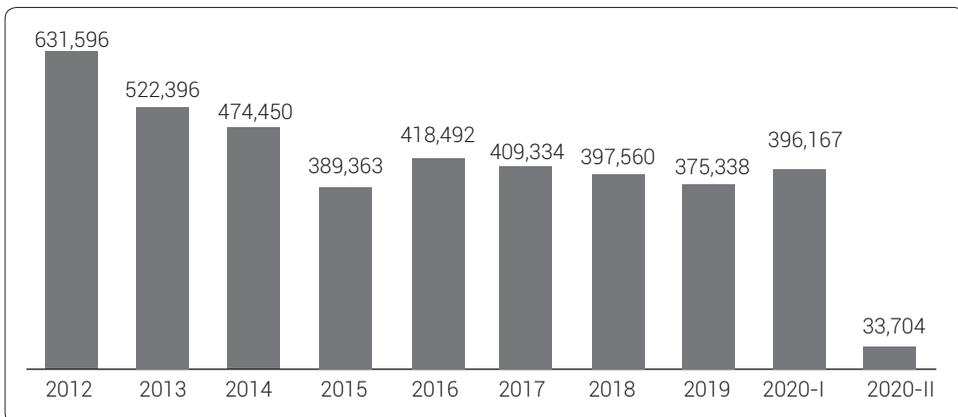


Fuente: INEI – ENAHO (varios años)

Elaboración: Propia.

Con respecto a la población de 14 a 17 años encontrándose en la edad permitida para trabajar (en general), en el periodo 2012-2019 disminuyó de 631 596 a 375 338 personas. Aunque estando en la edad permitida para trabajar, este segmento etario también experimentó sus mayores avances en el tramo temporal 2012-2015, para luego revertirse y disminuir levemente en el periodo 2016-2019. En el 2020, el primer trimestre registró el incremento a 396 mil 167 adolescentes que trabajaban.

Perú: Adolescentes de 14 a 17 años que trabajan para obtener algún ingreso

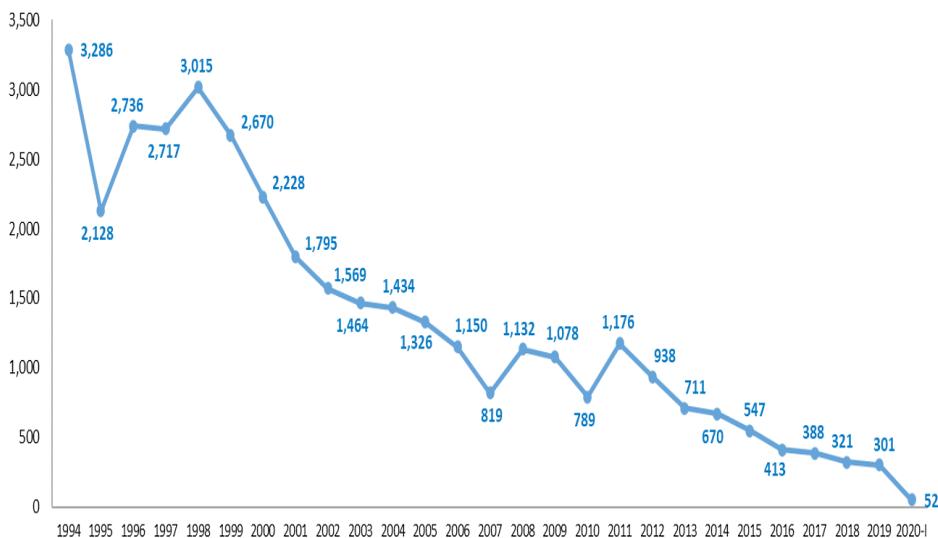


Fuente: INEI – ENAHO (varios años)

Elaboración: Propia.

Sin embargo, en todo este periodo, no más del 0.2% de estos adolescentes que trabajaban tenía autorización para el trabajo adolescente. De hecho, estas autorizaciones ya venían disminuyendo desde la última década del siglo XX.

Perú: Autorizaciones para trabajo de adolescentes



168

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) – Anuarios Estadísticos (2012-2019) y Leyendo Números (2020-I)

Elaboración: Propia.

Tal vez el año 2020 cerró con una magnitud de trabajo infantil de 5 a 13 años igual o más elevada que su primer trimestre, considerando los estragos económicos, laborales y de empleo inducidos por la pandemia. Lo propio podría decirse en el caso del segmento de 14 a 17 años.

Entre las características socioeconómicas del trabajo infantil en el periodo 2012-2019 en nuestro país cabe destacar las siguientes⁹:

- Por cada 100 infantes y adolescentes de 5 a 13 años que trabajaban, 47 fueron mujeres en 2012 y 48 en 2019. En el caso de los adolescentes de 14 a 17 años que trabajaban, por cada 100 de ellos 42 fueron mujeres en 2012 y 40 en 2019. Es posible, como sucede en el mundo, que se esté subestimando la presencia de mujeres en el trabajo infantil,

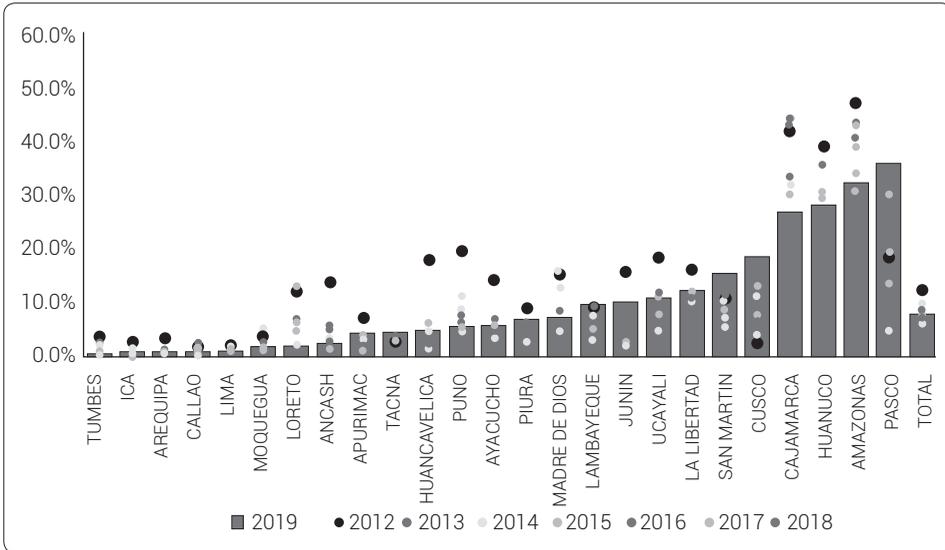
⁹ Se utiliza las bases de datos disponibles de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).

en razón a la invisibilización por la cual se acepta que realicen trabajos vinculados al cuidado, dentro o fuera del hogar.

- Por cada 100 infantes y adolescentes de 5 a 13 años que trabajaban, 62 pertenecían a hogares pobres en 2012 y 45 en 2019. En el caso de los adolescentes de 14 a 17 años que trabajaban, *por cada 100 de ellos 42 integraban hogares pobres en 2012 y 33 en 2019*. Al parecer, es más probable que un niño/a menor de 14 años se vincule al mercado de trabajo frente a uno de 14 a 17 años de, cuando ambos provienen de un hogar pobre.
- En cuanto a matrícula y asistencia a clases, por cada 100 infantes y adolescentes de 5 a 13 años que trabajaban 69 estudiaban en 2012 y 75 en 2019. En el caso del grupo de 14 a 17 años, que prácticamente no contaron con autorización para el trabajo adolescente, *por cada 100 que trabajaban 47 estudiaban en 2012 y 59 en 2019*. Posiblemente los datos captados reflejen la realidad del trabajo infantil en sus formas menos peligrosas.
- Por cada 100 infantes y adolescentes de 5 a 13 años que trabajaban, 90 pertenecían a hogares con 4 a más miembros en 2012 y 86 en 2019. En el caso de los adolescentes de 14 a 17 años que trabajaban, por cada 100 de ellos 88 integraban hogares con 4 a más miembros en 2012 y 85 en 2019. *Cuando el hogar es más numeroso en miembros, las posibilidades de recurrir al trabajo infantil para el afronte económico son más elevadas.*
- Por cada 100 infantes y adolescentes de 5 a 13 años que trabajaban, 86 pertenecían a hogares con no más de 3 miembros que percibían ingresos por trabajo en 2012 y 92 en 2019. En el caso de los adolescentes de 14 a 17 años que trabajaban, por cada 100 de ellos 70 integraban hogares con no más de 3 miembros que percibían ingresos por trabajo en 2012 y 78 en 2019. *Cuando el hogar tiene pocos miembros que aporten al sustento económico, las posibilidades para que niñas, niños y adolescentes se vinculen al mercado de trabajo son más altas.*
- Por cada 100 infantes y adolescentes de 5 a 13 años que trabajaban, 13 trabajaban más de 24 horas semanales en 2012 y 8 en 2019. En el caso de los adolescentes de 14 a 17 años que trabajaban, *por cada 100 de ellos 25 trabajaban más de 36 horas a la semana en 2012 y 16 en 2019.*

- Por cada 100 infantes y adolescentes de 5 a 13 años que trabajaban, 75 trabajaban en zonas rurales en 2012 y 72 en 2019. En el caso de los adolescentes de 14 a 17 años que trabajaban, por cada 100 de ellos 52 trabajaban en zonas rurales en 2012 y 55 en 2019. *El trabajo infantil es un fenómeno principalmente rural en el país, principalmente cuando la edad está por debajo de los 14 años.*
- *Las regiones donde la proporción de niños y adolescentes de 5 a 13 años d que trabajaban se incrementó en términos netos de 2012 a 2019 fueron Pasco, Cusco, San Martín, Lambayeque y Tacna.* En 2019, las regiones con proporciones de trabajo infantil en el rango de edad 5 a 13 años, por encima del promedio nacional (7.9%) fueron Lambayeque (9.6%), Junín (10.2%), Ucayali (10.8%), La Libertad (12%), San Martín (15.4%), Cusco (18.6%), Cajamarca (26.7%), Huánuco (28%), Amazonas (32.3%) y Pasco (35.8%), siendo muchas de estas regiones con amplias zonas rurales.
- *Las regiones donde la proporción de adolescentes de 14 a 17 años que trabajaban se incrementó en términos netos de 2012 a 2019 fueron Amazonas, Pasco y Cusco.* En 2019, las regiones con proporciones de trabajo adolescente en el rango de edad 14 a 17 años, por encima del promedio nacional (15.6%) fueron Madre de Dios (16.1%), Apurímac (18.8%), Lambayeque (20.2%), Junín (20.7%), Cusco (23.7%), La Libertad (25.3%), San Martín (30%), Cajamarca (34.3%), Huánuco (40.4%), Pasco (44.1%) y Amazonas (64.2%).

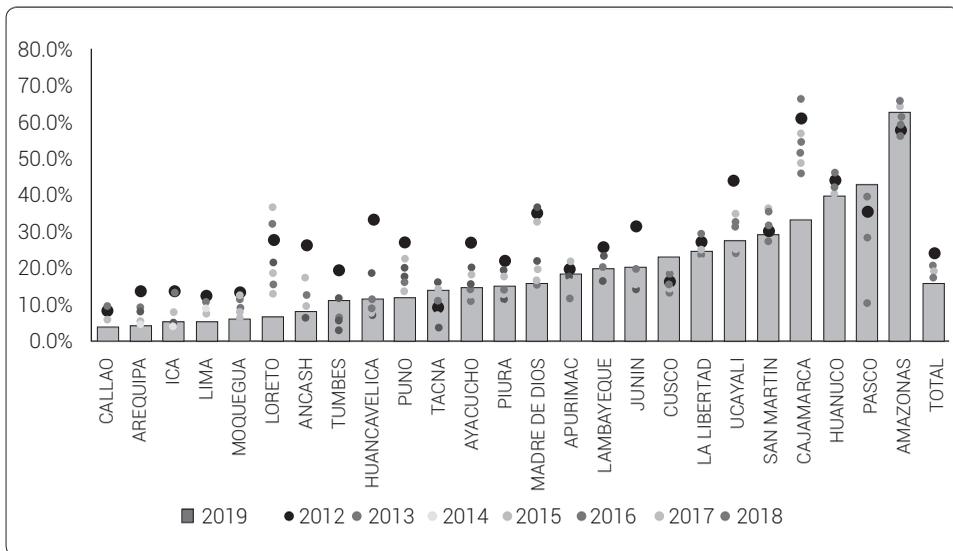
Perú: Proporción de la población de 5 a 13 años en situación de trabajo infantil según regiones



Fuente: ENAHO (varios años)

Elaboración: Propia.

Perú: Proporción de la población de 14 a 17 años que trabaja según regiones



Fuente: ENAHO (varios años)

Elaboración: Propia.

IV. Causas y consecuencias

1. Causas

A continuación, desarrollaremos algunas de las causas del trabajo infantil:

A) *Pobreza*

Se conoce que una de las razones principales (pero no única)¹⁰, por la que los padres envían a sus hijos a trabajar, es la carencia de recursos económicos¹¹. Es más, las encuestas de la ENAHO 2015¹² y de la ETI 2015¹³ lo demuestran, es decir, la situación económica de la familia es importante para explicar la participación de los niños, niñas y adolescentes¹⁴.

La pobreza en las familias genera que los niños, niñas y adolescentes – en adelante NNA- ingresen al mundo laboral a edades tempranas y en jornadas extensas con la finalidad de solventar en muchos casos sus gastos personales – que no pueden ser atendidos por la familia- y los de su familia¹⁵.

-
- 10 A nadie escapa la pobreza como escenario condicionante del trabajo infantil. Dicha situación de pobreza –que tiene factores estructurales en su base- es el resultado inmediato de los altos niveles de desempleo y sub-empleo adulto. ALARCON GLASINOVICH, Walter. *El trabajo de niños y adolescentes en América Latina*. Oxfam, 2000, Lima, p. 154.
- 11 BULLRICH J., Eduardo. *La asistencia social de menores*. Buenos Aires. Jesús Menéndez, 1919, p.158.
- 12 Señala que la participación de los niños en actividades económicas se asocia con los ingresos laborales desde una perspectiva macro. Ver: OIT. OIT. *Magnitud y características del trabajo infantil en el Perú*: Informe de 2015 – Análisis de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) y de la Encuesta sobre Trabajo Infantil (ETI). 2016, p. 58.
- 13 Señala que el principal motivo por el cual trabajan los niños de 10 a 17 años es la necesidad de apoyar a sus padres y otros familiares. Ver: Ibidem, p. 131.
- 14 Esta causa debe entenderse como un fenómeno social, político y económico que nunca se produce debido a la falta de un solo elemento, es consecuencia de múltiples factores, que, relacionados entre sí, se definen como la falta de lo necesario para asegurar el bienestar material, como alimentación, vivienda, educación, tierras, salud, vestido, para citar solo algunos. Existen, incluso, análisis realizados en diferentes países que sugieren que en algunos casos las niñas y los niños de las familias pobres, aportan hasta la cuarta parte del ingreso del hogar. BORRAYO GONZÁLEZ, Brenda. *El trabajo infantil causas, efectos y acciones educativas para evitar que se perpetúe la pobreza*. 2012, p. 21.
- 15 Pueden encontrarse algunas vivencias de niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil en: SILVA PANEZ, Gisselle *Del trabajo infantil a la educación superior*. Fundación SM, 2014.

B) Educación

Acerca de la educación como causa, se precisa que según el nivel educativo de los padres estos decidirán que sus hijos trabajen o no; adicionalmente, las condiciones en las que se brinda la educación, las diferencias entre la calidad educativa rural y urbano influyen en el incremento del trabajo infantil. Es por ello que se señala que “el precoz ingreso a la actividad laboral obedece bien a la inexistencia de oportunidades de estudiar para progresar –como sucede en el área rural–, o bien a que, aun cuando existen las oportunidades, estas se encuentran fuera del alcance de los jóvenes en situación de pobreza”¹⁶.

Con relación a lo expuesto, puede afirmarse, entonces, que la falta de condiciones idóneas para la educación produce que muchos NNA sean expulsados de los centros educativos y acogidos por el trabajo infantil; a pesar de que existen pruebas fehacientes de que la educación es considerada como una de las salidas más eficaces -y no única- para superar la pobreza y, a la vez, disminuir las horas de trabajo de los NNA.

Lamentablemente, a la fecha, en nuestro país no se implementan políticas públicas eficientes que permitan mejorar la educación.

C) Tolerancia social

Un factor importante en el análisis del trabajo infantil y adolescente es la percepción social del fenómeno. Si la sociedad es permisiva con el trabajo infantil y no considera que los NNA deben ser protegidos contra toda forma de explotación laboral, entonces se generan condiciones para la reproducción del fenómeno y disminuyen las probabilidades de que una estrategia que busque revertir el problema obtenga los resultados deseados.

Debe indicarse, entonces, que el trabajo infantil es visto como algo cotidiano para la gran mayoría de las personas; las que incluso consideran que es “un elemento esencial del proceso de socialización del niño, que es importante para el desarrollo de su personalidad, la aceptación de roles y la interiorización de las normas sociales (...); es percibido como una herramienta para la disciplina y la

16 OIT. Trabajo decente y juventud en América Latina, 2013, p. 88.

educación que fomenta la responsabilidad y evita que los niños permanezcan en las calles y se involucren en actividades ilícitas”¹⁷.

En muchos lugares de nuestro país se observa NNAs trabajando en ocupaciones peligrosas, lo cual, sin embargo, es visto como natural; por ello, esta tolerancia social existente no contribuye a la prevención y erradicación del trabajo infantil.

2. Consecuencias

Entre las consecuencias del trabajo infantil tenemos la afectación de la educación¹⁸, la salud física y psíquica de los NNA que trabajan, ya que “están expuestos a una amplia variedad de riesgos mecánicos, biológicos, físicos, químicos, relacionados con el polvo, ergonómicos, de bienestar/ higiene y psicosociales, así como a largas horas de trabajo y malas condiciones de vida”¹⁹.

En el Perú, existe una relación directa entre el nivel de escolaridad y los ingresos de los trabajadores y trabajadoras, los que aumentan en función del número de años de estudio²⁰. Muchas veces las familias que recurren al trabajo infantil realizan un intercambio entre el ingreso futuro (que deriva de la decisión

17 III Conferencia Global sobre trabajo infantil. Brasil, 2013, p. 13. Coincidimos con lo señalado por Walter Alarcón, cuando indica que es necesario “promover en la ciudadanía la progresiva internalización de valores y actitudes hacia la infancia basada en el respeto de sus derechos. En el campo específico del trabajo infantil, a nivel del sentido común el trabajo de niños no es percibido como un problema. Por ser tan antigua y cotidiana su existencia, se ha llegado a asumir casi como un fenómeno natural y no social. Como no es un problema entonces no hay nada que hacer” ALARCON GLASINOVICH. Walter. Ob. cit., p. 156.

18 Las tasas de asistencia/matriculación escolar son inferiores entre los niños, niñas y adolescentes que trabajan respecto a los que no trabajan. Esta situación se presenta en todos los grupos de edad. Además, a medida que aumenta la tasa de trabajo infantil, se reduce la asistencia/matriculación escolar. Si bien hay aquí una relación de causalidad en doble vía entre trabajo infantil e inasistencia escolar, esto es, ambos son a la vez causa y efecto, lo cierto es que ante la ausencia de trabajo infantil (incluyendo una adecuada oferta educativa y un cumplimiento a cabalidad de la prohibición del trabajo infantil), las niñas y niños permanecerán más tiempo en la educación, lo cual redundará en mayores oportunidades para lograr, cuando sean jóvenes, una inserción laboral positiva. Ver en: OIT. *Manual para empleadores y trabajadores sobre trabajo infantil peligroso*. Ginebra, 2011, p. 31.

19 Ídem. Asimismo, Un análisis más amplio de los riesgos del trabajo infantil en los NNA lo podemos ver en: OIT. *Niños en trabajos peligrosos. Lo que sabemos, lo que debemos hacer*. Ginebra: OIT, 2011.

20 BALBÍN TORRES, Edgardo y BASTIDAS ALIAGA, María. *Las mujeres y trabajo decente en el Perú*. Asociación de Desarrollo Comunal. Lima, 2011, p. 131.

de inversión en la educación de los hijos) por el ingreso presente (logrado con el trabajo infantil)²¹.

El trabajo infantil no solo limita las posibilidades de éxito del individuo, sino su grado de competitividad y calificación ya que éstos no se adaptan a las necesidades de un mercado moderno y competitivo²².

En resumen, el trabajo infantil aumenta el desempleo y la informalidad porque en el futuro los que lo realizan serán adultos sin formación expuestos a la decisión arbitraria del mercado laboral; condiciona los ingresos laborales futuros de quienes lo realizan; deteriora el capital humano de los futuros ciudadanos; impide acumular capital ya que quien lo realiza muchas veces sólo vive el día a día; perpetúa el ciclo de pobreza ya que en muchos casos quien lo realiza opta por trabajar y desertar en el estudio lo que tendrá como consecuencia que en el futuro no reciban una remuneración digna y por ende posiblemente inducirá a que también sus hijos se encuentren inmersos en trabajo infantil. Lamentablemente, los NNA en situación de trabajo infantil desarrollan una especie de transmisión intergeneracional de restricciones y exclusión.

V. ANÁLISIS DEL CONTEXTO NORMATIVO VIGENTE EN TORNO AL TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE. POTENCIALIDADES Y DIFICULTADES.

La regulación del trabajo adolescente se encuentra establecida en el Código de los Niños y Adolescentes, Ley N° 27337 (CNA), normativa que, lamentablemente, es bastante antigua ya que data del año 2000 y, adicionalmente, existen actualmente muchas contradicciones entre el CNA, la Ley N° 27651, el Decreto Supremo N° 003-2010-MINDES²³. Por ello, la necesidad de una reforma legislativa es urgente y, asimismo, la última norma mencionada debería

21 MPTE. *Estrategia Nacional de Prevención ...* Ob. cit., p. 33.

22 Cfr. PILOTTO CARREÑO, Luigino. “Trabajo infantil en el Perú”. En: AA.VV. *Homenaje Aniversario de la SPDTSS, 25 años de las Bodas de Plata de la Sociedad*. Editorial El Búho, p. 334.

23 Sugerimos revisar con mayor amplitud las contradicciones existentes en materia de trabajo infantil en: EGÚSQUIZA PALACIN, Beatty. *Fiscalización laboral, trabajo infantil, trabajo adolescente y trabajo doméstico. Alcances y propuestas*. VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Arequipa, Editorial El Búho, pp. 631 – 644.

ser actualizada periódicamente²⁴ ya que a la fecha han transcurrido más de diez años y, con las últimas novedades y progresos tecnológicos, existen otros riesgos que no se encuentran dispuestos en esa normativa.

Por otro parte, el Convenio N° 138 (CIT 138) de la OIT regula la edad mínima de admisión al trabajo y establece que los trabajos ligeros pueden ser desempeñados por menores que tengan como mínimo trece años y algunos países pueden establecerlo en 12 años. Nuestro actual CNA dispuso el trabajo ligero en 12 años, posteriormente la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (ENPETI) consideró la edad mínima en 14 años, descartando la aplicación de la figura excepcional del trabajo ligero²⁵. En relación al trabajo ligero a la fecha lamentablemente, aún no tenemos una relación de trabajos considerados ligeros después de casi quince años de ser ratificado el CIT 138²⁶.

El CNA señala como edad mínima para el trabajo ligero la de doce años y el Decreto Supremo N° 015-2012-TR lo establece en catorce años, en este escenario de contradicción debería aplicarse la norma más favorable para los NNA que vendría a ser la última de estas normas (que reconoce como edad mínima a partir de los 14 años); en consonancia con este razonamiento, encontramos que el CIT 138 señala que debemos elevar la edad de admisión en el empleo; por lo tanto, consideramos que ya sería un avance que la edad mínima de admisión en el empleo se establezca en 14 años, sin considerar como válido el trabajo ligero. Es más, el Protocolo de Actuación en materia de Trabajo Infantil, recoge esta interpretación y señala en su numeral 13.1.1. que si el inspector de trabajo identifica a un NNA menor de 14 años trabajando se considera trabajo infantil prohibido.

Recientemente se ha publicado el Decreto Supremo N° 018-2020-TR, que regula el procedimiento administrativo de autorización previa a los y las adolescentes para que realicen trabajo por cuenta ajena o en relación de dependencia. Esta normativa no es nueva, puesto que este procedimiento ya se encontraba

24 La necesidad de la actualización de la relación de trabajos y actividades peligrosas ha sido dispuesta por el segundo párrafo del artículo 48° CNA, el párrafo diez de la Recomendación núm. 146, y por el propio Decreto Supremo N° 003-2010-TR.

25 MPTE. *Estrategia Nacional de Prevención ...* Ob. cit., pp. 14 y 21.

26 Convenio núm. 138, párrafo 3 del Artículo 7, “La autoridad competente determinará las actividades en que podrán autorizarse el empleo o el trabajo de conformidad con los párrafos 1 (trabajos ligeros) y 2 del presente artículo (...)”

regulado por una normativa de rango inferior y bastante antigua (Resolución Ministerial N° 128-94-TR que aprueba la Directiva Nacional N° 007-94-DNRT sobre Autorización de Trabajo Adolescente).

Los cambios planteados en esta normativa son bastante interesantes como la posibilidad de ampliar el plazo de autorización, que es posible realizar el trámite de manera virtual, que sea un procedimiento de evaluación previa con silencio administrativo negativo, y la incorporación del requisito de una copia del contrato de trabajo. Sin duda esto permitirá una mayor formalidad, seguridad y protección de los derechos laborales de los adolescentes, ya que antes sólo se pedían los datos del empleador.

Sin embargo, también se incluye la posibilidad de cumplir este requisito presentando un “proyecto de contrato de trabajo”. Ahora bien, ese precontrato no está contemplado en nuestra normativa laboral y tampoco se sabe cuál es su naturaleza, si es un contrato, es un precontrato, o una oferta contractual, y, en consecuencia, qué efectos jurídicos produciría si no se llega a perfeccionar.

De otro lado, lamentablemente se sigue contemplando en el artículo 6 que cada Dirección o Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo, debe remitir trimestralmente a la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), el registro actualizado de autorizaciones que se hayan otorgado en dicho período y esta a su vez coordina con la SUNAFIL las acciones de fiscalización. Consideramos que ya es necesario un Registro Virtual de Autorización de Trabajo Adolescente al que tenga acceso la inspección del trabajo, sin tener que transitar de una oficina a otra, y que esta información le permita programar sus operativos de fiscalización de manera oportuna.

VI. EVALUACIÓN DE LOS LOGROS EN LA ERRADICACIÓN DE TRABAJO INFANTIL

1. Avances en la búsqueda de la erradicación del trabajo infantil

En el 2012, mediante Decreto Supremo N° 015-2012-TR, se aprobó la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil

(ENPETI)²⁷, política pública en materia de trabajo infantil. La ENPETI²⁸ enmarca sus resultados en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 (PNAIA)²⁹, instrumento marco de política pública del Estado Peruano en materia de infancia y adolescencia que busca el desarrollo integral de los NNA.

La ENPETI es liderada por el MTPE e implementó durante sus primeros años tres pilotos (Semilla, Carabayllo y Huánuco) y culmina este año. Estas intervenciones tenían como objetivo validar modelos de intervención multi-sectorial ajustados a las particulares características que asume el trabajo infantil en las zonas urbana y rural.

A continuación, presentaremos un resumen de las características de cada uno de ellos y el número de beneficiarios³⁰:

PILOTOS	CARACTERÍSTICAS	BENEFICIARIOS
SEMILLA (Se desarrolló en las regiones de Huánuco, Pasco y Huancavelica)	<p>El Centro de Desarrollo y Autogestión (DyA), Desco y World Learning, se asociaron para presentar una propuesta al Departamento de Trabajo de los Estados Unidos y obtuvieron como resultado iniciar las acciones con el Proyecto Semilla.</p> <p>El principal objetivo era aportar a la formulación de políticas públicas en materia de trabajo infantil, por ello, contó con cinco componentes: (i) Servicios de educación y capacitación técnica para adolescentes, (ii) Fortalecimiento de capacidades productivas para las familias, (iii) Políticas públicas que incorporen el enfoque de trabajo infantil, (iv) Investigación, realizaron estudios sobre las dimensiones y facetas de la problemática, (v) Sensibilización a NNA, líderes de la comunidad, funcionarios públicos, docentes y ciudadanos.</p>	Atendió a 6,627 NNA, 3,000 familias y 3,058 productores.

27 El antecedente inmediato es el Plan Nacional para la prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2005-2010.

28 La ENPETI articula y consolida la respuesta de las distintas entidades públicas en torno al objetivo de prevenir y erradicar el trabajo infantil y prioritariamente sus peores formas. MTPE. *Estrategia Nacional de Prevención ...* Ob. cit., p. 9.

29 El PNAIA tiene como Resultado Esperado N° 6 que las niñas, niños y adolescentes se encuentren protegidos frente al trabajo infantil, y como Resultado Esperado N° 8 que las y los adolescentes se encuentran protegidos frente al trabajo peligroso. Ambos resultados se encuentran alineados a la ENPETI.

30 OIT. *Magnitud y características del ...* Ob. cit., pp. 159- 164.

PILOTOS	CARACTERÍSTICAS	BENEFICIARIOS
<p>HUÁNUCO (Se desarrolló en 12 distritos de la Región Huánuco)</p>	<p>Participaron el MTPE, el Programa Juntos del MIDIS y el MINEDU.</p> <p>Presentaba dos componentes: (i) Provisión de servicios pedagógicos que incentiven la conclusión oportuna de la educación básica regular, y la mejora de la calidad del aprendizaje de los NNA beneficiarios del programa. (Educación Primaria con desarrollo de capacidades pedagógicas para docentes y Educación Secundaria con programa de escuela secundaria rural mejorada), (ii) Entrega del Bono PETI (prevención y erradicación de trabajo infantil). Consistía en la entrega de una transferencia monetaria a las familias con trabajo infantil, a través del Programa Juntos. El requisito era aprobar el año de manera satisfactoria. El bono otorgado ascendía a S/.300.00 para el nivel primaria y S/.500.00 para el nivel secundario.</p>	<p>Benefició a 4,376 NNA.</p>
<p>CARABAYLLO (Se desarrolló en el distrito de Carabayllo)</p>	<p>Participaron la Municipalidad de Carabayllo, el MTPE, el MINEDU y las organizaciones de la sociedad civil, fue seleccionada debido a que concentra un alto número de NNA que desarrollan trabajos peligrosos y además de ello porque tienen un compromiso constante de la Municipalidad. Otorgó servicios de seguimiento escolar, refuerzo escolar y de psicología.</p>	<p>Benefició a 510 NNA y 421 familias.</p>

Actualmente, existe un Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI³¹), creado mediante Resolución Suprema N° 018-2003-TR, y que constituye una instancia de coordinación multisectorial que respalda la política nacional en materia de trabajo infantil; adicionalmente, en cada una de las regiones existen los Comités Directivos Regionales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CDRPETIs) que lideran en sus regiones el proceso de implementación de la ENPETI.

Por otro lado, se viene implementando el Modelo Municipal de Detección y Erradicación del Trabajo Infantil en los distritos de Carabayllo (Ordenanza N° 439-2020/MDC) y Comas (Ordenanza N° 573-2019/MDC). A través de esta normativa se procederá a sancionar a los empleadores que recurran al

31 Está conformada por instituciones públicas, organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores y organizaciones sin fines de lucro que viene trabajando intensamente en actividades a favor de la prevención y erradicación del trabajo infantil.

trabajo infantil con una multa, además de implementar una clausura temporal o definitiva.

El año 2015 se aplicó la Encuesta sobre Trabajo Infantil (ETI)³², instrumento importante que ha permitido: (i) Complementar la medición regular de la ENAHO, (ii) ofrecer mayor detalle sobre las actividades laborales y tareas domésticas que realizan los NNA, (iii) ampliar el conocimiento de las características de la participación de NNA en el trabajo infantil y trabajo peligroso, sectores e industrias de ocupación y posibles razones del trabajo infantil.

Con relación a la fiscalización en materia de trabajo infantil, siendo esta fundamental para su erradicación, hemos tenido avances. En relación a las multas, según el artículo 25° inciso 7 del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (RLGIT), la infracción es considerada una infracción muy grave sancionada en un inicio con una multa que oscilaba entre 11 a 20 UIT en función al número de trabajadores afectados; luego en el año 2011, mediante Decreto Supremo N° 004-2011-TR, se modifica el inciso que regula el trabajo infantil y se contempla la infracción de manera más precisa; posteriormente en el año 2013, mediante Decreto Supremo N° 012-2013-TR se realiza la modificación de las multas en materia laboral por lo que las multas en materia de trabajo infantil aumentaron de manera considerable. Así, si un empleador incurre en esta infracción será sancionado, independientemente del número de personas afectadas, según la siguiente escala: microempresa (50 UIT), pequeña empresa (100 UIT) y No MYPE (200 UIT), siendo además esta infracción insubsanable.

Bajo este marco normativo, consideramos que el aumento de la multa es un mecanismo de desincentivo para que las empresas no vulneren la normativa existente respecto al trabajo adolescente y el trabajo infantil.

Ahora bien, mediante Resolución de Superintendencia N° 005-2018-SUNA-FIL, se ha creado el Grupo Especializado de Inspectores del Trabajo en materia de Trabajo Forzoso y Trabajo Infantil (GEIT-TFI), que tiene como finalidad fortalecer y hacer más efectiva la labor de la inspección en estas materias. Se

32 Encuesta especializada que no se realiza todos los años y se aplica para medir y realizar un análisis a profundidad sobre las diversas dimensiones de la participación de los niños en actividades económicas. OIT. *Magnitud y características del...* ob. cit., p. 10.

encuentra conformado por supervisores inspectores, inspectores del trabajo e inspectores auxiliares.

Asimismo, mediante Resolución de Superintendencia N° 114-2017-SU-NAFIL se publicó el “Protocolo de Actuación en materia de Trabajo Infantil” que dispone un trabajo de inteligencia y articulación con otros actores a fin de determinar los lugares de mayor incidencia de trabajo infantil. Este Protocolo dispone que los NNA encontrados en situación de trabajo infantil queden plenamente identificados, a través de una Ficha (Anexo 1), a fin de que posteriormente los diversos sectores en el ámbito de sus competencias se encarguen de restituirle los derechos y brindarles servicios a ellos y a sus familias, con la finalidad de evitar la reincidencia.

2. Evaluación de los avances en la búsqueda de la erradicación del Trabajo Infantil

La ETI 2015 brinda información que nos permite caracterizar a los NNA en actividades económicas y en qué aspectos se debería incidir para erradicar el trabajo infantil e implementar mejor la ENPETI; sin embargo, no precisa la caracterización de los NNA en cada una de las regiones pese a que esto último permitiría que cada una de ellas se encargue de efectuar acciones de acuerdo con su realidad.

Por otro lado, la ENPETI durante los primeros años implementó tres pilotos con los que pretendía comprobar cuál era la estrategia más oportuna y eficiente para prevenir y erradicar el trabajo infantil y sus peores formas; no obstante, han transcurrido más de siete años y hasta el momento no se muestran cifras que indiquen el número de NNA efectivamente retirados sin reincidencia en trabajo infantil.

Ahora bien, la ENPETI ha sido bastante ambiciosa y ha previsto la atención de un número determinado de NNA; no obstante, a la fecha del último reporte público del MTPE, estos han sido números menores; sobre ello, a continuación, presentamos el siguiente cuadro comparativo:

33 MPTE. *Estrategia Nacional de Prevención ...* Ob. cit., pp. 72-73 y 75.

34 OIT. *Magnitud y características del ...* Ob. cit., pp. 160,162 y 164.

PILOTO	PROPUESTA DE LA ENPETI ³³	RESULTADOS DEL MTPE ³⁴
CARABAYLLO	Aproximadamente 1,000 hogares y 1,500 NNA.	Benefició a 510 NNA y 421 familias.
HUÁNUCO	4,500 hogares. Todos los hogares son beneficiarios del Programa de Transferencias Monetarias condicionadas Juntos.	Benefició a 4,376 NNA.
SEMILLA	6,000 NNA de 100 escuelas donde se implementan los programas de educación y 3,000 familias que participan en el mejoramiento productivo, 500 adolescentes en zonas rurales	Atendió a 6,627 NNA, 3,000 familias y 3,058 productos.

Del cuadro anterior observamos que el piloto con mayor alejamiento al objetivo es el Piloto Carabayllo (sólo ha conseguido un 35% de la meta), mientras que los pilotos que casi han cumplido el número de beneficiarios son los de Huánuco y Semilla.

De otro lado, de acuerdo a lo señalado por la ENPETI, la finalidad de los Pilotos era validar modelos de intervención multisectorial ajustados a las particulares características; pese a ello, sus resultados al parecer no han sido los más óptimos, tal como lo muestra el último informe del MTPE³⁵ que indica sobre el Piloto Huánuco que “los impactos estimados son estadísticamente igual a cero, lo cual no significa necesariamente que no hubo impacto, sino que la muestra puede que no haya sido suficiente para medirla”; lo cual implicaría que sobre este piloto no sabemos, actualmente, si ha sido efectivo o no.

Y, respecto al Piloto Semilla, el mismo Informe del MTPE nos indica que generó efectos positivos y negativos cuando sostiene que “el piloto probó la efectividad de una intervención rural en materia de trabajo infantil (...) Adicionalmente, se observa una reducción en el número de horas de los niños que todavía trabajan”. Es decir, existe -a pesar de la ejecución del piloto- niños que aún trabajan.

Así también, sobre el Piloto Carabayllo, señala que “ha demostrado que es posible intervenir desde los gobiernos locales con sus programas y servicios para luchar contra el trabajo infantil urbano”; es decir, no sabemos si el mismo tiene

35 Ídem.

efectos positivos o negativos, o si a la fecha los pocos niños atendidos (510) han sido retirados del trabajo infantil.

Asimismo, en el cuadro 13 de la ENPETI³⁶ se señala que a partir de la formulación presupuestal 2014 (segunda etapa de implementación), supuestamente se preveía ampliar el ámbito de aplicación de la Estrategia a por lo menos 10 regiones priorizadas; empero, a la fecha, lamentablemente no se ha conseguido esa meta.

De la búsqueda realizada en relación con los CDRPETIs, estos últimos generalmente ejecutan acciones de sensibilización. Por ello, creemos que deberían cumplir una misión más amplia que la de sensibilizar, pues son considerados órganos de gestión e implementación de la política pública a nivel regional; y según el artículo 4º y 5º de la Resolución Ministerial N° 202-2005-TR tienen las mismas funciones que el CPETI en el ámbito de su competencia.

En relación al GEIT-TFI consideramos que por la necesaria especialización debería dedicarse sólo a abordar las materias de trabajo infantil y trabajo forzoso; lamentablemente, los integrantes de dicho grupo continúan con su carga administrativa asumiendo también las diversas materias de inspección lo que no es lo ideal ya que si fueran exclusivos se ampliaría el número de fiscalizaciones a nivel nacional en estas materias que se exigen como necesarias (como sucede en Brasil con el Grupo Móvil de Inspección).

En cuanto al Modelo Municipal de Detección y Erradicación del Trabajo Infantil en los distritos de Carabayllo y Comas que establece sanciones en aquellos casos que los fiscalizadores municipales detecten casos de trabajo infantil, debemos recordar que el RLGIT establece una sanción, sin cierre temporal, por lo que podrían existir cuestionamientos en lo que concierne a la competencia administrativa y al límite del non bis in ídem en materia de sanciones administrativas.

Podemos ver, entonces, que si bien el Estado peruano tiene una política en materia de trabajo infantil (ENPETI) es necesario una implementación efectiva³⁷

36 MPTE. *Estrategia Nacional de Prevención ...* Ob. cit., p. 60.

37 Según el CIT 138, todos los países que lo ratifican se comprometen a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y elevar progresivamente

ya que los esfuerzos han sido insuficientes puesto que, desde su aprobación en el año 2012 a la fecha, no existe datos del retiro de NNA en situación de trabajo infantil. Por lo que creemos que es necesario una política pública más eficiente, interiorizar que este problema es multicausal y que no se paliará sólo con otorgar una transferencia monetaria condicionada o con brindar servicios educativos.

Los servicios y programas existentes necesitan interconectarse (y no necesariamente deben crearse nuevos), por lo que es necesario elaborar un sistema (no sólo de registro) sino de otorgamiento de servicios y que permita la restitución de derechos vulnerados.

Durante los últimos años se ha realizado la detección de casos de trabajo infantil por la inspección de trabajo. Sin embargo, es difícil determinar y no ha informado el sector trabajo en qué situación se encuentran estos casos de trabajo infantil, si estos NNA actualmente se encuentran aún inmersos en esta problemática o no, ya que quizás incluso su situación puede haberse agravado.

Ante esta situación es necesario detectar y realizar la identificación de estos NNA inmersos en la problemática del trabajo infantil y efectuar una prestación de servicios para la restitución de derechos, conforme bien lo indica el Protocolo de actuación en materia de trabajo infantil y, para tal fin, necesitamos hacerles un seguimiento continuo y el encargado de ello es el MTPE.

La erradicación del trabajo infantil no sólo implica el retiro provisional del menor en el trabajo sino implica realizar una investigación del caso concreto: encontrar las causas por las cuales el menor de edad se encuentra inmerso en esa problemática e identificar los derechos que han sido vulnerados. Todo ello servirá para que el retiro del NNA del trabajo infantil sea efectivo.

A pesar de la existencia de muchos estudios que señalan la importancia y los efectos positivos de la erradicación del trabajo infantil³⁸, creemos que el esfuerzo

la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores.

38 Estudio de 19 países iberoamericanos -entre ellos el Perú- realizado por la OIT concluye que, si se invierte en los niños, dándoles educación, acceso a sistemas de salud e impidiendo cuando menos las peores formas de trabajo infantil, podría lograrse un beneficio económico neto que superaría los \$ 235 000 millones de dichos países durante los primeros 20 años. Es decir, lo que invierte en la niñez y la juventud revierte en con creces en la economía de

que realiza el Estado para afrontar esta problemática es insuficiente, lo que no permite realizar mayores acciones y avances significativos en materia de trabajo infantil a pesar de ser el año 2021 (bicentenario), año en que supuestamente según la ENPETI tendríamos que haber alcanzado el Resultado 1: “Erradicar el trabajo infantil por debajo de la edad mínima de admisión del empleo” y el Resultado 2: “Erradicar el trabajo infantil peligroso y la explotación infantil y adolescente”.

Revisando estos términos es claro que “erradicar” implicaría que, en el presente año 2021, no debería existir NNA en situación de trabajo infantil; estamos a meses de culminar el año 2021 y observamos que esa meta resultará complicada de alcanzar.

VILLOS EFECTOS ESPERADOS DE LA PANDEMIA EN EL TRABAJO INFANTIL EN EL PERÚ

El año 2020 implicó dramáticas circunstancias para los hogares del mundo, incluyendo a nuestro país. Podemos señalar que a través de las causas que explican el trabajo infantil también se encuentran actuando todos los efectos socioeconómicos causados por la pandemia de la Covid-19. Este año 2021, tal como se desenvuelve el país en relación al control de la pandemia, estimamos que la situación asumirá un cariz desalentador porque, conforme van avanzando las vacunaciones contra la Covid-19, en medio de la aparición de variantes del virus, la economía deberá seguir ralentizada para salvaguardar la salud pública. Lo que debe mirarse y afrontarse son los problemas sociales causados por la pandemia, uno de los cuales será un posible retorno masivo del trabajo infantil este año y siguientes.

Según informa el INEI³⁹, en 2020 la informalidad del empleo se incrementó a 75.3% (en 2019 fue 72.7%), siendo bastante elevada en el ámbito rural (por encima del 95%) siendo más grave la situación en el ámbito urbano (de 66.4% en 2019 a 68.4% en 2020). Este escenario conduce a la inestabilidad económica

nuestro país. OIT: *Trabajo infantil. Causa efecto de la perpetuación de la pobreza*, San José, 2007.

39 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional. Anual: Enero – diciembre 2020 y Trimestre: octubre-noviembre-diciembre 2020”. Informe Técnico N°01, marzo 2021.

de los hogares porque las/os jefes de hogar se verán en la necesidad de trabajar en un empleo informal, sin protección social e inseguridad contractual, todo lo cual conlleva a mirar al trabajo infantil como factor para gestionar la inseguridad económica, tal como ha sucedido en la región de América Latina y el Caribe.

De hecho, existe asociación positiva entre empleo informal y tasa de trabajo infantil, y para el caso peruano diversas estimaciones señalan que el trabajo infantil podría aumentar de 1 a 3 puntos porcentuales (OIT, 2020; págs. 6 – 8 y 11), es decir, un aumento sustancial en 2021 y próximos años, a causa de la pandemia. Si consideramos que la tasa de trabajo infantil (5 a 17 años de edad) pasó de 16.5% en 2012 a 10.3% en 2019, es esperable que este año 2021 y siguientes se registren magnitudes entre 11.3% y 13.3%, lo que significaría un retroceso de al menos 6 años.

VIII. CONCLUSIONES

- Antes de la pandemia global por la Covid-19, en América Latina y el Caribe se estimaba que 10.5 millones de niñas, niños y adolescentes entre 5 y 17 años estaban en situación de trabajo infantil. Por otro lado, existe un componente territorial en el que más de la mitad del trabajo infantil está en el sector agrícola, principalmente entre los más pobres, en los confines rurales; con rasgos como la edad, el género, la condición étnica y el nivel socioeconómico que añaden matices a esta situación.
- En plena pandemia en curso, se estima que los logros en torno al trabajo infantil se revertirán por los distintos problemas socioeconómico que se han generado. La mayor inseguridad económica de los hogares, con ingresos relativamente reducidos, el cierre temporal pero prolongado de las escuelas, y ser más vulnerable antes de la pandemia como vivir en zonas rurales o zonas urbano-marginales, son factores que favorecerán este retroceso.
- En nuestro país, la población por debajo de la edad mínima para trabajar disminuyó en el periodo 2012-2019, pero principalmente en el tramo 2012-2016, al pasar de 602 005 a 349 637 NNA. Desde entonces, habrá un estancamiento que en el primer trimestre 2020 (todavía sin pandemia en nuestro país) hará notar un retroceso a niveles

que superaban la situación del año 2016. Algo similar sucedió con la población adolescente entre 14 y 17 años que trabajaban, aunque el primer trimestre de 2020 el retroceso fue cercano al año 2017, casi 400 000 personas, de los cuales no más del 0.2% tenía autorización para el trabajo adolescente.

- Entre las características del trabajo infantil en nuestro país cabe mencionar, como en América Latina y el Caribe, que la presencia de niños es relativamente mayor que el de las niñas, posiblemente por la invisibilización del problema en el caso de las mujeres. Pero también están signados por su pertenencia a hogares pobres, que además eran numerosos y la cantidad de miembros que aportaban al soporte económico eran pocos. Se trata de un fenómeno altamente rural en el Perú, particularmente entre quienes están por debajo de la edad mínima para trabajar. En el periodo 2012-2019, las regiones que incrementaron en términos netos su tasa de trabajo infantil de menores de 14 años fueron Pasco, Cusco, San Martín, Lambayeque y Tacna. En el caso de adolescentes entre 14 y 17 años, las regiones fueron Amazonas, Pasco y Cusco.
- Entre las causas estructurales de la pobreza se encuentran la pobreza, el abandono escolar y la tolerancia social hacia el trabajo infantil. Una mayor pobreza conduce a los hogares a considerar con mayor desesperación al trabajo infantil como instrumento para lidiar con la inseguridad económica. El abandono escolar expone a los NNA al trabajo infantil, y no siempre ocurre por decisión propia, ya que las mismas características de los servicios escolares suelen impulsarla y propiciar el incremento del riesgo a caer en situación de trabajo infantil. Y la tolerancia social es la expresión permisiva frente a este problema, respondiendo a patrones culturales o minimizando la situación, incluso invisibilizándolo como al parecer sucede en toda la región Latinoamericana.
- Los efectos del trabajo infantil se traducen en bajos logros educativos, deterioro de la salud física y psíquica. En el mediano y largo plazo, se compromete la capacidad competitiva y productiva, expresada en la desconexión con la demanda laboral, lo que contribuye a la precarización y extendida informalidad, sin derechos ni protección social.

- El marco normativo tiene contradicciones elementales que evidencian la poca importancia del trabajo infantil en las políticas públicas. La práctica de los operadores de la política pública parece haberse decantado en la línea de los 14 años como edad mínima para trabajar. En cuanto a los adolescentes, se ha relanzado en 2020 el procedimiento administrativo de autorización previa a las y los adolescentes para que realicen trabajo por cuenta ajena o en relación de dependencia, mediante norma reglamentaria, que antes ya figuraba como indicación en instrumentos normativos sectoriales, añadiendo una “caja negra” como el “proyecto de contrato de trabajo” cuyas imprecisiones no permiten distinguir el tipo de efecto jurídico que generará. Además, en cuanto al registro de autorizaciones de trabajo adolescente, se omite el recurso a la interoperabilidad y virtualización que podrían resultar de suma utilidad.
- Los pilotos implementados para validar estrategias diferenciadas para luchar contra el trabajo infantil no tienen resultados claros en cuanto a sus posibilidades para escalar. Motivo por el que se sigue sin intervenciones efectivas, limitadas a la sensibilización sin dar el paso trascendental de batallar duramente contra el trabajo infantil. La ENPETI desde su vigencia en 2012 no reporta públicamente sus avances. La desarticulación de esfuerzos todavía sigue caracterizando al Estado frente al trabajo infantil.
- La capacidad de adaptación de las políticas públicas para prevenir y erradicar el trabajo infantil queda puesta en duda bajo las actuales circunstancias de pandemia por la Covid-19. Se estima que los logros obtenidos en la reducción de la tasa de trabajo infantil experimentarán una reversión de al menos 6 años a causa de los problemas socioeconómicos inducidos por la pandemia, tales como mayor pobreza e informalidad del trabajo.