



Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Estrategía nacional para

**LA PREVENCIÓN Y
ERRADICACIÓN DEL**

**Trabajo
Infantil**

2012 - 2021



ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL 2012-2021



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
Avenida Salaverry N° 655, Jesús María
Teléfono 630 6000

Año 2012
Lima - Perú

ÍNDICE

Presentación	7
Decreto supremo que aprueba la “estrategia nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil 2012-2021”	11
1. Marco conceptual y normativo	13
1.1. ¿Qué es el trabajo infantil?	14
1.2. Normativa aplicable a la prevención y erradicación del trabajo infantil	15
2. Situación del trabajo infantil en el Perú	23
2.1. Magnitud del problema	24
2.2. Factores asociados al trabajo infantil	32
3. Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021	43
3.1. Principios rectores y enfoques	44
3.2. Resultados y ejes estratégicos	46
3.3. Intervenciones y productos	47
3.4. Implementación y actores involucrados	60
4. Monitoreo y seguimiento	64
Referencias bibliográficas	68
Anexos	
Anexo 1: Lineamientos del Programa Piloto de implementación de la Estrategia	72
Anexo 2: Lineamientos para la evaluación de impacto del Programa Piloto de implementación de la Estrategia	74
Anexo 3: Lineamientos del programa piloto SEMILLA	75
Anexo 4: Relación de Programas Presupuestales por resultados vinculados a la implementación de la Estrategia	78



*Agradecemos de manera especial al
programa IPEC de la Organización
Internacional del Trabajo por la
asistencia técnica brindada*



PRESENTACIÓN

La prevención y erradicación del trabajo infantil es un objetivo crucial para todos los países del mundo en su propósito de asegurar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, procurar trabajo decente para todos los ciudadanos y cumplir con el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, que consiste en revertir la pobreza y el hambre.

Se trata, ciertamente, de un tema consagrado en diversos instrumentos de derechos humanos de ámbito mundial y regional, considerado, además, por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) -de la que el Estado peruano es miembro desde 1919- como uno de los principios y derechos fundamentales en el trabajo que todo país está obligado a observar por su sola pertenencia a la Organización, y como uno de sus objetivos estratégicos para el logro de trabajo decente¹.

No obstante, pese al amplio consenso sobre la prevención y erradicación del trabajo infantil claramente expresado en los compromisos e instrumentos internacionales mencionados, en todo el mundo, y particularmente en los países en vías de desarrollo, el trabajo infantil sigue siendo un problema de considerables dimensiones. La OIT calcula que el número de niñas, niños y adolescentes que trabaja en el mundo asciende aproximadamente a 215 millones, y que un estimado de 115 millones realiza trabajos peligrosos².

En el Perú, de acuerdo con datos provenientes de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del año 2011, alrededor del 23,4%³ del total de los niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años se encuentra trabajando. El 58,7% se concentra en zonas rurales del país y, aproximadamente, un 33,9% de los que trabajan entre 14 y 17 años lo hace en 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 25,2% prestan servicios de lavado de autos y lustrado de calzado. En las zonas rurales, el 87,0% trabaja en la chacra y/o en el pastoreo de animales.

¹ Apartado I.A de la "Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa", adoptada unánimemente por los representantes de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores el 10 de junio de 2008.

² OIT (2010).

³ Todos los indicadores de trabajo infantil citados en este documento, han sido calculados solo para los residentes habituales del hogar, con edades de 6 a 17 años, utilizando las preguntas del módulo 200 de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) disponible en la página Web del INEI. No se ha considerado ningún criterio de horas en la formulación del indicador ya que dicho módulo no incluye esta pregunta. Tampoco se ha restringido la condición de ocupado en el grupo de adolescentes de 14 a 17 años que trabajan como familiares no remunerados, a aquellos que dedican 15 a más horas a la semana. A partir del año 2012 el módulo 200 de la ENAH incluirá la descripción de la ocupación y las horas trabajadas a la semana, lo que permitirá mejorar la medición.

Es importante anotar que la problemática del trabajo infantil en nuestro país se sitúa en un contexto marcado por el crecimiento económico.

Durante los años 2005 a 2011 el PBI del Perú creció a una tasa promedio anual de 7,1%, lo que lo ubica como uno de los países con mayor crecimiento económico a nivel mundial. Este crecimiento ha hecho posible que el PBI supere los \$170 mil millones y el PBI per cápita se encuentre por encima de los \$5,900 anuales. Si bien la demanda interna sigue siendo el motor principal de la economía, cada vez cobran mayor importancia las inversiones y exportaciones.

Una de las consecuencias más importantes del crecimiento ha sido la reducción de la pobreza. El porcentaje de población en situación de pobreza monetaria se redujo de 55,6% en el 2005 a 27,8% en el 2011, mientras que el de población en pobreza monetaria extrema pasó de 15,8% en el 2005 a 6,3% en el 2011. Cabe precisar que a pesar de este panorama general favorable, el crecimiento económico en algunas regiones fue muy pobre, como ha ocurrido con Huánuco (3,5%) y Huancavelica (2,4%), que fueron las regiones del país con el menor crecimiento en el periodo 2001-2009.

El crecimiento económico también ha generado una reducción en el nivel de desempleo en el país que pasó de 5,4% en el 2005 a 4,0% en el 2011. Sin embargo, muchas de las personas que tienen trabajo todavía no lo desarrollan en condiciones óptimas y esto hace que persista el problema del subempleo, que en la actualidad afecta a más del 50,0% de la población ocupada.

El subempleo -cuya manifestación más palpable es el bajo ingreso laboral percibido respecto al necesario para cubrir la canasta básica de consumo familiar- está ligado, entre otros factores, a la escasez de capitales y al bajo nivel educativo de los trabajadores. Aun cuando se ha incrementado la cobertura del sistema educativo (lo cual redundó en porcentajes cada vez más reducidos de analfabetismo y en porcentajes cada vez mayores de personas que culminan la secundaria), ello no necesariamente ha venido acompañado de la mejora de la calidad educativa. Según el Ministerio de Educación, en el año 2010 el 29,0% de estudiantes de segundo grado de primaria logró un nivel suficiente en comprensión de textos, y solo el 14,0% alcanzó un nivel óptimo en matemáticas, porcentajes muy similares a los del año 2005. El acceso a servicios básicos como agua, luz, servicios higiénicos, así como la capacidad económica de los hogares también se han incrementado en la última década; no obstante también se aprecia una fuerte desigualdad en el acceso a estos servicios entre regiones, como ocurre con la mayoría de regiones de la sierra y selva que presentan indicadores muy por debajo del promedio nacional.

A pesar de que los datos mencionados indican que el país presenta progresos importantes en sus indicadores macroeconómicos y de lucha contra la pobreza, el trabajo infantil mantiene una alta incidencia. Esta realidad plantea la urgencia y necesidad de potenciar los esfuerzos del Estado para articular las intervenciones de los diversos actores públicos y privados en torno al objetivo de prevenir y erradicar el trabajo infantil y, en particular, lo que el Convenio núm. 182 de la OIT denomina sus peores formas.

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.

De modo particular, el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2005-2010 cumplió en su oportunidad un rol fundamental, en tanto permitió articular el discurso y las acciones de un conjunto de instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales. También permitió dar coherencia a múltiples esfuerzos del Estado y de la sociedad civil orientados a prevenir y erradicar el trabajo infantil, que hasta ese momento se encontraban dispersos y desarticulados.

De igual forma, la aprobación y puesta en marcha del Plan conllevó el fortalecimiento del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI), espacio multisectorial y tripartito que en lo sucesivo asumió un rol muy activo y que ha ganado una particular legitimidad en el desarrollo de las políticas de protección de la infancia. En la actualidad, esta instancia constituye un espacio propicio y con condiciones óptimas para renovar los esfuerzos del Estado y de la sociedad civil con el objetivo de prevenir y erradicar el trabajo infantil. Cabe destacar, además, que en los últimos años se han creado 22 Comités Regionales del Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, que en el marco de esta Estrategia conformarán espacios descentralizados de gestión e implementación de la política pública en esta materia.

La Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021 (ENPETI) que presentamos tiene como marco lo dispuesto en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021, recientemente aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP. El mencionado Plan, de alcance nacional, establece la agenda del Estado peruano para la próxima década en materia de protección y promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el país. Por otro lado, la ENPETI también desarrolla 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.

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. Su objetivo 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 las entidades públicas clave para su implementación, con los propios niños, niñas y adolescentes, con colectivos de la sociedad civil y con organizaciones de empleadores y trabajadores reunidos en el CPETI.

La ENPETI ha sido conceptualizada desde una lógica de resultados, que se traduce en indicadores y metas. Esto demanda necesariamente la formulación de intervenciones basadas en evidencias que den cuenta de su efectividad, por lo que la ENPETI ha incluido el desarrollo de tres experiencias piloto, con cuyos resultados de la evaluación de impacto, se espera retroalimentar el diseño, realizar los ajustes en el proceso de implementación y mejorar las intervenciones en escenarios cambiantes de manera realista.

El primer capítulo de la ENPETI detalla el marco conceptual y la normativa internacional y nacional sobre trabajo infantil. El segundo capítulo ofrece un diagnóstico del trabajo infantil en el país, caracterizando el problema sobre la base de los datos oficiales disponibles y haciendo un análisis de sus factores asociados; todo ello permite establecer más adelante ejes estratégicos de acción, objetivos, metas e indicadores consistentes con la magnitud y características del problema. El tercer capítulo, detalla el contenido de la ENPETI, precisando sus principios, enfoques, resultados, ejes estratégicos de acción e intervenciones. Finalmente, el cuarto capítulo describe el sistema de monitoreo y seguimiento en el que se atribuye un rol central al CPETI a nivel nacional y regional.

La persistencia y magnitud del trabajo infantil obligan al Estado peruano a dar continuidad a los esfuerzos ya desplegados, pero sobre todo, a potenciar de manera significativa el enfoque y las acciones realizadas. El trabajo infantil y, particularmente, sus peores formas, resultan intolerables para un Estado que pugna por librar a sus ciudadanos y ciudadanas de la pobreza, dar sostenibilidad al crecimiento económico y generar trabajo decente para todos y todas. La ENPETI traduce, pues, el compromiso del Estado por garantizar la protección de los niños, niñas y adolescentes, asegurando para nuestro país un futuro sin trabajo infantil y un modelo de crecimiento sostenible basado en la inclusión social.




Decreto Supremo
Nº 015-2012-TR

*EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
CONSIDERANDO:*

Que, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989, aprobada y ratificada por el Estado Peruano, establece en los artículos 2º y 3º que los Estados Partes se obligan a respetar los derechos enunciados en ésta, a asegurar su aplicación a cada niño sin discriminación alguna, y a que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas se atienda primordialmente el interés superior del niño;

Que, el artículo 32º de la citada Convención dispone que los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social;

Que, el Convenio de la OIT sobre la edad mínima, (Convenio núm. 138), aprobado y ratificado por el Estado Peruano, establece en el artículo 1º la obligación para todo Estado Miembro de seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente 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;

Que, el Convenio de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, (Convenio núm. 182), aprobado y ratificado por el Estado Peruano, señala en el artículo 1º que todo Estado Miembro se obliga a adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la

prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia;

*Que, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado y ratificado por el Estado Peruano, impone a los Estados Parte el deber de proteger a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social, y a garantizar que los trabajos nocivos para su moral y salud, los que ponen en peligro su vida o perjudican su desarrollo normal, sea sancionado por la ley;
Que, en línea con los instrumentos internacionales de derechos humanos antes señalados, el artículo 1º de la Constitución Política del Perú establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado;
Que, el artículo 23º de la Carta Magna señala que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente al menor de edad que trabaja;*

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, según lo dispone el Decreto Supremo Nº 027-2007-PCM, modificado por el Decreto Supremo Nº 052-2011-PCM;

Que, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021, aprobado por Decreto Supremo Nº 001-2012-MIMP, incluye como una de sus metas erradicar el trabajo de niños, niñas y adolescentes por debajo de la edad mínima (resultado esperado 6) y la

erradicación del trabajo peligroso realizado por adolescentes aún dentro de la edad legal permitida (resultado esperado 8);

Que, mediante la Resolución Suprema N° 018-2003TR, se aprueba la creación del "Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil"- CPETI, integrada por representantes del sector gobierno, de los trabajadores y de los empleadores, conforme el artículo 4° de la norma indicada. En Sesión Ordinaria N° 100, de fecha 04 de julio de 2012, el CPETI, acordó aprobar la "Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021";

Que, al amparo de este marco normativo internacional y nacional, resulta necesario aprobar un instrumento que articule y consolide la respuesta de las entidades del sector público y diversos actores del sector privado, en torno al objetivo de prevenir y erradicar el trabajo infantil y, prioritariamente, sus peores formas; de modo tal que se brinde una respuesta intersectorial eficaz al problema del trabajo infantil, basada en metas e indicadores claros, 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;

De conformidad con lo establecido por el numeral 8 del artículo 118° de la Constitución Política del Perú; la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo;

DECRETA:

Artículo 1°.- Objeto

Apruébese la "Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021" – ENPETI, que como Anexo forma parte integrante del presente Decreto Supremo.

Artículo 2°.- Ejecución y cumplimiento

Cada entidad pública involucrada en la implementación de la ENPETI, dentro del

ámbito de sus competencias, adoptará las medidas necesarias para su ejecución. La supervisión y monitoreo corresponderá al Comité para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - CPETI y al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a través de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo.

Artículo 3°.- Financiamiento

Las acciones e intervenciones necesarias para la ejecución de la ENPETI a cargo de las entidades públicas competentes, se financian con cargo al presupuesto institucional autorizado para cada pliego en las Leyes Anuales de Presupuesto y en el marco de las disposiciones legales vigentes.

Artículo 4°.- Publicación

El presente Decreto Supremo será publicado en el Diario Oficial El Peruano y la "Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021" – ENPETI, en el Portal del Estado Peruano (www.peru.gob.pe) y en el portal institucional del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (www.trabajo.gob.pe).

Artículo 5°.- Refrendo

El presente Decreto Supremo es refrendado por el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo y la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.-El presente Decreto Supremo entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los cuatro días del mes de setiembre del año dos mil doce.

OLLANTA HUMALA TASSO

Presidente Constitucional de la República

JOSÉ ANDRÉS VILLENA PETROSINO

Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo

ANA JARA VELÁSQUEZ

Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables



I. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

1. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

1.1. ¿QUÉ ES EL TRABAJO INFANTIL?

Los dos principales instrumentos internacionales que proporcionan el marco conceptual para la delimitación del trabajo infantil son el Convenio OIT núm. 138, sobre la edad mínima de admisión al empleo (1973), ratificado por el Estado peruano el 13 de noviembre de 2002, y el Convenio OIT núm. 182, sobre las peores formas de trabajo infantil (1999), ratificado por el Estado peruano el 10 de enero de 2002. La ratificación de ambos instrumentos implica su incorporación dentro del derecho interno, lo que los convierte en referentes de obligatoria observancia para la normativa y práctica nacionales.

El Convenio OIT núm. 138 establece tres categorías de edades mínimas para el trabajo de niños, niñas y adolescentes: (i) una edad mínima general de admisión al empleo; (ii) una edad mínima más elevada para la admisión a un trabajo peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad; y, (iii) una edad inferior a la mínima general para la admisión a *trabajos ligeros* (ver Cuadro 1).

Cuadro 1

EDAD MÍNIMA DE ADMISIÓN AL EMPLEO SEGÚN EL CONVENIO OIT NÚM. 138

	REGLA GENERAL	EXCEPCIONES PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO
EDAD MÍNIMA (art. 2)	15 años	14 años
TRABAJO PELIGROSO (art. 3)	18 años (o, 16 años bajo condiciones estrictas)	No hay excepción
TRABAJO LIGERO (art. 7)	13 – 14 años	12 -13 años

La fijación de estas edades mínimas implica que todo trabajo que desarrolle un niño, niña o adolescente por debajo de dichas edades es considerado trabajo infantil que debe ser prevenido y eliminado⁴.

El Estado peruano se ha acogido a la cláusula de flexibilidad del Convenio OIT núm. 138 para países en desarrollo y ha declarado una edad mínima general de 14 años, y una edad de 12 años para admisión a *trabajos ligeros*. Sin embargo, como se explicará en el apartado siguiente, en el desarrollo de la ENPETI 2012-2021 se considera que la edad mínima de admisión al empleo es 14 años, descartando la aplicación de la figura excepcional del *trabajo ligero*.

Por otro lado, el Convenio OIT núm. 182 enumera las denominadas peores formas de trabajo infantil que comprenden: a) todas las formas de esclavitud, como la venta y la trata 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 por último, d) el trabajo que por su naturaleza, por las condiciones en las que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Es importante precisar que para el caso de las primeras tres formas mencionadas en el párrafo anterior, la OIT les presta particular atención no sólo porque se trata de crímenes, sino que constituyen igualmente una forma de explotación económica que se asocia al trabajo forzoso y a la esclavitud, por lo que no tienen ninguna relación con la noción clásica de trabajo⁵. Es decir, estos tres supuestos refieren a formas de explotación infantil o adolescente que conllevan sanciones penales, pero que requieren al mismo tiempo una atención urgente y complementaria con intervenciones particulares dirigidas a la restitución de derechos de las víctimas. En el caso del apartado d) del párrafo anterior, la definición de los trabajos peligrosos le corresponde a las autoridades de cada país y para ello la OIT ofrece un conjunto de criterios básicos⁶. Siguiendo estos criterios y en consulta con organizaciones de empleadores y de trabajadores y representantes de la sociedad civil, el Estado peruano ha determinado el listado de trabajos peligrosos por su condición y por su naturaleza. Dicho listado se elaboró y aprobó por primera vez en el año 2006, y ha sido revisado y actualizado en el año 2010⁷.

No obstante, debe recalarse que en todos los casos se trata de formas intolerables de trabajo infantil, que no pueden ser desarrolladas bajo ninguna circunstancia o condición por niños, niñas o adolescentes y que, por tanto, deben ser erradicadas con urgencia en un plazo determinado.

En suma, sobre la base del marco conceptual ofrecido por la normativa internacional que se acaba de reseñar, se considera trabajo infantil que debe ser objeto de prevención o erradicación:

- El trabajo de niños, niñas y adolescentes que están ocupados en la producción económica y que tienen menos de la edad mínima permitida para trabajar de acuerdo con la legislación nacional y la normativa internacional.
- El trabajo de adolescentes que están ocupados en la producción económica y que teniendo la edad mínima permitida para trabajar, realizan actividades peligrosas que ponen en riesgo su salud, seguridad y desarrollo moral.
- La explotación infantil y adolescente, también denominada “peores formas de trabajo infantil no designadas como trabajo peligroso” de niños, niñas y adolescentes.

⁴ La escolaridad obligatoria es uno de los medios más eficaces para luchar contra el trabajo infantil. En efecto, si las edades para una y otra actividad difieren pueden plantearse varios problemas. 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 niños 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. Cabe señalar, sin embargo, que la legislación sobre la escolaridad obligatoria pierde su sentido cuando los medios escolares son insuficientes. OIT (2001:182).

⁵ OIT (1998).

⁶ La Recomendación núm. 190 proporciona algunos criterios para asistir a los países miembros de la OIT en la delimitación de los llamados “trabajos peligrosos”. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, el trabajo que expone a los niños a malos tratos físicos, psicológicos o al abuso sexual, los trabajos que se realizan bajo tierra, bajo el agua, en alturas peligrosas o en espacios cerrados y 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 y vibraciones que sean perjudiciales para la salud. Si bien la Recomendación es bastante exhaustiva, vale hacer notar que ésta no incluye a las actividades domésticas.

⁷ Ver el Decreto Supremo correspondiente en: http://www.mimdes.gob.pe/files/resoluciones/ds_003_2010_mimdes.pdf

1.2. NORMATIVA APLICABLE A LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

La ENPETI se fundamenta en la normativa nacional vigente y en los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado peruano.

La Convención sobre los Derechos del Niño consagra el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser protegidos contra la explotación económica y social 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.

Los convenios fundamentales de la OIT en materia de trabajo infantil consagran la obligación del Estado de seguir una política nacional que asegure la eliminación efectiva del trabajo infantil y eleve progresivamente la edad de admisión al empleo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los niños, niñas y adolescentes, así como a erradicar las peores formas de trabajo infantil mediante acciones inmediatas y eficaces.

Otros instrumentos internacionales establecen disposiciones específicas referidas a ciertas formas delictivas de trabajo infantil, como el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, o el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Habida cuenta de la amplitud del ordenamiento jurídico internacional, a continuación se presenta un resumen del contenido central de cada instrumento relacionado directamente con el trabajo infantil y que constituyen el marco jurídico de la ENPETI 2012-2021:

Cuadro 2

RESUMEN DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL APLICABLE A LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

NORMATIVA INTERNACIONAL	
<p><i>Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, 1989</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad (artículo 1). Los Estados Parte se obligan a respetar los derechos enunciados en la Convención, a asegurar su aplicación a cada niño sin discriminación alguna, y a que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas se atienda primordialmente el interés superior del niño (artículo 3). 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 (artículo 32). Los Estados Parte se comprometen en particular: (i) a fijar una edad o edades mínimas para trabajar; (ii) a disponer la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; y, (iii) a estipular las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva de las reglas antes mencionadas (artículo 32).

NORMATIVA INTERNACIONAL	
<p><i>Convenio de la OIT sobre la edad mínima, 1973 (Convenio núm. 138) y Recomendación 146</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Los Estados se comprometen a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente 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 (artículo 1). La edad mínima de admisión al empleo no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar o, en todo caso, a 15 años. El Estado Parte cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados podrá, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, si tales organizaciones existiesen, especificar inicialmente una edad mínima de 14 años (artículos 2.3 y 2.4). La edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza 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 18 años (artículo 3.1). La legislación nacional podrá permitir el empleo o el trabajo de personas de 13 años de edad 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. El Estado Parte cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados y haya especificado inicialmente una edad mínima de 14 años, puede permitir el trabajo ligero a personas de 12 años (artículos 7.1 y 7.4).
<p><i>Convenio de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (Convenio núm. 182) y Recomendación 190</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Obliga a los Estados Parte a adoptar medidas inmediatas y eficaces para la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia (artículo 1). A los efectos del Convenio, la expresión "las peores formas de trabajo infantil" abarca: <ol style="list-style-type: none"> todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata 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; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; 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 el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. (artículo 3). Los tipos de trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños, deberán ser determinados por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas y tomando en consideración las normas internacionales en la materia, en particular los párrafos 3 y 4 de la Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999. Todo Miembro deberá elaborar y poner en práctica programas de acción para eliminar, como medida prioritaria, las peores formas de trabajo infantil. (artículo 6.1). Se trata de un instrumento complementario al Convenio sobre edad mínima, pues sienta el principio de que ciertas formas de trabajo infantil no pueden ser toleradas y por tanto, no pueden ser objeto de una eliminación progresiva.
<p><i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Se debe proteger a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo 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. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil (artículo 10.3).

NORMATIVA INTERNACIONAL

Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 2000

- Requiere que los Estados Miembro prohíban las formas de abuso asociadas con la trata, sea que éstas sean “cometidas domésticamente o en forma transnacional, en base individual u organizada” (artículo 3).
- El artículo 3.1 especifica las acciones que los Estados Miembro deben prohibir a través de su legislación penal y el artículo 3.2 requiere que los Estados Miembro consideren como un crimen los intentos de cometer cualquiera de esos actos y castigar la complicidad o participación en los mismos.

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, 2000

- Los fines del Protocolo son:
 - a) Prevenir y combatir la trata de personas, con especial atención a las mujeres y los niños;
 - b) Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y
 - c) Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines. (artículo 2).

En cuanto a la normativa nacional, la Constitución Política establece la obligación del Estado de proteger a todo niño, niña y adolescente, con referencia especial al menor de edad que trabaja. Establece también que los tratados ratificados se incorporan al derecho interno y que los tratados de derechos humanos (entre ellos la Convención sobre los Derechos del Niño y los convenios de la OIT relativos a la eliminación del trabajo infantil) sirven de criterios de interpretación de las disposiciones relativas a los derechos que la Constitución consagra.

A nivel legislativo y reglamentario, el Código de los Niños y Adolescentes ofrece las definiciones de niño y adolescente y fija diversas edades mínimas para la admisión al empleo. En lo que refiere a los trabajos peligrosos y en cumplimiento de lo señalado por el Convenio OIT núm. 182, el Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES actualizó la relación de trabajos peligrosos y actividades peligrosas o nocivas para la salud integral y la moral de las y los adolescentes.

En el plano de la política pública, el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM (modificado por el Decreto Supremo N° 052-2011-PCM) establece como política nacional de obligatorio cumplimiento, la prevención y erradicación de las peores formas de trabajo infantil, y el ya mencionado Decreto Supremo 001-2012-MIMP aprueba el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021, cuyos resultados 6 y 8 se refieren a la erradicación del trabajo de niños, niñas y adolescentes por debajo de la edad mínima, y a la erradicación del trabajo peligroso realizado por adolescentes aun dentro de la edad legal permitida.

La normativa nacional también prevé sanciones administrativas y penales para los casos de explotación de niños, niñas y adolescentes. La normativa sobre la Inspección del Trabajo considera 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 permitidas para la admisión en el empleo, que afecten su salud o desarrollo físico, mental, emocional, moral, social y su proceso educativo. También establece que, de detectarse incumplimientos a la normativa sobre trabajo infantil, se impondrá la máxima multa prevista en el rango correspondiente. En la misma línea, el Código Penal sanciona con penas severas la explotación laboral, la trata y la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

Cuadro 3

RESUMEN DE LA NORMATIVA NACIONAL APLICABLE A LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL⁸

NORMATIVA NACIONAL

Constitución Política del Perú

- La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado (artículo 1°).
- La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño y al adolescente (artículo 4°).
- 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 trabajan (artículo 23°).
- Las normas relativas a los derechos y a las libertades se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú (Cuarta disposición final y transitoria).

Código de los Niños y Adolescentes, aprobado por la Ley N° 27337, y normas complementarias y modificatorias⁹

- Define al niño como todo ser humano desde su concepción hasta cumplir 12 años de edad, y al adolescente desde los 12 hasta cumplir 18 años de edad (artículo I).
- El Estado reconoce el derecho de los adolescentes a trabajar, con las restricciones que impone el Código, 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 (artículo 22).
- Se regula las edades mínimas para trabajar (artículo 51); las autorizaciones para trabajar (artículos 50, 53 y 54); y, las condiciones de empleo (artículos 55 a 68). Sobre esto último, se establece que el número máximo de horas trabajadas para los menores entre 12 y 14 años es de 4 horas por día con un máximo de 24 horas por semana. Mientras que el número máximo de horas trabajadas para los menores entre 15 y 17 años es de 6 horas por día con un máximo de 36 horas por semana.

Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES, que aprobó la “Relación de Trabajos Peligrosos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud Integral y la Moral de las y los Adolescentes”

- Se aprueba la relación de trabajos peligrosos por su naturaleza y trabajos peligrosos por sus condiciones, en los que se encuentra prohibido el empleo de niñas, niños y adolescentes.
- En relación con la primera categoría se incluye, entre otros, el trabajo en la minería, en la fabricación artesanal de ladrillos, los trabajos en levantamiento y traslado manual de carga que exceda los límites permitidos, los trabajos recolectando y seleccionando basura.
- En la segunda categoría se considera aquellos trabajos con jornadas extensas o más de 6 horas diarias, la actividad laboral que se realiza con ausencia de medidas de higiene y condiciones de seguridad, entre otros.

Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento, aprobadas por Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 052-2011-PCM

- 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.

⁸ Un listado amplio de la legislación nacional en materia de trabajo infantil, puede ser consultado en la base de datos NATLEX de la OIT disponible en: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.details?p_lang=es&p_country=PER&p_classification=04&p_origin=SUBJECT

⁹ Al momento del diseño de esta Estrategia, sigue en trámite parlamentario una modificación del Código para incluir el listado de trabajos peligrosos, elevar la edad mínima de admisión al empleo a 15 años, incluir el trabajo doméstico, las peores formas y una mayor precisión en las responsabilidades y pasos a seguir en el registro, autorización y protección de derechos del adolescente trabajador.

NORMATIVA NACIONAL	
<p><i>Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Incluye como una de sus metas erradicar el trabajo de niños, niñas y adolescentes por debajo de la edad mínima (resultado esperado 6). Asimismo, la erradicación del trabajo peligroso realizado por adolescentes aun dentro de la edad legal permitida (resultado esperado 8). Se propone la meta de disminuir el número de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de explotación sexual (resultado esperado 14). Igualmente la disminución del número de casos de niñas, niños y adolescentes víctimas de situaciones de trata de personas (resultado esperado 17). Refiere una meta de no participación, voluntaria o por la fuerza, de niñas, niños o adolescentes en conflictos internos en el país (resultado esperado 23).
<p><i>Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806 y normas complementarias y modificatorias</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Una de las finalidades de la Inspección del Trabajo es la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas sobre trabajo de las niñas, niños y adolescentes (artículo 3.1.e). La actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas socio laborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en todos los lugares donde se preste trabajo infantil (artículo 4.6).
<p><i>Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR y normas complementarias y modificatorias</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Son infracciones muy graves 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 y aquellos que deriven en el trabajo forzoso y la trata de personas con fines de explotación laboral (artículo 25.7). 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).
<p><i>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</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> 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. Las familias de los niños que han sido retirados del trabajo minero o se mantienen al margen de esta actividad tendrán prioridad para acceder a programas sociales de lucha contra la pobreza y promoción del empleo, siempre y cuando demuestren, ante la autoridad competente, el cumplimiento de las reglas de protección a los niños, niñas y adolescentes.
<p><i>Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 635 y normas complementarias y modificatorias</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Se sanciona a quien 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 sometiéndola 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. De otro lado, 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. (artículo 128° del código penal).

NORMATIVA NACIONAL	
<p><i>Ley N° 28251, que modifica el Código Penal incluyendo modalidades de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Se modifican las conductas delictivas, se aumentan las penas privativas de libertad y se incorporan nuevos delitos (capítulos IX, X y XI del título IV del libro segundo del Código Penal). De esta manera, el código penal comprende las siguientes modalidades de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes: <ul style="list-style-type: none"> - Favorecimiento a la prostitución (artículo 179°); - Usuario- cliente (artículo 179°- A del código penal); - Rufianismo (artículo 180° del código penal- segundo párrafo); - Proxenetismo (artículo 181° del código penal- segundo párrafo); - Turismo sexual infantil (artículo 181°- A); - Trata de personas (artículo 182°, segundo párrafo); y, - Pornografía infantil (artículo 183° del código penal).

Resulta importante detenernos en lo señalado en el Código de los Niños y Adolescentes con relación a las edades mínimas de admisión al empleo.

El Código establece diversas edades mínimas de admisión al empleo para determinadas actividades por cuenta ajena, sea que estas se presten en relación de dependencia o autonomía (edades mínimas específicas). Adicionalmente a ello, consagra una edad mínima genérica de 14 años, aplicable a todas las actividades respecto de las cuáles no se ha fijado una edad mínima específica. La determinación de esta edad mínima genérica en 14 años inserta al Perú en la excepción temporal prevista por el Convenio OIT núm. 138 para los países cuya economía y medios de educación se encuentren insuficientemente desarrollados.

Finalmente, de forma excepcional, el Código prevé el desarrollo de trabajos ligeros para mayores de 12 años, considerando como trabajo ligero aquel que no perjudique su salud o desarrollo, ni interfiera o limite su asistencia a las instituciones educativas y permita su participación en programas de orientación o formación profesional.

Cuadro 4

EDAD MÍNIMA DE ADMISIÓN AL EMPLEO SEGÚN EL CÓDIGO DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES

17 años	Edad mínima específica para labores de pesca industrial
16 años	Edad mínima específica para labores industriales, comerciales o mineras
15 años	Edad mínima específica para labores agrícolas no industriales
14 años	Edad mínima genérica (prevista para otro tipo de actividades no señaladas previamente)
12 años	Edad mínima excepcional para trabajos ligeros (no considerada como referente a efectos de las metas de la ENPETI 2012-2021)

Es importante anticipar que la ENPETI definirá sus metas en función de la edad mínima genérica de 14 años y de las edades mínimas específicas por encima de los 14 años, sin considerar la edad mínima de 12 años para el desarrollo de trabajos ligeros. Esto, debido a que se trata de una figura excepcional y a que el interés superior de los niños, niñas y adolescentes del país aconseja la adopción de un criterio orientado a la elevación progresiva de las edades mínimas.



II. SITUACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN EL PERÚ

2. SITUACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN EL PERÚ

Aunque en el mundo el trabajo infantil puede ofrecer rasgos comunes, la problemática en cada país suele presentar características específicas derivadas de las peculiares condiciones históricas, económicas, sociales, políticas y culturales en las que se desenvuelven las familias y los niños, niñas y adolescentes. Por ello, la adopción de una Estrategia y la definición de sus metas y objetivos requiere de un diagnóstico lo más preciso posible de la situación del trabajo infantil en el Perú y de los factores vinculados con este fenómeno.

Las fuentes oficiales brindan información importante para dar cuenta de la situación. La Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) ofrece información periódica de buena calidad a nivel nacional sobre el trabajo infantil, cubriendo los indicadores básicos de este fenómeno y permitiendo identificar algunas de sus características más generales (por ejemplo, el número de horas trabajadas). Igualmente, la Encuesta Especializada en materia de Trabajo Infantil (ETI 2007) brindó, además, información valiosa que permitió definir con mayor detalle las características del trabajo peligroso de niños, niñas y adolescentes, por su naturaleza y condiciones.

Ambas fuentes, además del Censo Nacional del año 2007, permiten una caracterización aceptable del trabajo infantil en el país y la fijación de los principales indicadores para una Estrategia Nacional. No obstante ello, y a pesar de que se aprecia una tendencia al mejoramiento de las fuentes estadísticas, algunas situaciones todavía carecen de fuentes de información regulares y de alcance nacional, por lo que se ha considerado prioritario abordarlas en el marco de la ENPETI.

2.1. MAGNITUD DEL PROBLEMA

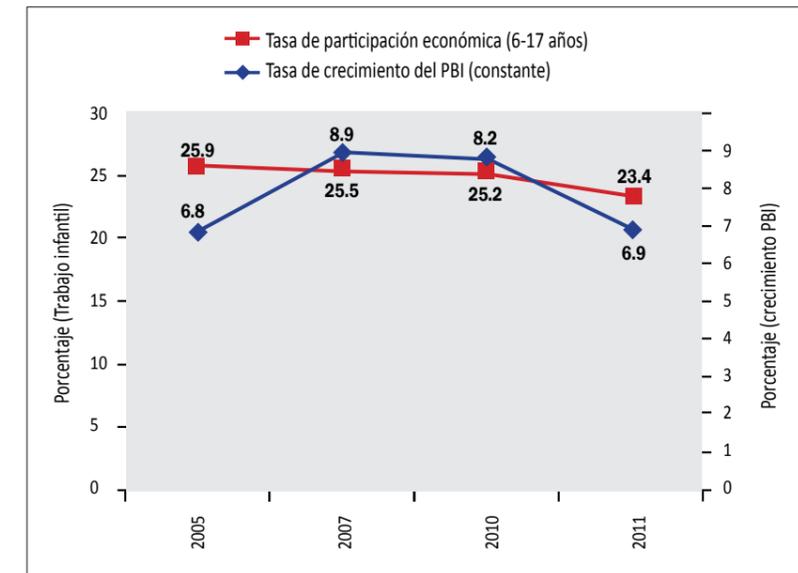
El trabajo y el PBI.-

La economía del Perú ha tenido un desempeño positivo en los últimos años. Esto se ha expresado principalmente en el crecimiento sostenido del PBI en la última década. A excepción del año 2009, la tendencia en el crecimiento ha sido muy superior a la de toda la región en su conjunto.

No obstante ello, la magnitud del trabajo infantil no ha presentado cambios significativos hasta el 2010, fecha a partir de la cual se observa una tendencia decreciente en el indicador. Si bien esto es consistente con el crecimiento sostenido de la economía y con la reducción de la tasa de pobreza, parece posible afirmar que los efectos positivos de esta mejor situación del país aún tienen un efecto muy moderado en la disminución del trabajo infantil (ver Gráfico 1).

Gráfico 1

PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE TRABAJO INFANTIL Y EL CRECIMIENTO DEL PBI PER CÁPITA (2005, 2007, 2010 Y 2011)



Fuentes:

1. Las estimaciones de tasa de trabajo infantil son producto del procesamiento de las bases de datos anuales, actualizadas a las proyecciones poblacionales del CPV del 2007. La tasa de crecimiento del PBI son datos del BCRP.
2. INEI: ENAHO 2005, 2007, 2010 y 2011.

Incidencia del trabajo infantil.-

De acuerdo con la ENAHO 2011 (ver Cuadro 5), del total de 7,1 millones de niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años, 1,65 millones (23,4%) se encuentran trabajando. De ellos, alrededor de 832 mil (18,4%) son niños que tienen entre 6 a 13 años (trabajo por debajo de la edad mínima legal de admisión al empleo), mientras que 826 mil (32,0%) son adolescentes de 14 a 17 años, que cuentan con la edad permitida para trabajar. De estos últimos, un 33,9% realiza trabajos considerados como peligrosos dado que laboran 36 o más horas a la semana¹⁰.

Como se observa en el Cuadro 5, en la actualidad la ENAHO no recoge información que permita calcular un indicador de trabajo intensivo en horas para los niños y niñas menores de 14 años. Por ello, es fundamental que como parte de la implementación de la ENPETI se establezcan mecanismos que permitan capturar esta información de todos los rangos de edad¹¹.

¹⁰ Según la legislación nacional, el trabajo del adolescente entre los doce y catorce años no debe exceder de cuatro horas diarias ni de veinticuatro horas semanales. El trabajo del adolescente entre los quince y diecisiete años no debe exceder de seis horas diarias ni de treinta y seis horas semanales.

¹¹ En el último trimestre del año 2011 se efectuó una experiencia piloto para probar la efectividad de los cambios introducidos en el módulo 200 de la ENAHO 2012, que permitiría caracterizar la participación económica de los niños de 5 a 17 años según dos variables: horas y tipo de actividad realizada.

Cuadro 5

MAGNITUD DEL TRABAJO INFANTIL¹²

POBLACIÓN	GRUPOS DE EDAD		
	6 a 13	14 a 17	Total
<i>Población de niños y niñas de 6 a 17 años (en miles)</i>	4,520	2,582	7,103
<i>Niños y niñas que trabajan (en miles)</i>	832	826	1,659
<i>Proporción (%) de niños y niñas que trabajan respecto población total del grupo etario</i>	18.4%	32.0%	23.4%
<i>Adolescentes de 14 a 17 años en trabajo peligroso por condición: 36 a más horas por semana (en miles)</i>	n.d.	305	305
<i>Proporción (%) de adolescentes en trabajo peligroso por condición (36 a más horas por semana) respecto población total del grupo etario</i>	n.d.	33.9%	33.9%

Fuente: ENAHO 2011

Incidencia del trabajo infantil según áreas de residencia, sexo y grupo etario.-

En cuanto a las principales características del trabajo realizado por los niños, niñas y adolescentes, los datos indican que la mayor cantidad de ocupados reside en las zonas rurales (58,7% versus 41,3% en las zonas urbanas), sin embargo se observan diferencias importantes en la composición por grupo etario.

El trabajo infantil es predominantemente rural en el grupo de 6 a 13 años, ya que el 67,5% del total de ocupados de este grupo etario reside en esta zona; esta situación cambia en el grupo de los adolescentes entre 14 y 17 años, en donde el trabajo parece ubicarse en porcentajes similares en zonas rurales y urbanas: 50,3% de adolescentes que trabajan reside en el área urbana y 49,7% lo hace en el área rural (ver Gráfico 2).

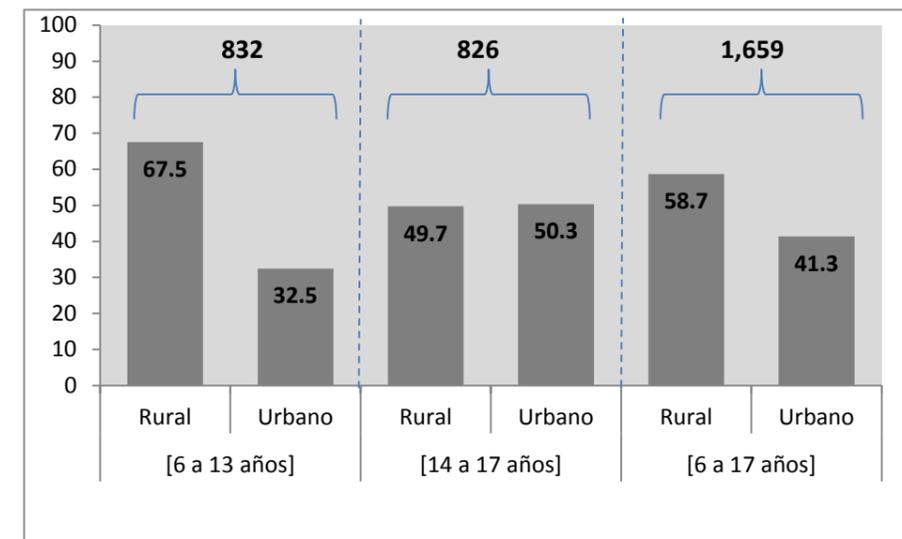
Si bien no se cuenta con información sobre las características del trabajo que realizan, del total de niños, niñas y adolescentes que trabajan en el área rural, el 87,0% tiene como tarea principal ayudar en la chacra o en el pastoreo de animales, actividades que típicamente se desarrollan en el entorno familiar¹³. Entre los que residen en el área urbana, el 32,6% ayuda en negocios familiares (ver Cuadro 7).

¹² Para la estimación de las horas trabajadas por los adolescentes se ha utilizado la información del módulo 500 de la ENAHO 2011. Según este módulo, aproximadamente 1.3 millones de adolescentes de 14 a 17 años trabajan por lo menos 1 hora y aproximadamente 899 mil trabajan 1 hora a más en cualquier categoría laboral y, 15 a más horas bajo la modalidad de trabajadores familiares no remunerados. A fin de calcular la proporción de adolescentes que trabaja 36 a más horas a la semana, se ha considerado como universo de referencia los 899 mil y no los 1.3 millones. Tomando estos criterios, 305 mil estarían en situación de trabajo peligroso (33.9%).

¹³ Según los resultados de la ETI 2007, más del 90% de los niños ocupados entre 6 y 13 trabajan bajo la categoría laboral de trabajadores familiares no remunerados. INEI y OIT (2009).

Gráfico 2

NÚMERO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE TRABAJAN SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA Y RANGOS DE EDAD (EN MILES Y PORCENTAJES)



Fuente: ENAHO 2011

En el área rural, la participación económica de los niños es más del triple que la participación en el área urbana (48,2% versus 13,5%). Es decir, se mantiene la tendencia de que en el área rural los niños y niñas trabajan más.

La participación económica es creciente con la edad aunque alcanza proporciones importantes en el grupo de 6 a 13 años, en el que el trabajo por debajo de la edad mínima es al menos de 18,4%. En el grupo de 14 a 17 años, esta proporción casi duplica este indicador y llega al 32,0%. Esto parece consistente con el mayor costo de oportunidad que tienen para los adolescentes la educación y el ocio.

Otro rasgo importante –que perfila un panorama muy similar al de otros países de la Región– es la mayor participación económica de los niños varones (25,5%) con relación a las niñas mujeres (21,1%). Las explicaciones a este fenómeno son diversas. Algunas enfatizan los aspectos culturales y otras recurren a la típica división social del trabajo, según la cual la mujer es más hábil para determinado tipo de tareas. Cabe agregar que la brecha en la participación es más grande en el grupo de 14 a 17 años, llegando hasta 8 puntos porcentuales.

Al analizar las diferencias por área de residencia se encuentra que la brecha entre niños y niñas es menor en el área urbana y, más pequeña aún en el grupo de 6 a 13 años (8,9% en el caso de los niños y 8,0% en las niñas). Para este mismo grupo etario, en el área rural la brecha entre niños y niñas llega a 5 puntos porcentuales: 44,6% (niños) versus 39,9% (niñas). Entre los adolescentes de 14 a 17 años, la brecha por sexo es mayor en el área rural, lo que probablemente esté correlacionado con las mayores responsabilidades de las adolescentes mujeres en el hogar¹⁴ (ver Cuadro 6).

¹⁴ Cabe mencionar que a diferencia de la Encuesta Especializada de Trabajo Infantil (ETI, 2007), la ENAHO no permite estudiar las diferencias por género ya que ésta no incluye una sección para estudiar las tareas domésticas al interior del hogar.

Cuadro 6

PARTICIPACIÓN ECONÓMICA SEGÚN RANGOS DE EDAD, ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO (EN MILES Y %)

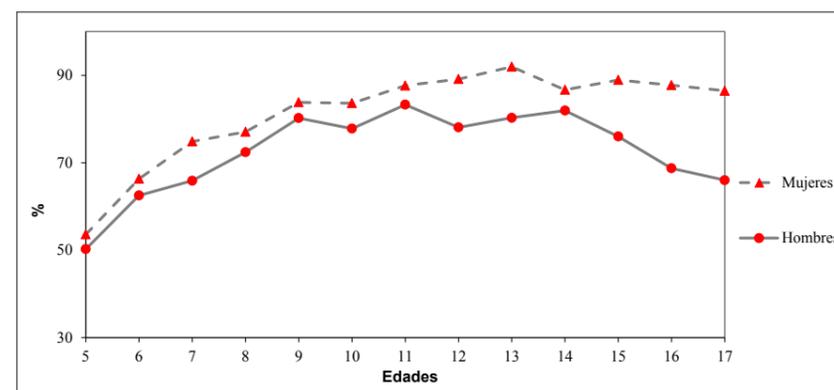
Población / grupos de edad	Rural			Urbano			Total niños y niñas 6 a 17 años		
	Niños	Niñas	Total	Niños	Niñas	Total	Niños	Niñas	Total
Población									
[6-13]	683	645	1,328	1,622	1,570	3,192	2,306	2,215	4,520
[14-17]	373	318	691	962	929	1,891	1,335	1,247	2,582
Total	1,057	963	2,020	2,584	2,499	5,083	3,641	3,462	7,103
Niños ocupados									
[6-13]	305	257	562	145	125	270	450	382	832
[14-17]	238	172	411	239	177	416	477	349	826
Total	543	429	973	384	302	686	927	731	1,659
Porcentaje de niños ocupados									
[6-13]	44.6	39.9	42.3	8.9	8.0	8.5	19.5	17.3	18.4
[14-17]	63.9	54.1	59.4	24.8	19.0	22.0	35.7	28.0	32.0
Total	51.4	44.6	48.2	14.9	12.1	13.5	25.5	21.1	23.4

Fuente: ENAHO 2011

A medida que los niños y niñas crecen, la división del trabajo parece hacerse más evidente, especialmente en el área rural. Los niños crecen acompañando a sus padres en las actividades agrícolas y ganaderas, ayudando en la crianza y alimentación de animales, echando las semillas o limpiando el terreno (lo que conlleva niveles importantes de riesgo). En cambio, a partir de los 12 años de edad, la proporción de niñas que asume la responsabilidad de realizar tareas en el propio hogar-como el cuidado de los hermanos y la preparación de alimentos-se incrementa tanto en proporción como intensidad, es decir, en cantidad de horas dedicadas a esta labor(ver Gráfico 3).

Gráfico 3

TASA DE PARTICIPACIÓN EN TAREAS DOMÉSTICAS DEL HOGAR (%)



Fuente: Encuesta Especializada de Trabajo Infantil 2007. INEI/OIT

También es importante mencionar que, según los resultados de la ETI 2007, la mayoría de niños y niñas en el Perú combinan hasta tres actividades al mismo tiempo: trabajo, estudio y tareas domésticas al interior del propio hogar (33%)¹⁵. Esta situación es especialmente desventajosa para las niñas, ya que son ellas quienes dedican mayor cantidad de horas a las tres actividades. Todo esto, analizado bajo una perspectiva dinámica, repercute negativamente en la permanencia escolar y el rendimiento educativo.

¹⁵ INEI/ OIT (2009: 34)

Tipo de actividades realizadas por los niños, niñas y adolescentes que trabajan.-

Como ya se ha señalado, si bien la ENAHO no permite determinar con detalle el tipo de actividades que realizan los niños, niñas y adolescentes, sí brinda una caracterización general de las mismas. Según los datos de la ENAHO 2011, en el área rural el 87,0% de los niños, niñas y adolescentes trabaja en la chacra o en el pastoreo de animales. La siguiente actividad en importancia es la prestación de servicios como el lavado de autos y el lustrado de calzado (4,8%), la elaboración de productos (3,8%) y la participación de los niños en la ayuda en negocios familiares (3,6%) (ver Cuadro 7).

En el área urbana, en cambio, se aprecia una mayor diversificación de actividades, el 32,6% trabaja en los negocios familiares, el 26,8% en la chacra y/o pastoreo de animales, el 25,2% en la prestación de servicios como el lavado de autos y lustrado de calzado, 6,5% en la elaboración de productos y un 5,9% en la venta ambulante de caramelos y dulces.

Considerando que la mayoría de niños, niñas y adolescentes que trabaja se concentran en el área rural (58,7%) y que el 62,1% de ellos trabaja en actividades agrícolas y ganaderas, es posible afirmar que la mayor parte de las intervenciones para erradicar el trabajo infantil deben estar principalmente focalizadas en zonas con estas características: áreas rurales con actividades agrícolas y ganaderas.

Cuadro 7

TIPO DE ACTIVIDADES REALIZADAS POR LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DE 6 A 17 AÑOS QUE TRABAJAN SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA

ACTIVIDADES REALIZADAS POR LOS NIÑOS Y NIÑAS	ÁREA DE RESIDENCIA		
	Rural	Urbano	Total
Total (miles)	973	686	1,659
Ayudó en el negocio de la casa o de un familiar.	35	224	259
Ayudó realizando labores domésticas en otros hogares.	2	10	13
Ayudó a elaborar productos para la venta.	3	10	13
Ayudó en la chacra o pastoreo de animales.	846	184	1,030
Vendió productos: caramelos, dulces, etc.	3	40	44
Prestó servicios: lavando carros, lustrando calzado.	47	173	220
Elaboración de productos: chompas, etc.	37	45	81
En porcentajes			
Ayudó en el negocio de la casa o de un familiar.	3.6	32.6	15.6
Ayudó realizando labores domésticas en otros hogares.	n.d.	1.5	0.8
Ayudó a elaborar productos para la venta.	n.d.	1.5	0.8
Ayudó en la chacra o pastoreo de animales.	87.0	26.8	62.1
Vendió productos: caramelos, dulces, etc.	0.4	5.9	2.6
Prestó servicios: lavando carros, lustrando calzado.	4.8	25.2	13.3
Elaboración de productos: chompas, etc.	3.8	6.5	4.9

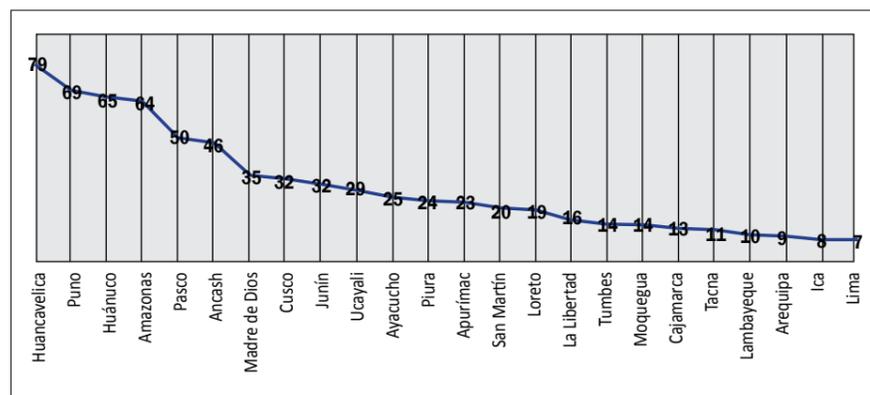
Fuente: ENAHO 2011

El trabajo infantil en regiones.-

El análisis de los datos por región muestra que el trabajo infantil al 2011 se concentra predominantemente en la sierra y selva del Perú. Las regiones de Huancavelica (79%), Puno (69%), Huánuco (65%) y Amazonas (64%) tienen tasas por encima del 40%, mientras que en regiones como Ica y Lima no superan el 10% (ver Gráfico 4).

Gráfico 4

PERÚ: EL TRABAJO INFANTIL POR REGIONES, 2011



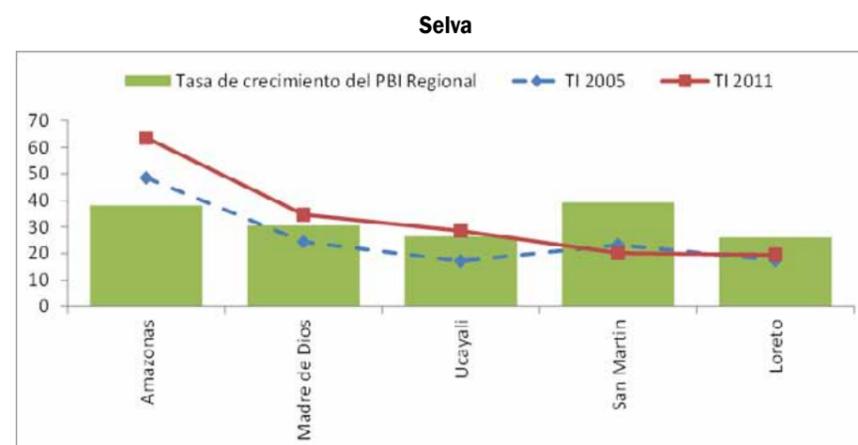
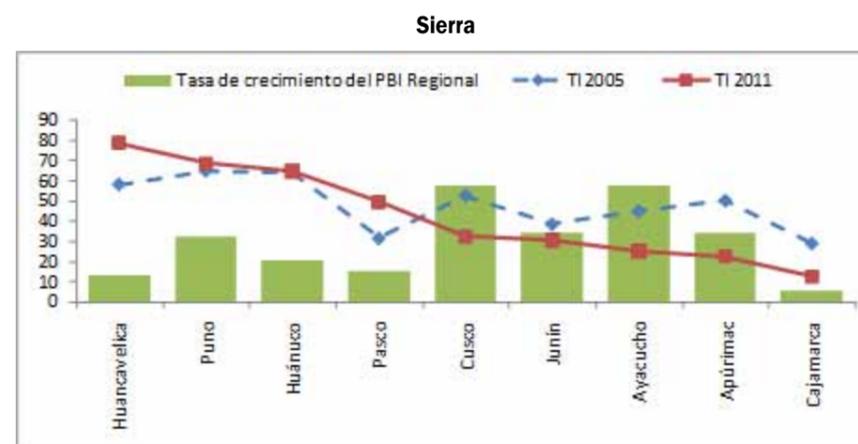
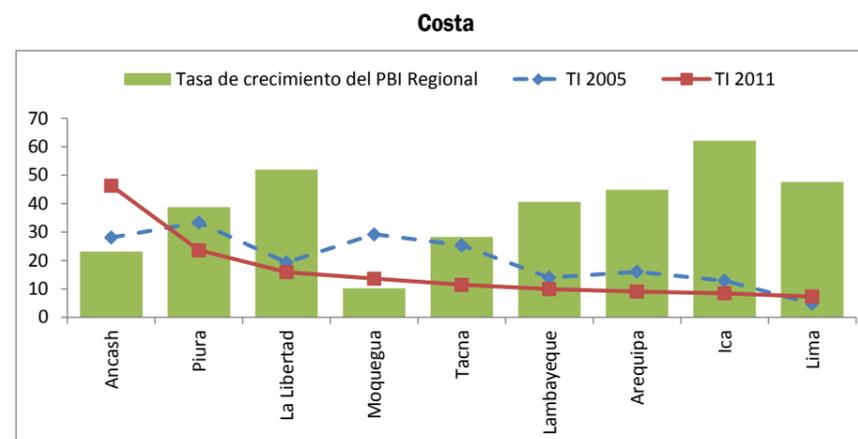
Fuente: ENAHO 2011, INEI.

Al comparar la situación del trabajo infantil en el año 2011 con la apreciada en el año 2005 resulta notorio que en no todas las regiones se han apreciado mejoras significativas (ver Gráfico 5). Resalta el hecho que en algunas regiones la disminución del indicador haya sido mínima a pesar del importante crecimiento del PBI regional. A fin de realizar un análisis más ordenado de la relación entre el indicador de trabajo infantil y el crecimiento del PBI regional, se han agrupado las regiones en tres áreas geográficas: costa, sierra y selva.

En casi todas las regiones de la costa se observa una reducción de la incidencia del trabajo infantil entre el 2005 y 2011. La única región en la que el trabajo infantil se incrementa es Ancash, que presenta el mayor porcentaje de población que vive en el área rural (32% del total) y la segunda menor tasa de crecimiento del PBI regional. Por otro lado, las regiones que en el año 2005 presentaban las tasas más altas de trabajo infantil lograron reducir este indicador, mientras, en los departamentos con baja incidencia para el 2005, la reducción al 2011 fue mínima, incluso a pesar del importante crecimiento del PBI en las respectivas regiones. Llama la atención la evolución del trabajo infantil en el departamento de Moquegua, donde se reduce significativamente en el año 2011 con relación al año 2005, a pesar del poco crecimiento del PBI regional (sólo 10%)

Gráfico 5

EVOLUCIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN REGIONES DE LA COSTA, SIERRA Y SELVA Y RELACIÓN CON LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PBI REGIONAL (2005 -2011)



Fuente: ENAHO 2011

En la sierra, algunas regiones presentan un deterioro en el indicador de trabajo infantil al año 2011 y otras evidencian una importante mejoría. Dentro del primer grupo, cabe destacar que las regiones en las que la situación se agrava considerablemente (Huancavelica, Puno y Huánuco), presentan solo un reducido crecimiento del PBI regional. Dentro del segundo grupo, la mejora del indicador de trabajo infantil parece estar vinculada en casi todos los casos al crecimiento considerable del PBI regional¹⁶. Únicamente en el caso de Cajamarca, la reducción de la tasa de trabajo infantil se produce a pesar de un modesto crecimiento del PBI.

En lo que concierne a la selva, de las cinco regiones ubicadas en esta área geográfica, en tres de ellas la tasa de trabajo infantil se incrementa al año 2011 y en las otras dos se mantiene en niveles similares a los apreciados en el año 2005. Es importante destacar que el incremento del trabajo infantil se produce a pesar del crecimiento del PBI en la región, que en todos los casos supera el 20% para el periodo 2005 a 2011. El caso de la región Amazonas es significativo dado que presenta un crecimiento del PBI cercano al 40% y un incremento de más de 10 puntos porcentuales en el indicador de trabajo infantil. Cabe agregar también que según el informe “Características socio demográficas de los grupos étnicos de la Amazonía Peruana” elaborado por el INEI, Amazonas es uno de los departamentos que concentra el mayor porcentaje de población indígena (más del 13% de la población se considera indígena).

En síntesis, sólo en las regiones de la costa se aprecia una importante reducción del trabajo infantil, lo que parece estar vinculado al crecimiento global de esta región. En la sierra sólo tres regiones muestran una disminución importante (Cusco, Ayacucho y Apurímac) y, en ellas, el PBI ha mostrado un crecimiento superior al 30%. Finalmente, la situación de la selva se muestra crítica ya que en todos los departamentos el indicador de trabajo infantil se ha incrementado al año 2011.

2.2. FACTORES ASOCIADOS AL TRABAJO INFANTIL.

Son diversos los factores que influyen en la decisión de someter a un niño, niña o adolescente a trabajo infantil. Aunque es mayormente aceptado que esta decisión se basa en factores económicos, también se reconoce la presencia de factores complementarios que influyen en las decisiones de las familias y en la eventual consideración del trabajo infantil como una alternativa para la mejora de las condiciones de vida de las personas o de supervivencia de los hogares. El análisis de los factores asociados al trabajo infantil es, pues, indispensable porque complementa el análisis de las características del problema y condiciona las respuestas de cualquier Estrategia.

Diversos estudios y los datos recogidos de la ENAHO 2011 y la ETI 2007 dan cuenta de que la pobreza y las restricciones de acceso al crédito, la oferta educativa y la tolerancia social son los factores que de manera más decisiva influyen en la magnitud del trabajo infantil. Seguidamente desarrollamos cada uno de estos factores.

Pobreza.-

Usualmente la decisión de trabajar no recae en los niños, niñas o adolescentes sino en sus familias, más específicamente en sus padres o tutores. Los factores que explican por qué un padre o madre decide enviar a sus hijos al trabajo son múltiples, sin embargo, la literatura empírica y teórica ofrece evidencia sólida de la importancia del nivel de ingresos de la familia como factor determinante del trabajo de los niños, niñas y adolescentes.

¹⁶ Debido a que es insuficiente el número de observaciones no es posible hacer un análisis de regresión para este grupo de regiones.

Algunos estudios presentan al trabajo infantil como un “bien inferior”, es decir, un bien no deseado por las personas a medida que incrementa el nivel de ingreso¹⁷. Esto implica que cuando el nivel de ingresos de una economía se encuentra por debajo del nivel de subsistencia para un grupo de la sociedad, en el equilibrio se observará el fenómeno de trabajo infantil; situación que se invierte cuando los salarios de los adultos son altos. Este enfoque se refuerza, a su vez, con la evidencia empírica por país que relaciona negativamente el trabajo infantil y el PBI per cápita.

Asimismo, estos estudios también ofrecen evidencia de la relación negativa entre el crecimiento del PBI y el trabajo infantil. Según los resultados de una investigación, el 80% de la reducción del trabajo infantil se puede explicar por incrementos en el gasto per cápita¹⁸. Si bien para el caso de Perú todavía no se ha realizado una investigación que aborde en profundidad esta correlación, los datos muestran que, a pesar que la pobreza se ha reducido sistemáticamente en los últimos diez años (al igual que la desigualdad¹⁹) y que el PBI ha crecido a pesar de la crisis financiera internacional, el trabajo infantil ofrece únicamente una reducción moderada. Esto reafirmaría la hipótesis de que el fenómeno del trabajo infantil tiene un carácter multicausal, lo que implica también que, en el caso peruano, este problema no se resolvería únicamente por efecto del crecimiento económico.

Las contribuciones teóricas también conciben al trabajo infantil como una variable que retroalimenta la pobreza, ya que contribuye a perpetuarla entre generaciones a través del impacto negativo que el trabajo infantil tiene sobre la acumulación de capital humano.

Los niños, niñas y adolescentes trabajadores pueden contribuir con la generación de ingresos en el hogar y, por lo tanto, aliviar la pobreza de sus familias. Incluso también pueden adquirir habilidades específicas para el trabajo que en el futuro les generen alguna rentabilidad. Sin embargo, la presencia de menores de edad en el mercado de trabajo incide en los niveles salariales, reduciendo el salario adulto y, por lo tanto, incrementando la pobreza. Más aún, el trabajo infantil entra en conflicto con la asistencia escolar²⁰ dado que reduce el tiempo que el niño, niña y adolescente dedicarían al estudio, lo que redundaría luego en el desempeño escolar y el logro educativo²¹. También, afecta el derecho a la recreación, al reducir el tiempo de ocio y juego, vitales para su desarrollo integral. Adicionalmente a todo esto, los niños, niñas y adolescentes que trabajan también presentan un peor estado de salud y nutrición debido a las condiciones en las que normalmente desarrollan sus actividades²². Por todos estos factores, el trabajo infantil puede conformar un mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Estudios más recientes de encuestas de corte transversal evidencian una relación no necesariamente negativa entre trabajo infantil y los ingresos, lo que en parte puede explicarse por la importancia de patrones culturales y decisiones de los padres y por el hecho que el trabajo infantil puede no ser concebido como un “bien inferior”, es decir, un bien cuyo consumo se reduce ante el incremento de los ingresos.

La pobreza como principal determinante, aunque no único, de la participación económica de los niños, niñas y adolescentes encuentra sustento cuando se contrasta la evolución de la tasa de pobreza según área de residencia con el de la incidencia del trabajo infantil en esta última década. Lo primero a mencionar es la elevada incidencia de la pobreza en el área rural, que en los últimos 10 años ha estado siempre por encima del 50%. Esto es consistente con la concentración geográfica del trabajo infantil, principalmente ubicado en el área rural. Sin embargo, es importante mencionar que a pesar de que la tasa de pobreza urbana y rural se ha reducido sistemáticamente en esta década, la participación económica de los niños de 6 a 17 años se ha mantenido más o menos estable, tanto en porcentajes como en valores absolutos²³.

¹⁷ Basu y Van (1998); Baland y Robinson (2000).

¹⁸ Edmonds (2007).

¹⁹ Sobre este punto el INEI (ENAHO 2010) estima un GINI de 0.37 utilizando los datos de las Encuestas de Hogares. Este indicador pone al Perú en una buena situación en relación a otros países de la región. No obstante, según los académicos este indicador estaría subestimado ya que no considera los ingresos de los más ricos, quienes habrían incrementado los niveles de omisión en los últimos años. Si el indicador se estimase con cuentas nacionales, el GINI no se habría reducido sino más bien incrementado.

²⁰ Boozera y Suri (2001).

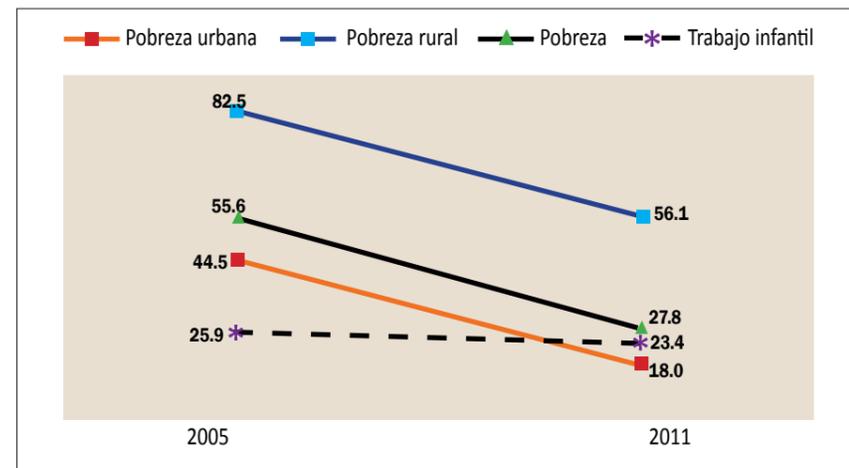
²¹ Heady (2003).

²² Fassa, (2003).

²³ INEI (2009).

Gráfico 6

PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE POBREZA URBANA Y RURAL Y DEL TRABAJO INFANTIL



Fuente: Informe de actualización de cifras de pobreza 2005-2011. INEI

De esto se podría concluir entonces que, en el caso de Perú, si bien la pobreza es un determinante central en la decisión de insertar tempranamente a los niños en el mercado laboral, también habría otros factores –distintos a los ingresos monetarios– que explicarían la ocurrencia del trabajo infantil. Como se observa en el Gráfico 6, mientras la tasa de pobreza rural y urbana, para el periodo 2005-2011 se ha reducido 26,4y 26,5 puntos porcentuales respectivamente, el trabajo infantil solo habría disminuido en 2.5 puntos porcentuales.

Lo señalado impone importantes retos al diseño de políticas públicas, porque demanda un enfoque multidimensional del problema debido a su naturaleza multicausal y porque plantea la necesidad de diseñar políticas más focalizadas y con un enfoque integral, que incorporen otras dimensiones además de la insuficiencia en el nivel de ingresos de las familias. Y, uno de esos factores complementarios, muy asociado al nivel de ingresos, es la existencia de mercados de crédito incompletos.

En efecto, se ha señalado que se produce un nivel ineficientemente alto de trabajo infantil cuando los padres no pueden acceder a préstamos de dinero debido a la existencia de mercados de crédito incompletos²⁴. Por ejemplo, usando data panel para Vietnam²⁵, se ha encontrado que el trabajo infantil es un fenómeno prevalente en familias que tienen altos costos de endeudamiento. Ciertamente, la falta de acceso al crédito puede hacer que las familias recurran al trabajo de sus hijos como medio para proveer el sustento del hogar. En esta misma línea, algunos estudios también han encontrado que el trabajo infantil es un mecanismo para contrarrestar fluctuaciones inesperadas en la economía, cuyas consecuencias negativas sobre las familias deberían ser revertidas a través de los préstamos. En suma, podría decirse que, bajo una perspectiva económica, el trabajo infantil no se vincula únicamente con la insuficiencia de ingresos, sino que también se vincula con las imperfecciones del mercado y, en especial, con las referidas al acceso al crédito, que afectan el empleo de la familia.

²⁴ Baland y Robinson (2000).
²⁵ Beegle et. al. (2004).

En definitiva, la mayoría de los niños y niñas que trabajan no tomaron esta decisión voluntaria o individualmente. Por lo general, su incursión en el mercado laboral es una decisión de sus padres o familiares, que resulta de una compleja combinación de factores y circunstancias que afectan al hogar. Como se indica, la presión económica es uno de los elementos determinantes en esta decisión, y la insuficiencia de ingresos y la existencia de mercados de crédito incompletos son algunos de los factores decisivos.

Cuando existe pobreza en los hogares, los niños, niñas y adolescentes tienden a ser considerados como piezas determinantes en la economía familiar o como una opción para el incremento del ingreso. En estos casos, el trabajo infantil pasa a ser una estrategia de supervivencia económica que compensa el hecho de que los padres no pueden proveer sustento suficiente para un hogar a veces numeroso. Y, como ya se ha señalado, aun cuando la decisión de recurrir al trabajo infantil pretenda aliviar la pobreza familiar, por lo general, tiene un impacto negativo en los ingresos a futuro. En términos más concretos, las familias que recurren al trabajo infantil realizan un intercambio entre el ingreso futuro (que deriva de la decisión de inversión en la educación de los hijos) por el ingreso presente (logrado con el trabajo infantil).

De todo lo señalado, se desprende también que otros factores asociados a la pobreza (como el acceso a servicios públicos, agua, electricidad, saneamiento, entre otros), son elementos relevantes en la comprensión de la problemática del trabajo infantil y en su solución. Por esta razón, la ENPETI debe necesariamente articularse y complementarse con las políticas públicas de lucha contra la pobreza vigentes en el país.

Educación.-

La relación entre la educación y el trabajo infantil también es estrecha. Existen diferentes factores que afectan la perspectiva y las decisiones de la familia en esta materia, siendo la calidad educativa, los costos relacionados con la educación y las posibilidades de acceso a la misma, algunos de los factores más importantes²⁶.

En general, las altas tasas de trabajo infantil producen efectos negativos en la asistencia escolar y en la culminación oportuna de los estudios²⁷. Además, diversos estudios alertan sobre otros efectos relacionados con el trabajo infantil, como la distorsión edad-grado²⁸, la reducción de la competencia lectora con el mayor número de horas dedicadas al trabajo²⁹ y la disminución de los logros de aprendizaje³⁰. Esto último significa que entre más horas los niños, niñas y adolescentes dedican al trabajo, más disminuyen sus logros de aprendizaje en matemáticas y lectura³¹. Para el caso del Perú, algunos estudios encuentran que los niños, niñas y adolescentes que solamente trabajan muestran una proporción más alta de repetición en comparación con aquellos que solo estudian y con los que estudian y trabajan³². Esto guardaría relación con los hallazgos de otras investigaciones realizadas en América Latina, que indican que la población infantil que trabaja reporta menores niveles de asistencia y de logro educativo.

De otro lado, las decisiones de la familia con relación al trabajo infantil también se encuentran fuertemente influidas por el nivel educativo de los padres, las diferencias de género y el ámbito geográfico urbano y rural³³. Efectivamente, en tanto mayor es el nivel educativo de uno de los padres, la probabilidad de que el niño, niña o adolescente asista a la escuela se incrementa³⁴ mientras la probabilidad de trabajar se reduce.

²⁶ Chowsa et. al. (2010).
²⁷ Patrinos y Psacharopoulos (1995).
²⁸ Es el porcentaje que existe entre la cantidad de niños y niñas inscritos (as) en cada uno de los diferentes grados en la edad que les corresponde y la matrícula de niños inscritos en los grados. Se calcula regularmente por cada 100 estudiantes, también permite conocer el número de alumnos inscritos con la edad no apropiada al grado de un nivel educativo.
²⁹ Akahayashi y Psacharopoulos (1999).
³⁰ Heady (2003).
³¹ Booser y Suri (2001), encuentran que una hora de incremento en trabajo infantil conlleva a una disminución de 0.38 horas en asistencia a la escuela.
³² Se debe de tomar en cuenta que ese atributo se encuentra presente en todas las categorías, inclusive 2 de cada 5 que reportan “solo estudian” han repetido alguna vez. Rodríguez y Vargas (2008).
³³ Acaroglu (2010).
³⁴ Se hace referencia a Ilon y Mook (1991); Alcázar et. al. (2001) y Rodríguez (2002), de acuerdo con el estudio de Rodríguez y Vargas (2008).

De igual modo, a mayor nivel educativo de los padres disminuyen el rezago escolar³⁵ y la probabilidad de repetir el grado en los hijos³⁶. Es importante anotar que con relación a la decisión de enviar a los hijos e hijas a trabajar y las condiciones en que se realiza esa actividad, investigaciones cualitativas han evidenciado que esta decisión se produce en el núcleo familiar y que son los padres quienes la adoptan, aunque en principio pueda parecer que se apoya una iniciativa que los propios niños y niñas toman por la necesidad económica y por la precariedad de las condiciones de vida³⁷.

Por otro lado, las diferencias persistentes en la calidad educativa entre el ámbito urbano y rural también son un factor relevante para la comprensión del trabajo infantil. En general, las zonas rurales tienden a presentar tasas menores de asistencia a la escuela que las zonas urbanas en las que los padres tienen niveles educativos más altos³⁸.

Particularmente, el efecto del trabajo infantil en el desarrollo de habilidades cognitivas en el Perú también presenta diferencias importantes en el ámbito rural y urbano³⁹. Los niños, niñas y adolescentes de zonas urbanas presentan resultados negativos en el desempeño en pruebas verbales y matemáticas si es que trabajan una hora en actividades económicas⁴⁰. En cambio, en los niños y niñas de la zona rural la hora adicional en actividades económicas no parece tener efectos significativos en su desempeño, aunque sí efectos negativos si las horas adicionales se realizan en actividades domésticas. Un dato particular, es que en el área rural, la experiencia laboral en actividades dentro del negocio familiar parece tener un impacto positivo en las habilidades matemáticas, probablemente por la baja calidad de la institución educativa y los aprendizajes en el trabajo.

Información proveniente de la ENAHO 2011 confirma la estrecha relación entre el trabajo infantil, la asistencia y el rezago escolar.

Al analizar la tasa de asistencia escolar según la condición de actividad de los niños se encuentra que, tanto para el grupo de 6 a 13 años como para los adolescentes de 14 a 17 años, la asistencia escolar se reduce cuando los niños, niñas y adolescentes trabajan. La asistencia escolar se reduce de 96,1% a 90,8% entre los niños de 6 a 13 años si en lugar de dedicarse exclusivamente al estudio un niño combina estudio y trabajo. En el caso de los adolescentes la situación es aún más grave; en este grupo, la asistencia escolar se reduce más de 20 puntos porcentuales cuando se pasa de la dedicación exclusiva al estudio a la combinación entre estudio y trabajo (ver Gráfico 7).

³⁵ Cortez (2000).

³⁶ Jacoby (1994); Rodríguez (2002).

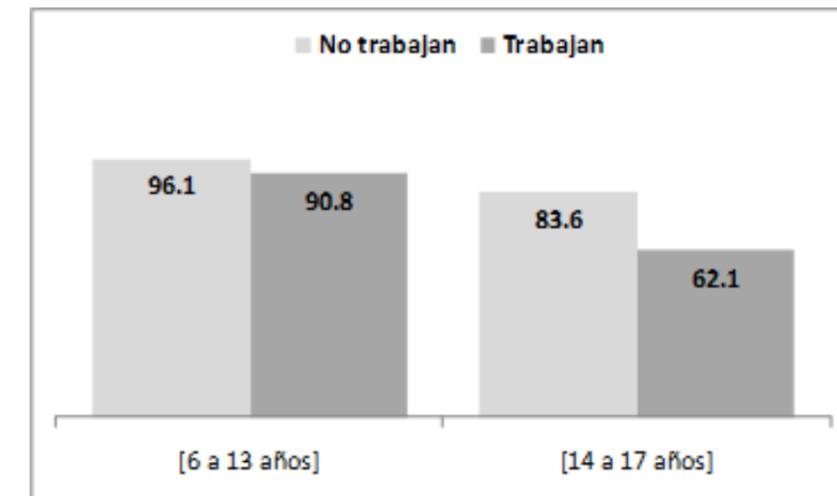
³⁷ Silva (2010).

³⁸ Edmonds y Pavenik (2002).

³⁹ Ponce (2012).

⁴⁰ El tipo de actividades económicas consideradas en la medición del efecto son las de fuera del entorno familiar (cargadores en mercados, labores de reciclaje, etc.).

Gráfico 7⁴¹
TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR SEGÚN GRUPO ETARIO Y CONDICIÓN DE ACTIVIDAD



Fuente: ENAHO 2011

En cuanto al rezago escolar⁴², los resultados de la ENAHO 2011 muestran que el hecho de trabajar tiene impacto en la cantidad de años perdidos y, por ello, el rezago es mayor entre los niños que trabajan, tanto en el grupo de 6 a 13 años como en el grupo de adolescentes de 14 a 17 años (ver Cuadro 8).

Cuadro 8
REZAGO ESCOLAR (EN AÑOS) SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD DE LOS NIÑOS

CONDICIÓN DE OCUPACIÓN	GRUPO ETARIO		Total
	6 a 13 años	14 a 17 años	
No trabaja	0.25	0.53	0.34
Trabaja	0.48	0.77	0.62
Total	0.3	0.61	0.41

Fuente: ENAHO 2011

Otro indicador complementario que perfila la severidad del problema es la proporción de niños que tiene al menos un año de rezago escolar. En el grupo de 6 a 13 años de edad, la proporción con rezago escolar oscila entre 14% y 35% según se trate de niño o niña o si es residente del área urbana o rural. Entre los niños que no trabajan se observa que esta proporción es mayor entre los niños varones (20% versus 17%) y mayor en el área rural que en la urbana (por ejemplo, 30% versus 17% en el caso de los niños varones). Al analizar el grupo que trabaja la situación se invierte. En promedio, la proporción de niñas con rezago escolar es mayor (32% versus 30%) que la de los niños, tanto en el área urbana como en la rural (ver Cuadro 9).

⁴¹ Para el cálculo de este gráfico, se ha restringido el análisis a los meses de marzo a diciembre, a fin de coincidir con el calendario escolar.

⁴² El rezago escolar mide la cantidad promedio de años de atraso escolar, ya sea por efecto de una entrada tardía al sistema o debido al hecho de repetir el grado.

Cuadro 9⁴³

TRABAJO INFANTIL Y REZAGO ESCOLAR, POR GÉNERO Y DOMINIO GEOGRÁFICO

Rezago escolar / rangos de edad	No trabajan						Trabajan					
	Niño			Niña			Niño			Niña		
	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total
[6-13 años] (en miles)												
Sin rezago	264	1,221	1,484	286	1,231	1,517	196	116	311	159	99	258
Con rezago	115	256	371	102	214	316	109	29	139	98	26	124
Total	378	1,477	1,856	388	1,445	1,832	305	145	450	257	125	382
[14-17 años] (en miles)												
Sin rezago	64	490	554	81	572	653	120	152	271	94	126	220
Con rezago	71	232	304	65	181	245	119	87	206	78	51	129
Total	135	723	858	146	752	898	238	239	477	172	177	349
Porcentaje con rezago escolar												
[6-13 años]	30.3	17.4	20.0	26.4	14.8	17.2	35.8	20.2	30.8	38.1	21.0	32.5
[14-17 años]	52.8	32.2	35.4	44.2	24.0	27.3	49.9	36.5	43.2	45.4	28.6	36.9

Fuente: ENAHO 2011

Entre los adolescentes de 14 a 17 años, el rezago escolar entre los varones es mayor que entre las mujeres y estas cifras se agravan cuando los adolescentes trabajan (43% frente a 35% en el caso los varones y, 36.9% frente a 27% en el caso de las mujeres). También se encuentra que, al igual que en el grupo de 6 a 13 años, en el área rural la proporción con rezago escolar es más alta (60% y hasta 80% mayor).

Es interesante anotar que en el grupo etario de 14 a 17 años, la diferencia entre los que trabajan y no trabajan en términos de rezago escolar no es tan grande como en el grupo de 6 a 13 años. También es notorio que la condición de trabajo incide más fuertemente en el área urbana (la brecha entre ambos grupos llega hasta los 15 puntos porcentuales⁴⁴) que en el área rural en donde la proporción de niños, niñas y adolescentes con rezago es menor (hasta 3.4 puntos porcentuales). Probablemente, estas diferencias se vinculen con ciertas brechas en la calidad de la oferta educativa según nivel de educación (primaria-secundaria) o según ámbito (rural-urbano).

Tolerancia.-

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 niños, niñas y adolescentes 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.

La tolerancia hacia el trabajo infantil es producto de la confluencia de una serie de factores (demográficos, socioeconómicos, género, edad, grado de instrucción, etc.), entre los que la cultura y la tradición ocupan un lugar central.

⁴³ La categoría "con rezago", expresada en miles, hace referencia a los niños que tienen al menos 1 año de rezago escolar. Los porcentajes se refieren a la proporción de niños que tienen, según área de residencia, sexo, edad y condición de ocupado, al menos un año de rezago escolar.

⁴⁴ Esta diferencia porcentual para el área urbana y, en este segmento poblacional (niños y niñas de 6 a 13 años), resulta de comparar el rezago escolar entre los niños (o niñas) que trabajan versus los que no trabajan. Por ejemplo, para el caso de las niñas de 6 a 13 años que trabajan y que residen en la zona urbana, la proporción en rezago escolar es de 28.2% mientras para las que no trabajan se reduce a 13.7. Se deduce que la diferencia porcentual entre ambos grupos llega a casi 15 puntos.

La cultura y la tradición pueden dificultar o facilitar el hecho de que en situaciones de pobreza se considere a los niños, niñas y adolescentes como parte del engranaje de la economía familiar, atribuyéndoles responsabilidades laborales, y también pueden imprimir características especiales al trabajo infantil en una región determinada o asignar distintos tipos de trabajos a niños y a niñas.

Algunos estudios indican que la presencia de pautas sociales y culturales más tradicionales en zonas rurales que en zonas urbanas, incrementa la aceptación social del trabajo infantil. Por ejemplo, la observancia de ciertas pautas culturales parece motivar el trabajo de niños y niñas en la agricultura tradicional. En algunas zonas del Perú, la noción de "niño bueno" ("allin chicucha" en quechua) incluye el atributo de trabajar y se considera que a través de su participación en actividades agrícolas los niños o niñas adquieren valores y habilidades prácticas que son consideradas importantes para la comunidad⁴⁵. Del mismo modo, en algunas comunidades se espera que las niñas cuiden de los hermanos menores, que contribuyan en labores domésticas, o que ayuden a financiar la educación de los varones de la familia⁴⁶.

Respecto del uso del tiempo de niños, niñas y adolescentes, algunas investigaciones indican que en comunidades campesinas en el Perú el espacio destinado a la recreación queda reducido debido a que la prioridad es siempre el trabajo. El juego es altamente valorado por los propios adolescentes que lo consideran "muy importante" para la vida de los niños y niñas, en tanto que para los comuneros adultos la falta de espacios de recreación no representaba un problema pues jugaban muy poco y siempre en el contexto del trabajo. Otras investigaciones encuentran que muchos padres asocian el juego con la pérdida de tiempo y la ociosidad, siendo esta percepción más común entre personas de mayor edad y con costumbres más tradicionales⁴⁷.

Otro aspecto importante es el referido a los condicionantes psicológicos y a la capacidad que tienen los padres y madres para reflexionar sobre los motivos, las consecuencias y las alternativas al trabajo infantil, antes de adoptar la decisión de que los niños o las niñas trabajen⁴⁸. Es imprescindible considerar estas variables subjetivas como parte de la ENPETI y potenciarla capacidad reflexiva al interior de las familias con el fin de generar cambios actitudinales y conductuales.

Precisamente, sobre las actitudes frente al trabajo infantil, la información disponible da cuenta de que la mayor parte de la población peruana se manifiesta de acuerdo con el trabajo de los adolescentes. En cambio el trabajo de los niños y niñas presenta un menor nivel de aceptación (ver Cuadro 10).

⁴⁵ Van den Berge (2009).

⁴⁶ Respecto de la asignación diferenciada de actividades para niños y niñas, es importante anotar que en algunas comunidades rurales esta decisión está asociada con la carencia de recursos para financiar la asistencia escolar de todos los hijos de la familia, lo que se agrava por la limitada oferta educativa especialmente en el nivel secundario. A esto hay que agregarle temores específicos de los padres respecto de las hijas adolescentes mujeres. Muchas familias deciden mantener a sus hijas adolescentes en casa, realizando tareas domésticas, ya que no quieren que caminen varias horas a la escuela secundaria. Los padres temen que sus hijas puedan reunirse con muchachos en el camino, lo que podría ocasionar embarazos no deseados OIT (2005).

⁴⁷ Alarcón (2011).

⁴⁸ Silva (2010).

Cuadro 10

ACTITUDES EN TORNO AL TRABAJO INFANTIL - DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN DEL INFORMANTE EN HOGAR CON O SIN POBLACIÓN TRABAJADORA DE 5 A 17 AÑOS

PREGUNTA	Informantes con población de 5 a 17 años que no trabaja			Informantes con población de 5 a 17 años que trabaja		
	Nivel de educación del informante			Nivel de educación del informante		
	Primaria	Secundaria	Superior	Primaria	Secundaria	Superior
Trabajó o ayudó en el trabajo a sus padres cuando era niño	75.2	63.4	53.4	90.0	81.9	77.2
Está de acuerdo con que los niños trabajen	19.4	12.4	9.0	44.3	24.4	18.2
Está de acuerdo con que los adolescentes trabajen	64.0	58.8	49.9	81.0	70.9	62.6
Está de acuerdo con la frase "El trabajo que realizan los niños les hace daño"	67.3	74.7	74.6	53.1	62.7	62.9
Está de acuerdo con la frase "Es mejor que los niños estudien antes que trabajen"	95.6	97.7	98.2	92.4	96.7	96.0
Está de acuerdo con la frase "El trabajo de los niños debe ser eliminado"	71.1	79.8	85.0	55.5	67.2	71.1
Total	903	1522	904	1461	1088	302

Fuente: INEI - OIT (2009) estimaciones sobre la base de la ETI 2007

También es notorio que la no-tolerancia al trabajo infantil es mayor en las áreas urbanas que en las rurales y entre los adultos con mayor educación, que entre los menos educados. En todos los casos, el grado de tolerancia al trabajo de niños y adolescentes varía según si en la familia hay o no niños o adolescentes que trabajan⁴⁹.

⁴⁹ INEI y OIT (2009).

Cuadro 11

ACTITUDES EN TORNO AL TRABAJO INFANTIL - DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL SEGÚN RESIDENCIA EN HOGAR CON O SIN POBLACIÓN TRABAJADORA DE 5 A 17 AÑOS

PREGUNTA	Informantes residentes con población de 5 a 17 años que no trabaja		Informantes residentes con población de 5 a 17 años que trabaja	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Trabajó o ayudó en el trabajo a sus padres cuando era niño	61.4	82.5	77.0	94.5
Está de acuerdo con que los niños trabajen	11.0	29.1	22.1	47.0
Está de acuerdo con que los adolescentes trabajen	55.9	71.5	67.5	83.0
Está de acuerdo con la frase "El trabajo que realizan los niños les hace daño"	73.7	64.4	62.5	52.7
Está de acuerdo con la frase "Es mejor que los niños estudien antes que trabajen"	97.7	94.1	95.4	93.1
Está de acuerdo con la frase "El trabajo de los niños debe ser eliminado"	81.3	62.1	68.9	52.4
Total	2920	509	1485	1556

Fuente: INEI - OIT (2009) estimaciones sobre la base de la ETI 2007

Por otro lado, un estudio de opinión pública arroja como resultado general que en el Perú existe poca tolerancia al trabajo infantil⁵⁰. En efecto, el 76% de los encuestados señaló que es malo o muy malo que los niños y niñas menores de 14 años trabajen, y poco más del 70% consideró que el trabajo infantil es perjudicial para los niños y niñas. Asimismo, más del 90% opinó que es muy importante que se disminuya la cantidad de niños y niñas que trabajan en el país, sin embargo, esta apreciación no parece ser un asunto prioritario entre las personas provenientes de niveles socioeconómicos más bajos y para los que habitan en las zonas rurales de la sierra.

El mismo estudio constata que las mujeres tienen menos tolerancia al trabajo infantil que los hombres, lo cual puede responder al hecho que las mujeres perciben mejor los efectos negativos que el trabajo puede tener sobre los niños.

Cabe señalar que, aun cuando las cifras globales indican poca tolerancia al trabajo infantil, por lo general, razones como la pobreza de los hogares, la necesidad de inculcar tempranamente responsabilidades a los niños y la visión de que trabajar es positivo (independientemente de la edad), siguen justificando este fenómeno, lo que se refleja en su alta incidencia.

La encuesta indica también que a mayor nivel socio económico existe menos tolerancia al trabajo infantil. El índice de tolerancia al trabajo infantil para el sector socioeconómico A/B es de 16.7%, en tanto que en el sector D/E es de 49.8%. Además, la tolerancia es mayor en las zonas rurales (32%) con relación a las zonas urbanas (10%), lo que puede responder al hecho de que el trabajo infantil se da por lo común en el medio familiar, en donde no se advierten sus efectos nocivos.

⁵⁰ PUCP (2007).

Todo lo señalado indica que la tolerancia al trabajo infantil depende de varias dimensiones y se encuentra asociado a diferentes factores socioeconómicos, culturales y psicológicos, que a su vez, poseen diversas características y requieren un abordaje particular desde diferentes aristas de la política pública.

Otros factores asociados.-

La amplia literatura analizada y reseñada en los tres apartados anteriores da cuenta de la particular importancia que adquieren la pobreza, la oferta educativa y la tolerancia social en la incidencia y persistencia del trabajo infantil. Definitivamente, toda política pública que tenga por objetivo la prevención y erradicación del trabajo infantil deberá considerar cuando menos estos tres factores como parte de sus líneas de acción. Sin embargo, es necesario referirnos también a otros factores asociados a la problemática del trabajo infantil y, que de manera particular, se encuentran vinculados a la capacidad estatal de cumplir con los objetivos trazados.

El primero de estos factores es la baja cobertura de las acciones de fiscalización de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud respecto de los adolescentes que superan las edades mínimas de admisión al empleo y trabajan. Aunque la normativa establece que el adolescente trabajador debe registrarse y no debe desarrollar trabajos prohibidos para su edad, no siempre es posible para los órganos competentes asegurar la aplicación efectiva de esta normativa. Por un lado, el registro de trabajo adolescente –a cargo de los Gobiernos Locales y las Direcciones o Gerencias de Trabajo y Promoción del Empleo de los Gobiernos Regionales- tiene escasa cobertura respecto a la población activa; y, por otro lado, en el caso del trabajo adolescente asalariado, si bien la Inspección del Trabajo viene fortaleciendo notoriamente sus medios de acción, la fiscalización efectiva del trabajo adolescente aún no presenta la eficacia requerida. Todo esto repercute de manera especial en la fiscalización del trabajo peligroso de los adolescentes, tema en el que la inspección del trabajo pretende ampliar su cobertura.

El segundo factor es la escasa o inadecuada oferta de entornos de protección social para acoger a niños, niñas y adolescentes víctimas de formas delictivas de explotación y para restituir sus derechos. Muchos de los servicios vinculados a la protección de la infancia funcionan de manera óptima, pero no necesariamente vinculados entre sí o formando parte de una red pública orientada a la protección integral de los niños, niñas o adolescentes. En ocasiones, iniciativas privadas y organizaciones de la sociedad civil han complementado o cubierto las necesidades de protección de niños o niñas rescatados o han articulado redes de protección, lo cual llama la atención sobre la importancia y urgencia de que la ENPETI contribuya a que el Estado asuma a cabalidad su responsabilidad frente al problema del trabajo infantil. En la misma línea, es necesario potenciar la capacidad de los órganos encargados de perseguir a los autores de las formas delictivas de explotación e imponer sanciones efectivas y realmente disuasivas.

El tercer factor de corte transversal refiere a la identificación de los niños, niñas y adolescentes que trabajan, así como la generación de información y conocimiento suficientes, que permitan optimizar la respuesta pública y adaptarla de mejor modo a las particularidades del caso peruano y las condiciones cambiantes del fenómeno. Esta información, dada su relevancia para la toma de decisiones políticas y técnicas, debe ser de carácter oficial, periódica y de alcance nacional, de tal forma que se asegure un conocimiento suficiente para abordar la problemática del trabajo infantil en todas sus dimensiones, sobre todo en lo relativo a la medición del trabajo intensivo en horas para los niños, niñas y adolescentes menores de 14 años y de las formas delictivas de trabajo infantil.



III. ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL 2012-2021

3. ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL 2012-2021

3.1. PRINCIPIOS RECTORES Y ENFOQUES

La ENPETI del Estado peruano es el conjunto de acciones coordinadas y sinérgicas que desarrollarán las entidades del sector público y diversos actores del sector privado con el objetivo de prevenir y erradicar el trabajo infantil y la explotación infantil y adolescente. Se enmarca en lo señalado en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (PNAIA) 2012-2021, siguiendo sus resultados y metas.

La ENPETI se fundamenta en un conjunto de principios rectores que actúan como sustento ético y jurídico de la política del Estado en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil. En tanto instrumento complementario al PNAIA 2012-2021, la presente Estrategia se rige por los principios consagrados en dicho Plan, a los que se adhiere plenamente. No obstante, se reconoce también un principio rector específico de la actuación estatal en materia de trabajo infantil:

- **Principio de trayectoria hacia el trabajo decente:** Según este principio, el aseguramiento de trayectorias hacia el trabajo decente supone una educación de calidad y la prevención y erradicación del trabajo infantil.

Adicionalmente, la ENPETI propone siete enfoques particulares que han orientado su diseño y elaboración:

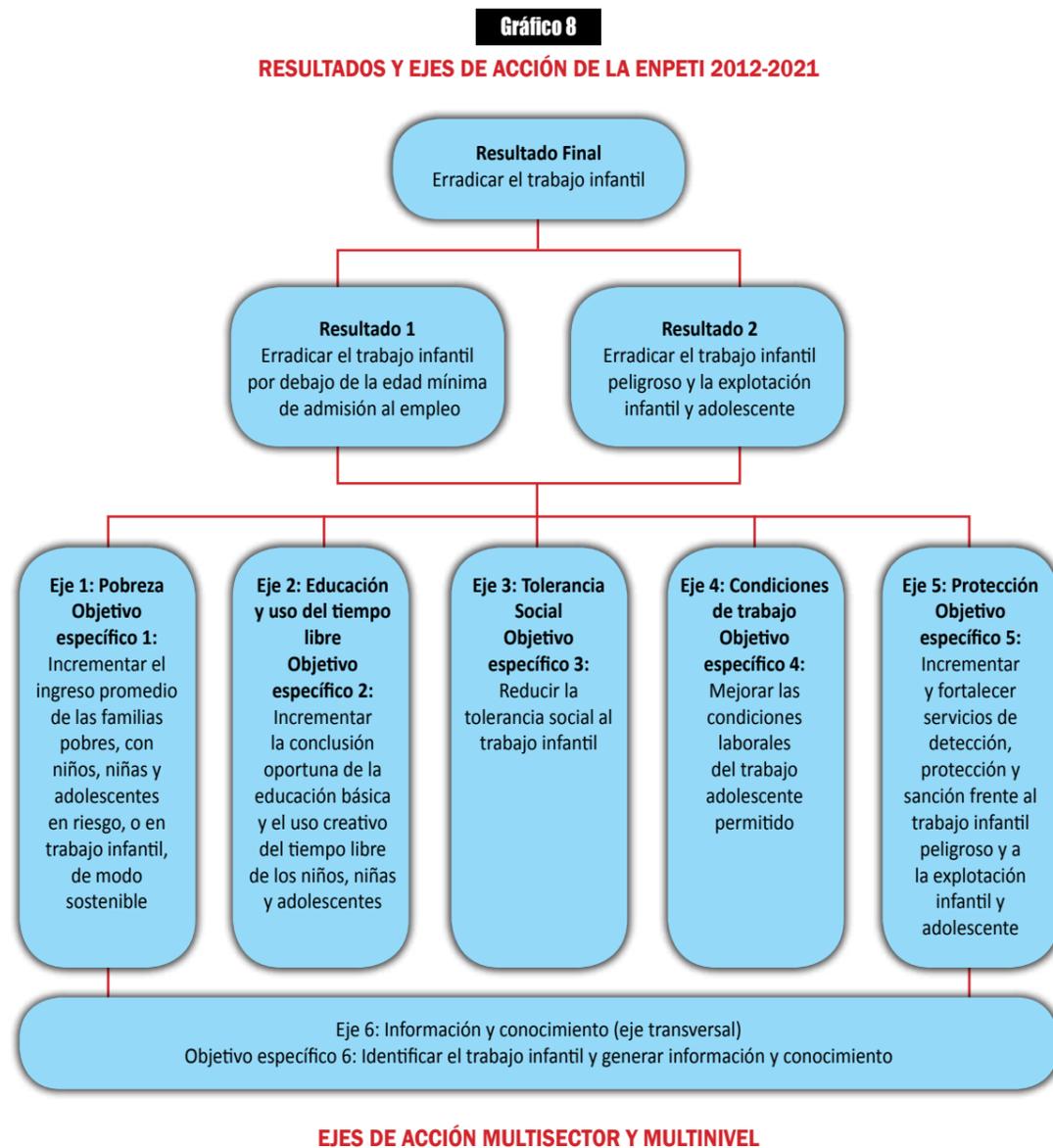
- **Enfoque de derechos:** Este enfoque busca dar cumplimiento al deber de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos y, de modo particular, hacer efectivos los derechos de los niños, niñas y adolescentes, mediante acciones que llevan a cabo el Estado, la familia y la sociedad en general, de acuerdo al rol y responsabilidad que compete a cada uno. Se entiende que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos y su protección se resume en los siguientes postulados: a) los derechos de las niñas, niños y adolescentes y el trabajo son excluyentes; b) el trabajo las niñas, niños y adolescentes emerge por causas socioeconómicas que exigen una priorización en la política de Estado; c) el trabajo de las niñas, niños y adolescentes debe asumirse como un problema de interés público; y, d) la educación de calidad, la implementación de servicios y programas de protección, la lucha contra la pobreza y la generación de trabajo decente son el camino más efectivo de respuesta ante el problema⁵¹.
- **Enfoque de resultados:** Este enfoque orienta la ENPETI hacia el logro de cambios efectivos en la población a través de intervenciones sustentadas en programas presupuestales. Los cambios buscados se expresan en resultados medibles y basados en evidencias, que responden al carácter multicausal del trabajo infantil y a la naturaleza multisectorial de las intervenciones necesarias para enfrentarlo.
- **Enfoque de género:** Este enfoque permite poner en evidencia las disparidades entre los géneros a la hora de abordar el trabajo infantil, pues las niñas y adolescentes mujeres se ven privadas de su derecho a la educación y soportan la triple carga de trabajo, escolaridad y tareas domésticas, por lo que la política pública debe atender y responder a las cuestiones de género específicas, a fin de garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes y contribuir a reducir las brechas existentes.

⁵¹ Sobre la base de Duro (s.a.).

- **Enfoque de equidad:** Este enfoque busca asegurar la igualdad de acceso a oportunidades de todos los niños, niñas y adolescentes, independientemente de su condición socioeconómica, zona de residencia, factores culturales, religiosos o, de modo particular, a su pertenencia a comunidades andinas o amazónicas, de tal forma que se contribuya a su más completo desarrollo.
- **Enfoque de ciclo de vida:** Este enfoque responde a la necesidad de reconocer que como sujetos de derechos, es necesario garantizar el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, atendiendo a las características y necesidades propias de cada etapa del ciclo de vida y posibilitando así el logro de una mejor calidad de vida.
- **Enfoque de hogar:** Bajo este enfoque, la ENPETI pretende intervenir a nivel de los hogares a fin de contribuir a que las familias logren reducir las restricciones que enfrentan y que las inducen a tomar decisiones que afectan el bienestar común y el de cada uno de sus miembros, especialmente el de niños y niñas en edad escolar. Restricciones como ingresos por debajo del nivel de subsistencia, el limitado acceso al crédito, falta de información y conocimiento, afectan la toma eficiente de decisiones sobre el uso del tiempo de los niños entre actividades de educación, ocio, trabajo para el mercado y tareas domésticas.
- **Enfoque de corresponsabilidad:** Este enfoque reconoce que la responsabilidad principal y gravitante para la prevención y erradicación del trabajo infantil y, especialmente de las formas delictivas de explotación infantil y adolescente, recae en el Estado; pero busca también promover la responsabilidad compartida de actores privados (empresas, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, entre otros) la sociedad, la comunidad y la familia.
- **Enfoque de interculturalidad:** Este enfoque permite tener una política pública coherente e integral para prevenir y eliminar el trabajo infantil, pero a su vez desarrollar acciones e intervenciones diferenciadas para los ámbitos rural y urbano, especialmente sobre la base de la oferta de servicios públicos. De este modo, se busca asegurar una respuesta flexible y adaptada a la diversidad y peculiaridad de las características y factores que pueda presentar el trabajo infantil tanto en zonas urbanas como rurales, así como en entornos culturales y sectores económicos específicos. Este enfoque sustenta la particular atención que la ENPETI brindará a los miembros de pueblos indígenas y la selección de acciones adaptadas a sus especificidades.

3.2. RESULTADOS Y EJES ESTRATÉGICOS

Sobre la base de la delimitación conceptual del trabajo infantil, la normativa internacional y nacional aplicable, el análisis de los factores asociados al trabajo infantil y la identificación de la oferta de servicios pertinente para abordar el problema⁵², la ENPETI 2012-2021 se propone alcanzar dos resultados que nos conducen a un resultado final, según se puede observar en el siguiente diagrama:



⁵² En el apartado 3.3, referido a intervenciones y productos, se muestra la aproximación a la oferta pública de servicios, que se ha identificado sobre la base de consultas específicas a los sectores y que en el marco del Plan Operativo de la Estrategia se prevé completar.

Estos resultados responden a obligaciones y compromisos que derivan de la legislación nacional y la normativa internacional, en especial, la Convención sobre los Derechos del Niño y los Convenios fundamentales de la OIT sobre la prevención y erradicación del trabajo infantil. Asimismo, siguen la línea de las metas establecidas por el PNAIA 2012-2021.

Para alcanzar los resultados propuestos, la ENPETI se ha estructurado sobre la base de seis ejes estratégicos, que resultan del análisis de factores asociados y de las consideraciones a las características específicas del trabajo infantil en el Perú detalladas en el apartado anterior. Conviene precisar que cada uno de estos ejes persigue un objetivo específico a partir del cual se diseñan un conjunto de intervenciones que se detallan en el siguiente apartado. El desarrollo de los ejes estratégicos y el logro de los objetivos propuestos, se interrelacionan y comprometen la acción simultánea de diversos actores públicos y privados desde un enfoque multisectorial y multinivel. La identificación de víctimas y la generación de información y conocimientos e integran en un eje transversal a los restantes ejes estratégicos.

Como será detallado más adelante, la ENPETI incluye la realización de intervenciones piloto para su implementación, con el fin de generar evidencia que permita mejorar el diseño y la implementación de la política pública para abordar de manera diferenciada el trabajo infantil en contextos urbanos y rurales.

3.3. INTERVENCIONES Y PRODUCTOS

Las intervenciones son las acciones concretas a cargo de actores del sector público y privado que permiten cumplir con los objetivos específicos previstos para cada eje estratégico.

En el caso del sector público, gran parte de las intervenciones ya vienen siendo implementadas y muchas de ellas se encuentran sustentadas en programas presupuestales por resultados (Anexo 4). Su inclusión en la ENPETI permitirá imprimir a estas intervenciones el enfoque de prevención y eliminación del trabajo infantil de manera progresiva y en magnitud variable.

Otras intervenciones, en cambio, se refieren a ofertas de servicios y/o acciones de promoción –de carácter público y privado- que actualmente no están contempladas en los instrumentos de gestión institucional pero que resultan necesarias para abordar el trabajo infantil a partir del diagnóstico y la caracterización del fenómeno en el Perú. Esta oferta será implementada a lo largo del periodo que comprende la ENPETI.

La fijación de metas para los indicadores de las intervenciones propuestas en la ENPETI, se realizará durante el diseño del Plan Operativo de la Estrategia. Este Plan se elaborará a partir de talleres de trabajo multisector y multinivel, en los que se revisarán los indicadores, se fijarán las metas y se asociará el respectivo presupuesto.

El monitoreo de las metas e indicadores de la ENPETI se realizará a partir del desarrollo de un sistema de seguimiento ad hoc, construido a partir de registros administrativos que den cuenta de los beneficiarios atendidos con las intervenciones propuestas y que constituirá, en sí mismo, la línea de base de la Estrategia. Esto, debido a que la información disponible al momento del diseño es insuficiente y dispersa. Este sistema de seguimiento es una práctica habitual en varios países de América Latina donde se han implementado políticas específicas para abordar el trabajo infantil.

A continuación, se detallan las intervenciones correspondientes a cada eje de actuación.

Cuadro 12

INTERVENCIONES CORRESPONDIENTES A LOS EJES ESTRATÉGICOS DE LA ENPETI 2012-2021

EJE 1: POBREZA⁵³ 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.				
INTERVENCIONES	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN
Promoción y fomento de proyectos sociales y productivos que beneficien prioritariamente familias con niños, niñas y adolescentes que trabajan o en riesgo de trabajar.	Los gobiernos locales y los programas competentes del gobierno central promueven y fomentan los proyectos sociales y productivos que beneficien directamente a familias con niños, niñas y adolescentes que trabajan o en riesgo de trabajar (escuelas/aulas de escuelas, espacios deportivos y de uso del tiempo libre, entre otros).	Obras de infraestructura y proyectos productivos que beneficien directamente a familias con niños, niñas y adolescentes que trabajan o en riesgo de trabajar.	Número de obras de infraestructura y proyectos productivos que beneficien directamente a familias con niños, niñas y adolescentes que trabajan o en riesgo de trabajar.	Sistema de seguimiento de los programas del gobierno central competentes y padrones de Gobiernos Locales.
Servicios de empleo, empleabilidad y emprendimiento. Mejora de capacidades productivas en zonas rurales.	Hombres, mujeres y/o jóvenes, acceden a servicios de empleo, empleabilidad y emprendimiento.	Hombres y/o mujeres entre 15 y 29 años, a cargo de niños, niñas y adolescentes que trabajan; y jóvenes de 15 a 17 años, con secundaria completa, desempleados o inactivos, acceden a capacitación para la inserción laboral.	Número de jóvenes insertados laboralmente al mercado formal como consecuencia de la capacitación para la inserción laboral recibida.	Sistema de monitoreo de los Programas de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
		Hombres y/o mujeres, 15 y 29 años, a cargo de niños, niñas y adolescentes que trabajan; y jóvenes de 15 a 17 años, con secundaria completa, desempleados o inactivos, acceden a capacitación para el autoempleo.	Número de jóvenes insertados laboralmente al mercado formal como consecuencia de la capacitación para el autoempleo.	Sistema de seguimiento de la ENPETI.

⁵³ Se coordinará con el Ministerio de la Producción la posibilidad de articular la Estrategia con los alcances de la Ley de promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de la micro y pequeña empresa y del acceso al empleo decente.

PREGUNTA	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN
		Hombres y/o mujeres, a cargo de niños, niñas y adolescentes que trabajan, que no tienen un empleo o que están en riesgo de perderlo, reciben certificación de competencias laborales.	Número de hombres y/o mujeres que reciben certificación de competencias laborales.	
		Hombres y/o mujeres, a cargo de niños, niñas y adolescentes que trabajan, acceden a empleo temporal en obras de infraestructura económica, productiva y social que mejoran la oferta de servicios de protección de los niños (escuelas, centros de atención residencial, lozas deportivas caminos, postas de salud, canales de regadío, entre otros).	Número de hombres y/o mujeres que acceden a empleo temporal. Número de obras terminadas que benefician a niños, niñas y adolescentes en riesgo o en situación de trabajo infantil.	
Mejora de capacidades productivas en zonas rurales	Fortalecimiento de activos financieros, físicos y de gestión del conocimiento de hogares rurales con niños, niñas y adolescentes que trabajan o en riesgo de trabajar.	Hogares rurales con negocios en marcha y vinculación al mercado, mejoran sus capacidades productivas.	Porcentaje de hogares que incrementan el volumen de su producción. Porcentaje de hogares que incrementan el gasto familiar per cápita.	Sistema de seguimiento de Agrorural. Sistema de seguimiento de la ENPETI
		Hogares con estrategias de subsistencia mejoran la calidad de sus activos.	Porcentaje de hogares que incrementan el volumen de excedentes de producción para la venta. Porcentaje de hogares que incrementan el gasto familiar per cápita.	Sistema de seguimiento de Agrorural. Sistema de seguimiento de la ENPETI.

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

INTERVENCIONES	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN
Educación básica regular inicial.	Niños y niñas acceden en edad oficial (5 años) a educación inicial escolarizada y no escolarizada.	Estudiantes de inicial reciben 900 horas lectivas en instituciones educativas y 700 horas en PRONOEI. Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA –IE) focalizados. Programas de Ludotecas itinerantes.	Porcentaje de niños de 5 años concluyen la educación inicial y acceden a educación primaria.	MINEDU
Educación básica regular primaria.	Niños y niñas culminan su educación primaria a la edad oportuna.	Estudiantes de primaria de la educación básica regular reciben 1100 horas lectivas al año. Programas de alimentación escolar. Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje PELA 1º y 2º grado.	Porcentaje de niños de 12 y 13 años, que concluyen oportunamente la educación primaria. Porcentaje de estudiantes que mejoran sus aprendizajes según ECE 2012.	MINEDU
Educación básica regular secundaria.	Adolescentes acceden, permanecen y culminan su educación secundaria a la edad oportuna.	Estudiantes de secundaria de la educación básica regular reciben 1200 horas lectivas efectivas al año con adecuación al entorno económico social.	Porcentaje de adolescentes de 16 y 17 años que concluyen oportunamente la educación secundaria.	MINEDU
Educación bilingüe intercultural nivel primaria.	Niños y niñas de las escuelas bilingües interculturales culminan su educación primaria a la edad oportuna.	Estudiantes de primaria de la educación bilingüe intercultural reciben 1000 horas lectivas al año. Programas de alimentación escolar.	Porcentaje de niños de 12 y 13 años del área rural, que concluyen oportunamente la educación primaria intercultural bilingüe.	MINEDU

INTERVENCIONES	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN
Educación bilingüe intercultural nivel secundaria.	Adolescentes de las escuelas bilingües interculturales culminan su educación secundaria a la edad oportuna.	Estudiantes de secundaria de la educación bilingüe intercultural básica regular reciben 1000 horas lectivas al año con adecuación al entorno productivo social. Programas de alternancia en secundaria. Programas de apoyo a los escolares: alojamiento, movilidad escolar.	Porcentaje de adolescentes de 16 y 17 años que concluyen oportunamente la educación secundaria intercultural bilingüe.	MINEDU
Capacitación sobre trabajo infantil dirigida a docentes y estudiantes de Institutos Superiores Pedagógicos y de universidades.	Incluir, como parte de las capacitaciones regulares del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente, (PRONAFCAP), y de la oferta formativa de los Institutos Superiores Pedagógicos y Universidades, un módulo de trabajo infantil para identificar y manejar situaciones de trabajo infantil en el aula.	Docentes beneficiarios de PRONAFCAP, capacitados en la identificación y manejo del trabajo infantil en el aula. Alumnos de Institutos Pedagógicos y Universidades capacitados en la identificación y manejo del trabajo infantil en el aula.	Porcentaje de docentes beneficiarios de PRONAFCAP, capacitados en la identificación y manejo del trabajo infantil en el aula. Porcentaje de alumnos de pedagogía de Institutos Superiores y de universidades, capacitados en la identificación y manejo del trabajo infantil en el aula.	Sistema de Seguimiento de PRONAFCAP.
Formación Superior y técnico-productiva para adolescentes.	Entrega de becas de cursos cortos en Centros de Educación técnico-productiva (CETPROS) para adolescentes en riesgo o en situación de trabajo peligroso. Entrega de becas para estudios técnicos y superiores, dirigidos a adolescentes de zona rural que hayan culminado con buen rendimiento su educación básica (Programa Beca 18).	Adolescentes reciben becas en CETPROS para capacitación técnico-productiva Adolescentes de zona rural becados que reciben formación en educación técnica y superior	Porcentaje de adolescentes que solicitan becas CETPROS y las reciben. Número de adolescentes de zona rural que hayan culminado con buen rendimiento su educación básica y que hayan reducido su jornada laboral o hayan dejado de trabajar.	Sistema de seguimiento de la ENPETI, Censo Escolar y sistemas de seguimiento del Ministerio de Educación.

INTERVENCIONES	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN
Servicio de uso creativo del tiempo libre de los niños, niñas y adolescentes.	Oferta de servicios de uso creativo del tiempo libre dirigido a niños, niñas y adolescentes en riesgo o en situación de trabajo infantil.	Instituciones educativas con programas de uso del tiempo libre de los niños, niñas y adolescentes, realizada en alianza con actores privados. Gobiernos locales con programas de uso creativo del tiempo libre de los niños, niñas y adolescentes, realizada en alianza con actores privados.	Número de instituciones educativas que ofrecen programas de uso creativo del tiempo libre. Numero de Gobiernos Locales que ofrecen programas de uso creativo del tiempo libre. Número de niños, niñas y adolescentes que acceden a los servicios de uso creativo del tiempo libre, respecto del total identificados en situación de trabajo infanti.	Sistema de seguimiento de la ENPETI, Censo Escolar, sistema de seguimiento del Ministerio de Educación

EJE 3: TOLERANCIA SOCIAL
Objetivo específico 3: Reducir la tolerancia social al trabajo infantil

INTERVENCIONES	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN
Diseñar e implementar una estrategia de comunicación en derechos y protección de la infancia.	Reforzar el valor y la prioridad que debe tener la infancia y adolescencia, tanto para las personas en general, como para quienes tienen la responsabilidad de crear las condiciones para un desarrollo pleno y libre de las capacidades de los niños, niñas y adolescentes.	Paquete de productos comunicativos especialmente orientados a decisores locales y actores comunitarios con el fin de generar una visión y valoración de la infancia y adolescencia.	Porcentaje de personas que manifiestan haber recibido mensajes sobre el tema por determinado medio. Porcentaje de personas que entienden el concepto de "trabajo infantil". Porcentaje de personas que consideran el tema del trabajo infantil como problema. Porcentaje de personas que identifican factores de riesgo o daño en el trabajo infantil.	Sistema de seguimiento de la ENPETI.

INTERVENCIONES	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN
Diseñar e implementar una estrategia de comunicación educativa.	Promover la participación social de actores clave, públicos y privados, de nivel nacional, regional, local y comunitario, a través de aprendizajes que logren mejorar los conocimientos, modificar las percepciones y cambiar las actitudes relacionadas con el trabajo infantil.	Paquete de productos comunicativos (ideas, bienes y/o servicios) a los que acceden los públicos objetivo para la mejora de sus conocimientos, la modificación de sus percepciones y el cambio de actitud frente al trabajo infantil.	Porcentaje de personas alcanzadas por los mensajes (ideas). Número de medios que están incorporando el tema en su agenda. Porcentaje de público que menciona conocer el tema a partir de los mensajes. Porcentaje de público que menciona haber cambiado de actitud hacia el tema.	Sistema de seguimiento de la ENPETI.
Diseñar e implementar una estrategia de comunicación política.	Desarrollar una estrategia de comunicación política dirigida a constituir agenda y opinión pública, movilizar a la sociedad, articular espacios de participación y creación y/o fortalecimiento de redes organizativas en torno a la prevención y erradicación del trabajo infantil.	Paquete de productos comunicativos orientados a la incidencia, el cabildeo, la movilización social y la generación de demanda social en favor de la prevención y erradicación del trabajo infantil.	Número de medios de comunicación que desarrollan programas, brindan espacio o discuten sobre el tema Número de actores e instituciones sociales que participan y crean espacios de debate académico sobre el tema. Número de materiales producidos y distribuidos (spot televisivos, cuñas radiales, afiches, folletos, redes sociales activas, entre otros) Número de instituciones y actores que han firmado acuerdos, convenios o cartas de compromisos para el desarrollo de componentes de la estrategia.	Sistema de seguimiento de la ENPETI.
Diseñar e implementar un plan para el fortalecimiento de capacidades de los Consejos Directivos Regionales del CPETI.	Diseñar e implementar un plan para fortalecer las capacidades de los Consejos Directivos Regionales del CPETI en el propósito de reducir la tolerancia social al trabajo infantil.	Plan de Capacitación que incluye el diseño y elaboración de material específicos para la implementación de la ENPETI.	Número de Plan de Capacitación diseñado. Número de CDRPETI que ha recibido capacitación en prevención y erradicación del trabajo infantil.	Sistema de seguimiento de la ENPETI.

INTERVENCIONES	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN
Diseñar e implementar una estrategia para el desarrollo de capacidades de padres y madres pertenecientes a familias en riesgo o en situación de trabajo infantil.	Aplicar herramientas específicas para promover el pensamiento reflexivo en padres y madres de familia.	Módulos de capacitación y procesos de acompañamiento.	Tipo de modificaciones en actitudes y conductas frente al trabajo infantil.	Sistema de seguimiento de la ENPETI.
Sistemas de vigilancia comunitaria para la prevención y detección del trabajo infantil en coordinación con las Defensorías Municipales de la Niñez y Adolescencia.	Creación de grupos comunitarios para identificación, detección y atención del trabajo infantil.	Redes de vigilancia comunitaria constituidas para la prevención y detección del trabajo infantil, especialmente en sus peores formas.	Número y tipo de redes de vigilancia constituidas. Número de niños, niñas y adolescentes identificados y atendidos.	Sistema de seguimiento de la ENPETI.
Sensibilización sobre trabajo infantil en el ámbito de las intervenciones del programa JUNTOS.	Capacitación al personal de JUNTOS para utilizar material de difusión sobre características y consecuencias del trabajo infantil. El personal de JUNTOS entrega material y sensibiliza a madres beneficiarias del programa.	Material de capacitación para personal de JUNTOS Sesiones de capacitación para personal de JUNTOS Materiales de sensibilización e información (a nivel de comunidad) sobre características y consecuencias del trabajo infantil.	Número de Sesiones de capacitación. Cantidad de personal de JUNTOS capacitados. Número de materiales de sensibilización e información entregados.	Sistema de seguimiento de la ENPETI. Sistema de Seguimiento de MIDIS/ JUNTOS.

EJE 4: CONDICIONES DE TRABAJO

Objetivo específico 4: Mejorar las condiciones laborales del trabajo adolescente permitido

INTERVENCIONES	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN
Articular los registros regionales y locales de trabajo adolescente que incluyan variable de trabajos peligrosos.	Mejorar y fortalecer el Registro Administrativo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y de los Gobiernos Regionales y Locales de trabajo adolescente que incluyan variable de trabajos peligrosos.	Registros articulados en materia de trabajo adolescente.	Número de Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo y Gobiernos Locales con registros administrativos mejorados o fortalecidos.	Sistema de inspección del trabajo. Sistema de seguimiento de la ENPETI.

INTERVENCIONES	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN
Fiscalización de las condiciones laborales de los trabajadores adolescentes registrados.	Operativos sectoriales y multisectoriales, dirigidos por el gobierno nacional, en coordinación con los gobiernos locales, para detectar situaciones de trabajo peligroso adolescente.	Implementación de los protocolos de intervención sectorial y multisectorial para detección y atención de casos de trabajo adolescente peligroso. Fortalecimiento de capacidades de los inspectores de trabajo para aplicación de los protocolos de trabajo infantil.	Número de casos de trabajo adolescente peligroso detectados en los operativos de fiscalización del trabajo adolescente. Número de adolescentes identificados en los operativos de fiscalización y retirados de la actividad peligrosa Número de sanciones administrativas impuestas por trabajo adolescente no permitido Número multas impuestas por detección de trabajo adolescente no permitido. Número de inspectores capacitados en la aplicación de trabajo infantil.	Sistema de inspección del trabajo. Sistema de seguimiento de la ENPETI.
Incentivos para la formalización del trabajo adolescente permitido.	MYPE prioritariamente las dirigidas por mujeres, suscriben convenios con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para uso de modalidades flexibles de contratación laboral de adolescentes (prueba y contrato de aprendizaje, entre otros), bajo corresponsabilidad de alcanzar un cuota mínima de formalización.	Convenios suscritos entre el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y MYPES, en el que se comprometa a una cuota de contrataciones formales de adolescentes que trabajen.	Número de convenios suscritos entre el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y MYPES. Porcentaje de adolescentes trabajadores de MYPES beneficiadas del incentivo, que cuentan con un contrato formal.	Sistema de seguimiento de la ENPETI.

INTERVENCIONES	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN
Certificación de Buenas Prácticas.	Capacitación y certificación laboral a empresas que promuevan buenas prácticas de protección del trabajo adolescente permitido en su cadena de valor.	Empresas acceden a capacitación y a una acreditación oficial que reconoce su buena práctica empresarial laboral en materia de trabajo adolescente permitido.	Número de empresas que acreditan buena práctica empresarial en materia de trabajo adolescente permitido. Número de empresas capacitadas en buena práctica empresarial en materia de trabajo adolescente permitido.	Sistema de seguimiento de la ENPETI.
Identificación de trabajo infantil en la cadena de valor de sectores específicos, en el marco del Pacto Global.	Aplicación de una herramienta para la identificación del trabajo infantil y adolescente en la cadena de valor de empresas y/o sectores específicos.	Empresas disponen de información que les permita tomar medidas para la prevención del trabajo infantil y erradicación del trabajo adolescente peligroso en su cadena de valor.	Número y tipo de empresas que aplican la herramienta de identificación del trabajo infantil y adolescente en su cadena de valor. Número y tipo de iniciativas implementadas para: prevenir y erradicar el trabajo infantil y el trabajo adolescente peligroso, y asegurar las condiciones del trabajo adolescente permitido.	Sistema de seguimiento de la ENPETI. Sistema de información y seguimiento de las empresas que aplican la herramienta.
Identificación de factores de riesgos ocupacionales en los ambientes de trabajo, en particular aquellos donde existen adolescentes trabajadores.	Personal de salud responsable de las actividades de salud ocupacional aplica ficha de identificación de poblaciones en situación de trabajo adolescente, elabora informe técnico y propone acciones multisectoriales de respuesta.	Establecimientos de Salud desarrollan acciones coordinadas a nivel intrainstitucional y multisectorial, para la atención integral de salud a la población adolescente en situación de trabajo o en riesgo de ingresar al trabajo.	Porcentaje de establecimientos de salud que incorporan en su Plan Operativo el Programa de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, del total de establecimientos. Número de ambientes de trabajo identificados con trabajo adolescente Porcentaje de campañas de atención integral de salud orientadas a la prevención y erradicación del trabajo adolescente, del total de campañas realizadas. Número de accidentes de trabajo sufridos por adolescentes trabajadores.	Sistema de seguimiento de la ENPETI.

EJE 5: PROTECCIÓN Objetivo específico 5: Incrementar y fortalecer servicios de detección, protección y sanción frente al trabajo infantil peligroso y la explotación infantil y adolescente.				
INTERVENCIONES	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN
Entrega de incentivos a Gobiernos locales, condicionados a la disponibilidad de oferta de servicios de prevención, protección y erradicación del trabajo infantil, y especialmente en la explotación infantil y adolescente, con enfoque de género.	Gobiernos locales recogen, analizan y utilizan información sobre situación de trabajo infantil identificada a nivel de hogares. Gobiernos locales disponen de una oferta de servicios de calidad orientada a la protección de niños, niñas y adolescentes. Gobiernos locales mejoran y usan el sistema de registro del trabajo adolescente permitido.	Censo sobre trabajo infantil, sobre la base de la ficha SISFOH. Programa distrital de prevención y erradicación del trabajo infantil, y de combate a la explotación infantil y adolescente, con enfoque de género, que incluya acciones con familias, articulación interinstitucional, sensibilización, iniciativas productivas, educación, entre otros. Registro activo de trabajo adolescente permitido.	Existencia de servicios y/o programas de servicios orientados a la prevención y erradicación del trabajo infantil, y de combate a la explotación infantil y adolescente. Mejora de la calidad de servicios y/o programas de servicios orientados a la prevención y erradicación del trabajo infantil, especialmente en sus peores formas.	Sistemas de información de gobiernos locales. Sistema de seguimiento de la ENPETI.
Creación de un sistema de registro único de peores formas de trabajo infantil.	Estrategia intersectorial que contiene y sistematiza la información de las instituciones que detectan y registran los casos de peores formas de trabajo infantil.	Base de datos articulada interinstitucionalmente que ofrezca información sobre los casos de niños, niñas y adolescentes identificados y atendidos para retiro de peores formas de trabajo infantil.	Número de casos ingresados y actualizados. Número y tipo de acciones reparatorias de derecho a las que accedieron los niños, niñas y adolescentes.	Sistema de registro único de peores formas de trabajo infantil.
Servicios de atención y protección especializado de niños, niñas y adolescentes rescatados de las peores formas de trabajo infantil.	Ofrecer un servicio de acogida en el que comience el proceso de restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes, garantizando su seguridad e integridad.	Servicios especializados para la atención de los niños y niñas rescatados de las peores formas de trabajo infantil.	Número de servicios especializados creados y en funcionamiento. Número de niños, niñas y adolescentes atendidos. Número y tipo de servicios de protección de derechos ofrecidos.	Sistema de registro único de peores formas de trabajo infantil.

EJE 6: INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO (EJE TRANSVERSAL)

Objetivo específico 6: Identificar el trabajo infantil y generar información y conocimiento.

INTERVENCIONES	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN
Impulsar el diseño e implementación de un Sistema Nacional de Información en materia de Trabajo Infantil.	Diseñar e implementar un sistema que cuente con información on line para monitorear avances de implementación ENPETI.	Sistema Nacional de Información en materia de Trabajo Infantil.	Número de sistema implementado.	Sistema de seguimiento de la ENPETI.
Identificación del trabajo infantil en los registros de información de los servicios y programas sociales.	A través de los registros de información de los programas sociales (educación, empleo, salud, inclusión social, agricultura, etc.) se identifica el trabajo infantil previa estandarización e inclusión de las preguntas.	Incluir la identificación del trabajo infantil en los registros administrativos de los programas sociales.	Número de registros administrativos de los programas sociales que identifican el trabajo infantil.	Registros de trabajo infantil en los sistema de información de los programas sociales.
Búsqueda activa de niños y niñas en trabajo infantil y sus familias.	Niños y niñas en trabajo infantil son identificados a través de instrumentos estandarizados en los proyectos a nivel nacional.	Identificación estandarizada es aplicada por proyectos públicos o privados.	Número de proyectos que aplican instrumentos estandarizados para la identificación del trabajo infantil.	Registros estandarizados de trabajo infantil en los proyectos.
Información periódica de calidad.	Disponer de información sobre la magnitud y características del trabajo infantil y el tipo y alcance de la respuesta pública e institucional al problema.	Batería mínima de preguntas sobre trabajo infantil incluidas en la ENAHO. Elaboración y publicación de un reporte anual sobre indicadores de trabajo infantil sobre la base de la encuesta en su conjunto Sistema de seguimiento de la ENPETI que integre las bases de datos de las intervenciones sectoriales (registradas por DNI).	Número y tipo de preguntas incluidas que permitan medición anual comparable. Número de actores clave que acceden a la información del reporte. Número de registros informatizados e integrados con DNI.	Sistema de seguimiento de la ENPETI.

INTERVENCIONES	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN
		Batería de indicadores clave para hacerle seguimiento periódico a la implementación y resultados de la ENPETI Reporte anual sobre resultados de la implementación de la ENPETI Publicación en ESCALE de indicadores sobre trabajo infantil y su relación con los principales resultados educativos.	Número y tipo de indicadores. Número y tipo de indicadores. Número de Indicadores sobre trabajo infantil que se incluyen en el sitio Web de ESCALE.	
Conocimientos basados en evidencias. ⁵⁴	Generar conocimientos de calidad y pertinentes para la toma de decisiones sobre políticas públicas de ámbito nacional regional y local.	Evaluación de diseño de la ENPETI que haga uso de los resultados de la evaluación de impacto de la piloto para ajustes de la Estrategia Agenda mínima de investigaciones para generar evidencia destinada a mejorar las políticas públicas sobre trabajo infantil (pobreza y acceso al crédito, protección social, rendimiento educativo, trayectorias laborales de trabajo decente, tendencias del trabajo infantil, pueblos indígenas, género y flujos migratorios). Agenda mínima de investigaciones para generar evidencia destinada a estimar cuantitativamente las peores formas de trabajo infantil (particularmente trabajo forzoso y trata de personas menores de edad).	Estrategia ajustada a los resultados de la evaluación de impacto. Número de investigaciones realizadas y publicadas. Número de investigaciones realizadas y publicadas	Sistema de seguimiento de la estrategia.

⁵⁴ Esta intervención reviste especial relevancia en el cambio de gestión del sector público en Perú, que pasa de un enfoque basado en insumos, a un enfoque gerencial basado en resultados, lo que exige el uso de evidencia que justifique la implementación de las intervenciones, por lo que resulta clave apoyarse en investigaciones de carácter académico.

3.4. IMPLEMENTACIÓN Y ACTORES INVOLUCRADOS

La implementación de la ENPETI 2012-2021 supone la puesta en marcha de un conjunto articulado de pasos y acciones sucesivas, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 13
IMPLEMENTACIÓN DE LA ENPETI 2012-2021

NORMATIVA NACIONAL	
<i>Etapa 1. Diseño, ejecución y evaluación impacto de las experiencias piloto de implementación de la ENPETI durante los años 2012-2014</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Selección de zonas, urbana y rural, con alta concentración de trabajo infantil. • Coordinación con Gobiernos Regionales, Provinciales y Locales para el desarrollo del Piloto. • Caracterización de las determinantes sociales y económicas de las provincias y de la situación de trabajo infantil a través de la ficha SISFOH. • Definición de metas para los resultados de la estrategia: en el grupo de 6 a 13 años y 14 a 17 años. • Definición de metas para los ejes estratégicos y consenso con actores locales. Planteamiento de sistema de monitoreo y evaluación. • Identificación de las intervenciones a desarrollarse en el piloto, verificación de disponibilidad de la oferta en las zonas elegidas, su cobertura y su financiamiento. • Implementación de las piloto • Evaluación de impacto del piloto (Anexo 2)
<i>Etapa 2. Diseño y ejecución de programas presupuestales</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Se diseñarán los programas presupuestales necesarios para la sostenibilidad financiera de la Estrategia. El diseño será orientado a la programación y formulación presupuestal a partir del año 2014, cuando se tenga evidencia sobre los resultados de la evaluación de impacto del piloto. • A partir de la formulación presupuestal 2014 se prevé ampliar el ámbito de aplicación de la Estrategia a por lo menos 10 regiones priorizadas.
<i>Etapa 3: Seguimiento a la implementación de la ENPETI</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Se elaborarán reportes de avance de la implementación de la Estrategia, sobre la base de analizar los indicadores propuestos en las intervenciones de cada eje estratégico.
<i>Etapa 4: Sistematización y evaluación de la ENPETI</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Se elaborará una sistematización que dé cuenta del proceso seguido en la implementación de la Estrategia, para documentar el ciclo de construcción de política pública en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil. • Se realizará una evaluación de resultados de la Estrategia, con el fin de identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas para la continuidad y mejora de la política nacional en materia de trabajo infantil.

Cabe resaltar que la realización de experiencias piloto como primera etapa de la ENPETI, no impide la realización de avances en algunos ejes que generen condiciones apropiadas para el desarrollo de las etapas siguientes.

A efectos de enumerar las entidades públicas y actores sociales que juegan un rol central para la implementación de la ENPETI, es preciso indicar que en el mes de diciembre del año 2002 se renovó el Memorando de Entendimiento entre el Gobierno del Perú, representado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y la OIT. El referido Memorando estableció que para coordinar, evaluar y dar seguimiento a los esfuerzos orientados a la progresiva erradicación del trabajo infantil, el Gobierno peruano se comprometía a crear un Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI).

El CPETI se constituyó mediante Resolución Suprema Nº 018-2003- TR en el mes de agosto del año 2003, como una instancia de coordinación multisectorial de entidades públicas y privadas sin fines de lucro con el objeto de orientar la ejecución de actividades dirigidas a la eliminación del trabajo infantil en el país, así como de coordinar, evaluar y dar seguimiento a los esfuerzos a favor de la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil en el Perú, proponiendo para tal efecto políticas públicas en la materia. Cabe destacar, además, que en los últimos años se han creado 23 Comités Regionales del CPETI, que se convierten -en el marco de esta Estrategia- en espacios descentralizados de gestión e implementación de la política pública en el tema y que en esa línea se buscará fortalecer en sus capacidades.

En definitiva, el CPETI tiene por finalidad potenciar y articular el esfuerzo desplegado por los diversos actores que desarrollan actividades para la prevención y erradicación del trabajo infantil, aprovechando las sinergias que permitan formular propuestas de políticas, programas y acciones a nivel nacional, regional y local, razón por la cual le ha sido asignado el rol de conductor de la presente Estrategia.

En consecuencia, actualmente esta instancia constituye un espacio propicio y con condiciones óptimas para renovar los esfuerzos del Estado con el objetivo de prevenir y erradicar el trabajo infantil, lo que involucrará de modo particularmente intensivo, aunque no exclusivo, al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, al Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, al Ministerio de Educación, al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, al Ministerio de Agricultura y a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en sus respectivos niveles de competencias.

Será, pues, en torno a esta instancia de carácter intersectorial que se sumarán los esfuerzos de la empresa privada, de las organizaciones de trabajadores, de la sociedad civil y de la comunidad urbana y rural en general. Asimismo será indispensable para la puesta en marcha de la ENPETI contar con la asistencia técnica y cooperación de organismos internacionales, de modo especial aquellos que integran el Sistema de las Naciones Unidas y en particular la OIT, agentes cooperantes y organizaciones no gubernamentales de amplia trayectoria y reconocida experiencia tanto en trabajo infantil, como en temas vinculados a su abordaje eficaz. Al momento de expedirse este documento se ejecutan en el país tres importantes proyectos vinculados con la erradicación del trabajo infantil⁵⁵ y, se espera que, tal como ya ocurre con el proyecto liderado por el consorcio Desarrollo y Autogestión, DESCO y World Learning, estas y otras iniciativas se sumen a los objetivos trazados en la ENPETI y contribuyan al logro de sus resultados.

⁵⁵ Estos proyectos son liderados por la Fundación Proniño, por Save the Children y por el consorcio conformado por Desarrollo y Autogestión, DESCO y World Learning.



IV. MONITOREO Y SEGUIMIENTO

4. MONITOREO Y SEGUIMIENTO

En el marco de la ENPETI está previsto que el seguimiento de los resultados esperados se realice a través de indicadores de tendencias, que se construyen a partir de los sistemas regulares de medición nacional y cuya producción recae fundamentalmente en el Instituto Nacional de Estadísticas e Información (INEI).

A fin de hacer posibles ajustes en cuanto a inclusión y/o modificación de las intervenciones detalladas en el aparato 3.3. precedente, sobre la base de las evidencias generadas, en el marco del Plan Operativo se plantearán metas intermedias que serán monitoreadas a través del Sistema de Seguimiento de la Estrategia.

Si bien no es posible establecer una relación de causalidad directa entre los indicadores de tendencias y la gestión de la ENPETI, se han identificado como los principales resultados asociados al análisis de factores que sustenta el diseño de la Estrategia los que se muestran en los cuadros siguientes.

Cabe precisar también que en la medida que la ENPETI se articula y enmarca en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP, los resultados se han definido teniendo en cuenta que el Plan en cuestión prevé como dos de sus metas la erradicación del trabajo de niños, niñas y adolescentes por debajo de la edad mínima (resultado esperado 6) así como la erradicación del trabajo peligroso realizado por adolescentes aun dentro de la edad legal permitida (resultado esperado 8).

No obstante ello, y dada la especificidad de la ENPETI, las metas que se presentan a continuación -de modo particular las relativas al resultado final y los resultados 1 y 2- serán objeto de una evaluación integral periódica a fin de poder efectuar sobre ellas los ajustes que resulten necesarios como consecuencia de la propia implementación de la Estrategia y de su evaluación intermedia.

RESULTADO FINAL: Erradicar el trabajo infantil.				
INDICADOR	DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	FUENTE	LÍNEA DE BASE*	METAS
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan *	Grupo etario, sexo, área de residencia, departamento, nivel socioeconómico, nivel educativo, estado civil, lengua materna.	ENAHO	AI 2011: 23,4%	AI 2021: 0%

* Nota metodológica: a partir del 2012 se va a poder medir a los niños que trabajan a partir de los 5 años pero el dato de línea de base solo permite medición desde los 6 años.

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

INDICADOR	DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	FUENTE	LÍNEA DE BASE*	METAS
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 5 a 13 años que trabajan*	Grupo etario, sexo, área de residencia, departamento, nivel socioeconómico, nivel educativo, estado civil, lengua materna.	ENAHO	AI 2011: 18,4%	AI 2021: 0%

* Nota metodológica: a partir del 2012 se va a poder medir a los niños que trabajan a partir de los 5 años pero el dato de línea de base solo permite medición desde los 6 años.

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

INDICADOR	DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	FUENTE	LÍNEA DE BASE	METAS
Porcentaje de niños y adolescentes entre 5 y 17 años que trabaja en actividades peligrosas por su naturaleza ⁵⁶ .	Grupo etario, sexo, área de residencia, departamento, nivel socioeconómico, nivel educativo, estado civil, lengua materna.	ENAHO	AI 2011: No disponible	AI 2021: 0%
POR HORAS				
Porcentaje de adolescentes entre 14 y 17 años que trabaja más de 36 horas a la semana.	Grupo etario, sexo, área de residencia, departamento, nivel socioeconómico, nivel educativo, estado civil, lengua materna.	ENAHO	AI 2011: 33,9%	AI 2021: 0%

EJE DE POBREZA: Incrementar el ingreso promedio de las familias pobres, con niños, niñas y adolescentes en riesgo o en trabajo infantil, de modo sostenible.

INDICADOR	DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	FUENTE	LÍNEA DE BASE	METAS
Gasto familiar per cápita anual de las familias de los quintiles I y II con niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años ⁵⁷ .	Por grupo etario, sexo, área de residencia, departamento, nivel socioeconómico, nivel educativo, estado civil, lengua materna.	ENAHO	AI 2011: S/ 880 soles	AI 2021: Incremento del 5% (Dato del gasto en términos reales)

⁵⁶ Hasta el 2010 solo se cuenta con información para el rango de 14 a 17 años. A partir del 2012 se contará con información para todo el rango de edad.
⁵⁷ Este dato equivale al promedio del gasto per cápita promedio de todas las familias del quintil I y II

EJE DE EDUCACIÓN Y USO DEL TIEMPO LIBRE:
Incrementar la conclusión oportuna de la educación básica y el uso creativo del tiempo libre de los niños, niñas y adolescentes.

INDICADOR	DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	FUENTE*	LÍNEA DE BASE	METAS
Porcentaje de niños y adolescentes de 12 a 13 años del ámbito urbano que concluye la educación primaria.	Por sexo	ESCALE	AI 2011: 86.6%	AI 2021: 100%
Porcentaje de niños y adolescentes de 12 a 13 años del ámbito rural que concluye la educación primaria.	Por sexo	ESCALE	AI 2011: 64.6%	AI 2021: 100%
Porcentaje de adolescentes de 16 y 17 años del ámbito urbano que concluye la educación secundaria.	Por sexo	ESCALE	AI 2011: 71.5%	AI 2021: 100%
Porcentaje de adolescentes de 16 y 17 años del ámbito rural que concluye la educación secundaria.	Por sexo	ESCALE	AI 2011: 41.6%	AI 2021: 80%

* Datos tomados del ESCALE a Julio 2012. Cabe anotar que en la última consulta realizada, el rango de edad para conclusión de secundaria estaba registrado como 17 y 18 años, lo que no coincidía con la consulta previamente realizada en el mes de junio 2012.

EJE DE TOLERANCIA SOCIAL:
Reducir la tolerancia social al trabajo infantil.

INDICADOR	DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	FUENTE	LÍNEA DE BASE	METAS
Índice de tolerancia al trabajo infantil entre 5 y 13 años en zona rural ⁵⁸	Quintiles de ingreso y sexo	Encuesta Especializada de trabajo infantil (ETI 2007) ⁵⁹	AI 2007: 30%	AI 2021: 0%

EJE DE CONDICIONES DE TRABAJO:
Mejorar las condiciones laborales para el trabajo adolescente permitido.

INDICADOR	DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	FUENTE	LÍNEA DE BASE	METAS
Porcentaje de adolescentes de 14 a 17 años registrados con condiciones de trabajo adecuadas	Grupo etario, sexo, área de residencia, departamento, nivel socioeconómico, nivel educativo, estado civil, lengua materna.	ENAH0	AI 2011: 4%	AI 2021: 16%

⁵⁸ Este indicador hace referencia al porcentaje de jefes de hogar que presentan algún nivel de tolerancia sobre el trabajo infantil.
⁵⁹ Esto presupone la realización de una Segunda Encuesta Especializada de Trabajo Infantil.

EJE DE PROTECCIÓN:
Incrementar y fortalecer servicios de detección, protección y sanción frente al trabajo infantil peligroso y la explotación infantil y adolescente.

INDICADOR	DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	FUENTE*	LÍNEA DE BASE	METAS
Número de niños, niñas y adolescentes víctimas de trabajo peligroso y explotación infantil y adolescente. ⁶⁰	No aplica	No disponible	No se cuenta con línea de base pero se recomienda calcular este indicador para alguna forma de peor forma de trabajo infantil no designada como trabajo peligroso (vr. gr: explotación sexual comercial o trabajo forzoso).	

⁶⁰ Deberá incluirse en la ENAH0 algunas preguntas que permitan aproximarse a la medición del indicador "en riesgo de trabajo forzoso". Asimismo deberá aplicarse una metodología experimental y estudios de caso para estimar una peor forma de trabajo infantil no designada como trabajo peligroso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acaroglu, H. (2010).** An empirical approach about some important features of child labor in Turkey. *Business and Economic Horizons (BEH)*, 2010, vol. 3, issue 3, pp. 135-146
- Alarcón, W (2006).** De la Explotación a la Esperanza. Ensayos sobre trabajo infantil en América Latina. Proyecto Solidario. 141 p.
- Alarcón, W (2011).** Trabajo infantil en los Andes. IEP, Proyecto Solidario y Telefónica. 130 p.
- Ahmed, I (1999).** Getting rid of child labour. *Economic and Political Weekly*, 3-9 July.
- Akabayashi y Psacharopoulos (1999).** "The trade-off between child labour and human capital formation: A Tanzanian case study", *Journal of Development Studies*, Vol. 35, No. 5, pp.120-140.
- Baland y Robinson (2000).** Is Child Labor Inefficient? *Journal of Political Economy*, 108(4), August. Pp.663-679
- Basu y Van (1998).** "The Economics of Child Labor", *American Economic Review*, 88(3), June, pp.412-427.
- Beegle, et. al. (2004).** Why Should we Care about Child Labor? The Education, Labor Market, and Health Consequences of Child Labor, *World Bank Policy Research Working Paper*, Washington DC: World Bank
- Boozer y Suri (2001).** "Child Labor and Schooling Decisions in Ghana". Manuscript: Yale University.
- Cavalieri, C. (2002).** "The Impact of Child Labor on Educational Performance: An Evaluation of Brazil." Manuscript.
- CEPAL y UNICEF (2009).** "Trabajo infantil en América Latina y el Caribe: su cara invisible". Boletín. Desafíos, número 8. Santiago de Chile.
- Chaugey, et al. (2007).** "Child Labour, Education and Policy Options" UNICEF – Division of Policy and Planning, Working Paper.
- Chowsea; Ansong y Masa (2010).** "Assets and child well-being in developing countries: A research review". *Children and Youth Services Review*.

- CPETI y MTPS (2005).** Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2005 – 2010.
- CPETI (2011).** Informe País sobre Trabajo Infantil. Julio 2009-Junio 2010.
- Cortez, R. (2000).** Acumulación de capital humano: el desempeño escolar en el Perú. Mimeo. Lima: Departamento de Economía, Universidad del Pacífico.
- Del Carpio, X (2008).** "Does Child Labor Always Decrease with Income? An evaluation in the Context of a Development Program in Nicaragua" *The World Bank, Human Development Network, Social Protection Division*.
- Dehejia y Gatti (2002).** "Child Labor: The Role of Income Variability and Access to Credit Across Countries", *NBER Working Papers*, W9018
- Duro, Elena (s.a).** Enfoque integral de derechos y trabajo infantil. Oportunidades y Desafíos. UNICEF. 18 p.
- Edmonds, E (2007).** "Child labor," *Institute for the Study of Labor (IZA)*, and the National Bureau of Economic Research, June.
- Edmonds y Pavenik (2002).** "Does globalization increase child labor? Evidence from Vietnam," *NBER Working Paper*, No8760, disponible en: <http://www.nber.org/papers/w8760>.
- Fassa, C. (2003).** Health Benefits of Eliminating Child Labor. Geneva: International Labour Office Publication.
- Grootaert, C. (1998).** "Child labor in Côte d'Ivoire: Incidence and determinants," *World Bank, Policy Research Working Paper*, N° 1905.
- Heady, C (2003).** "The Effect of Child Labor on Learning Achievement," *World Development*, 2003, 31 (2), 385-398.OIT, 2009.
- INEI (2009).** "Perú: Niños y Niñas y adolescentes que trabajan, 1993-2008".
- INEI y OIT (2009).** "Trabajo Infantil en el Perú. Magnitud y perfiles vulnerables. Informe Nacional 2007-2008"
- Jacoby, H. (1994).** "Borrowing constraints and progress through school: evidence from Peru", *Review of Economics and Statistics*, num. 76, pp. 151-160.
- Lopez-Calva, L (2001).** "Child labor: Myths, theories and facts," *Journal of International Affairs*, 55, No1.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2012).** Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012 y 2021. Anexo DS 001-2012-MIMP.
- Neumayer y De Soysa (2005).** "Trade Openness, Foreign Direct Investment and ChildLabor", *World Development*, 33, 1, 43-63.

OIT y UNICEF (1997). “Strategies for Eliminating Child Labour: Prevention, Removal and Rehabilitation (Synthesis Document), International Conference on Child Labour, Oslo, Norway, October.

OIT (1998). El trabajo infantil. Lo intolerable en el punto de mira. Ginebra. Informe VI (1).

OIT (2001). Las normas internacional del trabajo. Un enfoque global.

OIT (2002). “Un futuro sin trabajo infantil”, Ginebra. Organización Internacional del Trabajo.

OIT (2005). “Child Labour in Asia and the Pacific”. 2005

OIT (2006). “The end of child labour: Within reach” ILO Conference, 95th Session, Report I (B). Basu y Van, 1998.

OIT (2010). “Intensificar la lucha contra el Trabajo Infantil”. Informe Mundial como seguimiento a la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT. Informe para la Conferencia Internacional del Trabajo, 99.a Reunión.

Patrinos y Psacharopoulos (1995). “Educational Performance and Child Labor in Paraguay.” International Journal of Educational Development 15,1: 47-60.

Patrinos y Psacharopoulos (1997). “Family Size, Schooling and Child Labour in Peru: An Empirical Analysis”, Journal of Population Economics, 10(4), 387-406.

Ponce, C (2012). Efectos heterogéneos del trabajo infantil en la adquisición de habilidades cognitivas. Lima: GRADE. 58p. Avances de Investigación, 2.

PUCP (2007). Trabajo Infantil: Estudio de Opinión Pública en el Perú.

Ray y Lancaster (2003). “Does Child Labour Affect School Attendance and School Performance? Multi Country Evidence on SIMPOC Data,” manuscript.

Ranjan (2001). “Credit Constraints and the Phenomenon of Child Labor” Journal of Development Economics. 64(1): 81-102

Rodríguez, J. (2002). Adquisición de educación básica escolar en el Perú: uso del tiempo de los menores en edad escolar. Documento de Trabajo MECEP 16. Lima: Ministerio de Educación.

Rodríguez y Vargas, (2008). “Trabajo infantil en el Perú: Magnitud y perfiles vulnerables. Informe Nacional 2007-2008. Lima: IPEC-OIT

Siddiqi y Patrinos (1995). “Child Labor: Issues, Causes and Interventions” Human Capital Development and Operations Policy Working Paper.

Silva, G (2010). Voces sobre el Trabajo Infantil: Actitudes y vivencias de padres, madres y maestros de niños que trabajan en edad escolar sobre el trabajo infantil. Fundación Telefónica, Programa Proniño. 172 p.

Schady, N (2008). “Poverty Alleviation and Child Labor” The World Bank. Policy Research Working Paper 4702, Impact Evaluation Series No. 24.

Van den Berge, M (2009). “Rural Child Labour in Peru: A comparison of child labour in traditional and comercial agriculture. International Research on Working Children (IREWOC).

ANEXOS

ANEXO 1: LINEAMIENTOS DEL PROGRAMA PILOTO, RURAL Y URBANO, PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Descripción de la intervención piloto ENPETI en el ámbito rural

1. **Objetivo:** Probar la efectividad de una intervención de carácter multisectorial para reducir la incidencia y severidad del trabajo infantil en niños menores de 18 años.
2. **Área de intervención:** Departamento de Huánuco.
3. **Sector económico asociado:** Agricultura y ganadería.
4. **Tamaño de la muestra:** Aproximadamente 4500 Hogares. Todos los hogares son beneficiarios del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas JUNTOS.
5. **Potenciales beneficiarios:** Hogares beneficiarios del Programa JUNTOS. La unidad experimental será el hogar JUNTOS y todos sus miembros.
6. **Duración esperada de la intervención piloto:** Tres años. Este periodo de intervención evitará conflictos éticos en la zona de intervención.
7. **Tipo de servicios:**
 - a. Transferencia diferenciada a hogares beneficiarios del Programa JUNTOS condicional asistencia en educación inicial y secundaria. La condicionalidad del trabajo infantil aún está en discusión.
 - b. En coordinación con el sector agricultura (Programa AGRORURAL) se prevé ofrecer un paquete de servicios que mejoren la productividad de micro y pequeños productores que son hogares beneficiarios del Programa JUNTOS. El contenido del paquete aún está por determinar y está sujeto al diagnóstico de los problemas que enfrentan los pequeños productores en la zona ⁶¹.

⁶¹ Para mejora del diseño se recomienda lectura de "Esther Duflo, Michael Kremer, and Jonathan Robinson* "WhyDon'tFarmers Use Fertilizer? Evidence from Field Experiments in Kenya, 2009).

- c. Mejora de los servicios educativos. Esta será una variable de contexto y no de tratamiento ya que no será posible excluir a los beneficiarios al interior del aula. Las principales mejoras están orientadas al uso del tiempo libre y a la adecuación de los servicios desde un enfoque intercultural bilingüe ⁶².
- d. En coordinación con el Sector Trabajo, se prevé ofrecer a la población joven y adulta (hombres y mujeres) los programas de empleo temporal que permitan incrementar el ingreso de las familias y a la vez generar infraestructura permanente en la localidad. Asimismo, se prevé ofrecerles el componente de capacitación lo que permitirá incrementar la empleabilidad de los beneficiarios.

Descripción de la intervención piloto ENPETI en el ámbito urbano

1. **Objetivo:** Probar la efectividad de una intervención de retiro de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años en la actividad económica de "basurales" y de mejora de oportunidades económicas para sus familias.
2. **Área de intervención:** 1 distrito del área urbana (Carabayllo, provincia de Lima)
3. **Sector económico asociado:** Trabajo en basurales
4. **Tamaño de muestra:** Aproximadamente 1000 Hogares y 1.500 niños, niñas y adolescentes
5. **Diseño de la intervención:** Se tendrá que levantar un Censo de potenciales beneficiarios en basurales del distrito. Esto permitirá construir una línea de base y confirmar la muestra de beneficiarios finales.
6. **Potenciales beneficiarios:** Niños, niñas y adolescentes trabajadores en basurales y sus familias
7. **Duración esperada:** 2 años (lo que incluye la evaluación)
8. **Tipo de servicio:** microemprendimientos y capacitación para el trabajo, formación y sensibilización docente, becas escolares, reforzamiento escolar, atención psicopedagógica y sistema de monitoreo.

⁶² Se recomienda lectura de Dufflo& Kramer, "Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness).

ANEXO 2: LINEAMIENTOS PARA LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PILOTO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

1. **Objetivo:** Medir el impacto de cada una de las intervenciones (diferencial) y ver cuál es la más efectiva en términos del resultado (reducir incidencia e intensidad del trabajo infantil).
2. **Tamaño de la muestra:** 1000 Hogares
3. **Tipo de diseño:** Experimental (aleatorio en etapas). Esta estrategia para el diseño de la intervención permite que todos los potenciales beneficiarios tengan acceso a los servicios, a pesar que en una primera etapa (el primer año) constituyan el grupo de control.
4. **Factores y tratamiento:**

Área Rural

- a. **Grupo 1 (selección aleatoria):** Hogares que NO poseen activos (población dispersa y aislada)

Counterfactual:

- i. No recibe tratamiento en el primer año (entrada tardía al segundo año recibiendo los dos servicios).

Treated:

- ii. Recibe tratamiento en el primer año: Subsidio diferenciado (en el segundo año también sería beneficiario del Programa de empleo temporal).
- iii. Recibe tratamiento completo en el primer año: Subsidio diferenciado + Programas de Empleo Temporal. En el segundo y tercer año recibe los dos beneficios.

- b. **Grupo 2 (selección aleatoria):** Hogares que poseen activos (en ganadería y/o agricultura)

Counterfactual:

- i. No recibe tratamiento en el primer año (entrada tardía al segundo año recibiendo los dos servicios).

Treated:

- ii. Recibe tratamiento en el primer año: Subsidio diferenciado (en el segundo y tercer año también será beneficiario del Programa de capacitación rural- objetivo de incremento de productividad).
- iii. Recibe tratamiento completo en el primer año: Subsidio diferenciado + Programas de capacitación rural. En el segundo año y tercer año recibe los dos beneficios.

ANEXO 3: LINEAMIENTOS DEL PROGRAMA PILOTO SEMILLA (Consortio Desarrollo y Autogestión, DESCO y World Learning)

Descripción de la intervención piloto del proyecto SEMILLA en el ámbito rural

1. **Objetivo:** Probar la efectividad de una intervención en el área rural para disminuir el trabajo infantil peligroso en la agricultura que combina la atención y prevención de los problemas educativos de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años y el mejoramiento de la productividad de sus familias y de los y las adolescentes, todo ello mediado por una estrategia de sensibilización en que las familias conocen los riesgos y deciden retirar a sus hijos e hijas del trabajo peligroso.
2. **Área de intervención:** Departamentos de Huancavelica, Junín y Pasco
3. **Sector económico asociado:** Agricultura
4. **Tamaño de la muestra:** 6.000 niños, niñas adolescentes de 100 escuelas donde se implementan los programas de educación y 3.000 familias que participan de las acciones de mejoramiento productivo, 500 adolescentes de zonas rurales.
5. **Potenciales beneficiarios:** Niños, niñas y adolescentes trabajadores, sus familias y adolescentes de zonas rurales.
6. Duración esperada de la intervención piloto: cuatro años
7. **Tipo de servicios:**
 - a. **Educación:**
 - **Horario Extendido:** Está dirigido a niños y niñas que van a la escuela pero que la comparten con el trabajo, lo que afecta su rendimiento. Con el apoyo de un tutor capacitado, los estudiantes desarrollan en horarios complementarios, actividades orientadas a mejorar su creatividad, su expresión oral y sus hábitos de estudio. Adicionalmente reciben apoyo para la realización de sus tareas.
 - **Nivelación del Rezago Escolar:** Está dirigido a estudiantes rezagados a quienes se ofrece la posibilidad de igualarse aprobando dos años en uno mediante una malla curricular y una metodología acelerada desarrolladas a partir de la malla curricular nacional. El programa se implementa dentro de escuelas regulares, en horarios normales, con maestros capacitados y con materiales diseñados específicamente para atender las necesidades de los niños, niñas y adolescentes.
 - **Secundaria Regular Tutorial:** Está dirigido a los niños y niñas que terminaron la primaria con rezago escolar o no y que viven en zonas rurales donde el acceso al nivel secundario es remoto. Se ofrece una modalidad semi presencial con apoyo itinerante de tutores-profesores en la comunidad y el soporte de tecnologías de la información para el aprendizaje autónomo..

- **Mejoramiento de Escuelas Multigrado:** Se propone incidir sobre la calidad educativa de las escuelas multigrado para que no sean un factor de expulsión de niños y niñas hacia el trabajo infantil. Se extenderá la oferta del Ministerio de Educación a escuelas identificadas, ofreciendo capacitación y acompañamiento en aula a los maestros, desarrollando estrategias de soporte (uso de materiales y tecnologías de la comunicación) y fortaleciendo la participación de los padres de familia y la comunidad en la gestión escolar.
- **Capacitación técnica para adolescentes:** Está dirigido a adolescentes entre 14 y 18 años que no tienen acceso a ninguna oferta educativa regular, ni siquiera a sistemas tutoriales de formación secundaria. Se ofrecerán cursos de formación técnica donde desarrollarán competencias para el trabajo futuro en distintas ramas productivas. La capacitación será concebida como un componente de un programa de empleo adolescente que buscará gestionar alternativas de ingreso y empleo en condiciones dignas para los y las adolescentes que dependen del trabajo para subsistir.

b. Producción:

- Se ofrecerá capacitación y asistencia técnica en la producción para contribuir a generación sostenible de empleos e ingresos para los pequeños productores, a la vez que se mejora su articulación de al mercado en mejores condiciones. Se busca incrementar el número de jornales, mejorar su calidad de vida, cubriendo las necesidades económicas del hogar que permitan disminuir la prestación de servicios a terceros y muy especialmente, aquella que compromete la mano de obra de los niños, niñas y adolescentes.
- Este servicio incluye apoyo técnico-productivo, insumos, alguna infraestructura pos cosecha, apoyo a la comercialización y transformación primaria. En la Región Selva se impulsarán propuestas productivas de café y cacao, mientras que en la Región Sierra se apoyará a los productores de palto, cebada, papa y pasturas.

c. Sensibilización:

- Se promoverá el debate entre las familias sobre las diferencias entre la ayuda de los niños, niñas y adolescentes, las labores formativas y la explotación laboral infantil en el contexto de las comunidades. Se posicionará el debate informado en nuevos actores de la sociedad civil.

Evaluación de impacto del piloto SEMILLA

Objetivo:

Determinar si los servicios de educación y de producción tienen un impacto significativo en la reducción del trabajo infantil en zonas rurales (en términos de horas y de riesgos) y si ese impacto es atribuible a la intervención.

Pregunta a responder:

¿Qué habría pasado con la incidencia y severidad del trabajo infantil si la intervención no se hubiera llevado a cabo?

Metodología:

Se trata de encontrar un grupo de escuelas multigrado no beneficiarias (control) comparable con el grupo de beneficiarios (tratamiento) sobre la base de características observables como lo son el número de alumnos, número de docentes, ubicación geográfica y la distribución del alumnado según secciones/sexo. Al término de la intervención se realiza una comparación de los cambios observados en las parejas de escuelas multigrado intervenidas y las no intervenidas.

Tamaño de la muestra:

40 escuelas tratamiento completo (multigrado y producción), 40 escuelas intervención multigrado únicamente, y 40 control.

Tipo de diseño: Cuasi-experimental.

Factores y tratamiento: La selección de las escuelas de tratamiento es aleatoria. Se realiza a través del "emparejamiento" (propensity score matching) sobre la base de características comparables. Los factores involucran a las siguientes variables: estrategia pedagógica multigrado innovadora, el nivel de producción agrícola de las familias, incidencia y severidad del trabajo infantil.

ANEXO 4: RELACIÓN DE PROGRAMAS PRESUPUESTALES POR RESULTADOS VINCULADOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Programa Presupuestario ⁶³

- 1 001 Programa Articulado Nutricional
- 2 0016 TBC-VIH/SIDA
- 3 0017 Enfermedades Metaxénicas y Zoonosis
- 4 0033 Fomento de las actividades pesqueras artesanales y acuícolas.
- 5 0037 Incremento de la Productividad de Mype y Cooperativas
- 6 0038 Programa Nacional de Empleo Juvenil – Jóvenes a la obra
- 7 0039 Mejora de la Sanidad Animal
- 8 0040 Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal
- 9 0041 Mejora de la inocuidad agroalimentaria
- 10 0043 Logros de aprendizaje de los estudiantes del II ciclo de educación básica regular
- 11 0044 Logros de aprendizaje de los estudiantes de primaria de educación básica regular
- 12 0045 Logros de aprendizaje de los estudiantes de secundaria de educación básica regular
- 13 0046 Acceso y uso de la electrificación rural
- 14 0047 Acceso y uso adecuado de los servicios públicos de telecomunicaciones e información asociados
- 15 0049 Programa nacional de apoyo directo a los más pobres
- 16 0055 Educación superior tecnológica
- 17 0058 Acceso de la población a la propiedad predial formalizada
- 18 0059 Bono familiar habitacional
- 19 0061 Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre
- 20 0073 Programa para la generación del empleo social inclusivo – Trabaja Perú
- 21 0079 Acceso de la población a la identidad
- 22 0083 Agua y saneamiento para la población rural
- 23 0078 Asistencia Solidaria Gritud
- 24 0073 Programa de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (PIRDAIS)

⁶³ http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2768&Itemid=101885&lang=es





Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL 2012-2021

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Av. Salaverry N° 655 - Jesús María

Teléfono 630-6000

www.trabajo.gob.pe

VISÍTANOS EN:  

