



Organización
Internacional
del Trabajo



Iniciativa Regional
América Latina y el Caribe
Libre de Trabajo Infantil

RESUMEN EJECUTIVO

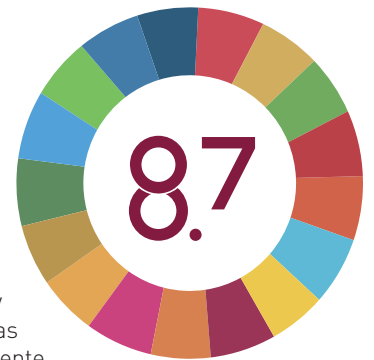
ANÁLISIS DEL PROCESO DE ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS LISTADOS DE TRABAJO PELIGROSO

EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



ESTUDIO DE CASO
EN SIETE PAÍSES

Introducción



La Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil (IR) es una plataforma de cooperación intergubernamental con activa participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, que a través del diálogo social contribuye a optimizar el desempeño de las políticas nacionales para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del adolescente trabajador; así como a promover el avance de la región hacia el logro de la Meta 8.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹.

El Plan Estratégico de la IR 2019-2021, incluye dos resultados que tienen relación con la aprobación y efectiva aplicación de los Listados de Trabajo Infantil Peligroso (LTP). El resultado 2 que refiere “Los países intensifican la aplicación de sus estrategias de retiro de niños, niñas y adolescentes del trabajo infantil por debajo de la edad mínima, con especial atención a aquellos en situación de trabajo infantil peligroso (TIP)” y el resultado 3 que indica “Los países fortalecen sus estrategias de protección y/o reconversión laboral para adolescentes en edad permitida para el trabajo (C182 Art. 3. d)”.

La Fase II 2019-2021 de la IR está centrada en el fortalecimiento de la acción nacional y allí los LTP son una herramienta valiosa, cuyo proceso de determinación, aplicación práctica y actualización constituye en la actualidad un desafío en diferentes países. Este estudio busca, a partir del análisis del proceso de los LTP en siete países miembros de la IR, identificar criterios técnicos para optimizar y fortalecer el uso de esta herramienta en el marco de las políticas públicas, la aplicación de la normativa vigente y la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.



INVESTIGACIÓN REALIZADA EN ARGENTINA, CHILE, GUATEMALA, HONDURAS, PANAMÁ, PERÚ Y REPÚBLICA DOMINICANA

OBJETIVOS

1. Identificar los procesos institucionales, administrativos y técnicos desarrollados en la determinación, aplicación y actualización de los LTP en los países priorizados.
2. Elaborar criterios y recomendaciones para mejorar los procesos institucionales de los LTP.
3. Identificar buenas prácticas.

¹ Meta 8.7: Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas. Ver: <https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/goal-8/target-8-7/lang-es/index.htm#:~:text=En%20conformidad%20con%20la%20Meta,de%20seres%20humanos%20para%202030>

1

Metodología

La selección de los siete países analizados respondió a los siguientes criterios: i) países que estuviesen desarrollando procesos de actualización de sus LTP, o hubiesen previsto hacerlo en el corto plazo; ii) países que, por las particularidades de los procesos, pudiesen brindar información susceptible de ser aprovechada en diversas realidades en el marco de la IR y iii) países que habían expresado interés en participar del estudio y compartir información clave.

Por su carácter exploratorio, el estudio procuró identificar y describir los distintos aspectos relacionados con la determinación y actualización de los LTP que, más allá de las diferencias de estructuras institucionales, organizativas, sectores de concentración y modalidades del trabajo infantil peligroso, pudieran agregar valor a un marco común de conocimiento y experiencia en la materia. Se buscó registrar las percepciones, representaciones y opiniones de referentes gubernamentales y de organizaciones de empleadores y de trabajadores, en línea con la normativa internacional en la materia, particularmente los Convenios OIT núm. 138 y núm. 182 y sus respectivas recomendaciones.

Técnicas de recolección de información utilizadas



Entrevistas semi estructuradas



Cuestionario pautado, respondido electrónicamente



Análisis documental de fuentes primarias y secundarias

El proceso de investigación se coordinó con el equipo de la Secretaría Técnica de la IR, que facilitó los contactos con los Puntos Focales de Gobierno, de empleadores y de trabajadores de los siete países participantes en el estudio y se contó con el apoyo de especialistas de la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACTEMP) y de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV).



2

Coordinación y marco político-institucional

Salvo un caso, en los países incluidos en el estudio, la responsabilidad institucional y organizacional de iniciar los procesos para determinar, aprobar y actualizar los LTP es de los Ministerios de Trabajo, que a través de diferentes instancias coordinan las Comisiones Nacionales² constituidas como espacios de concertación de políticas y de diálogo social participativo para impulsar las medidas de prevención y de erradicación del trabajo infantil y la protección de adolescentes que trabajan.

Para la formalización de los LTP, los países incluidos en el estudio han optado por normas de diferente rango, aunque predomina el reglamento (acuerdo ministerial, acuerdo gubernativo, resolución ministerial, decreto supremo) como el instrumento de formalización. En este proceso juega un papel central la coordinación horizontal y vertical de las áreas de gobierno y el involucramiento y compromiso de los empleadores y trabajadores, complementado por otros actores sociales, sectoriales e institucionales.

2.1 La coordinación horizontal y vertical de las áreas gubernamentales

La cooperación y coordinación, tanto horizontal entre distintas agencias y sectores del gobierno nacional, como vertical entre diferentes niveles de gobierno subnacional, son un componente central para garantizar la implementación de políticas dirigidas a proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Son una condición necesaria porque contribuyen a fomentar el acceso a información (recolección, procesamiento e intercambio) de manera que sea operativa para las intervenciones de cada área, lo que sustenta la asignación de recursos destinados a detección, sanción, restablecimiento de derechos y seguimiento de las políticas implementadas.

La decisión de avanzar en la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas se expresa en el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del trabajo infantil y Protección del Trabajo Adolescente 2018-2022 de la Argentina; en la Estrategia Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Adolescente Trabajador 2015-2025 "Crecer felices" de Chile; en la Hoja de Ruta 2016-2020 de Guatemala; en la Planificación Estratégica de Honduras 2016-2020; en las Hojas de Ruta de Panamá 2016-2019 y de República Dominicana 2010-2012, y en la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021 "ENPETI" del Perú.



Las Comisiones Nacionales son espacios adecuados para poner en práctica la cooperación y coordinación horizontal y vertical porque, con algunas variantes entre países, están integradas por representantes de los sectores de Justicia, Derechos Humanos, Educación, Salud, Desarrollo Social, Producción, Infancia y Adolescencia, Mujer, Ministerio Público, Corte Suprema, Agricultura, Interior, Cultura, Estadísticas, Deportes, Juventud, Asuntos indígenas, entre otros. En algunos países estas Comisiones Nacionales replican su formato en las regiones, departamentos o provincias bajo el liderazgo de las autoridades subnacionales, con las que se mantiene coordinación vertical.

2.2 La participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

En los países analizados se ha identificado que el sector empleador está representado en las Comisiones Nacionales por gremios empresariales nacionales (cámaras, consejos, confederaciones) y se evidencia la limitada participación de referentes gremiales de pequeñas y medianas empresas, donde hay más riesgos de trabajo adolescente no registrado y eventualmente peligroso, así como de representantes del sector informal y de actores empresariales significativos del sector rural, donde precisamente se concentra la mayor cantidad del trabajo peligroso y del trabajo adolescente no registrado.

Para estimular la participación de las organizaciones de empleadores, algunos gobiernos han promovido sinergias a través de las Redes de Empresas, y en los respectivos capí-

² En algunos países se denominan también Comités Nacionales, Comités Directivos Nacionales, Comités Interinstitucionales, entre otros, pero tienen las mismas atribuciones de espacios de concertación de políticas.

tulos nacionales de la iniciativa del Pacto Global de la ONU, cuyos objetivos son coincidentes en relación con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estas redes son alianzas entre el sector público y el sector privado (APP) y pueden constituirse en ámbitos proactivos para la determinación y aplicación de los LTP.

Por su parte, el sector trabajador tiene una participación activa en las Comisiones Nacionales y, por su estructura por ramas de producción, su conocimiento de las características y modalidades productivas y su presencia en el territorio, son referentes para identificar los sectores y territorios críticos de trabajo infantil y trabajo adolescente no registrado, para identificar peligros y riesgos de las actividades y trabajos, para informar y concienciar a las personas adolescentes en edad legal de trabajar, a sus familias, a empleadores (muchas veces emprendimientos familiares), y suministrar información específica a las áreas de gobierno pertinentes.

Las organizaciones de trabajadores de los países en estudio coinciden en destacar el compromiso que tienen en la difusión de los LTP. Sin embargo, su participación en los procesos de discusión y diálogo para la determinación de los LTP presenta variantes, con un interesante potencial de desarrollo. Un caso particular es el de Perú, donde la representación sindical³ recae en personas vinculadas a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), lo que les confiere un rol más técnico asociado a la experiencia en ese terreno.

2.3 Participación de otros actores sociales

La participación de organizaciones y referentes de la sociedad civil en la prevención y erradicación del trabajo infantil y el trabajo peligroso es creciente y tiene especial importancia en las áreas y actividades con mayor riesgo de informalidad tanto en áreas rurales como urbanas. Es en ese contexto que pueden realizar aportes significativos, con conocimiento y personal técnico especializado en el proceso de determinación, aplicación y actualización de los LTP.

Respecto de la participación directa de niños, niñas y adolescentes, es -a juicio de los testimonios- un tema pendiente de resolución por la dificultad de establecer cuáles



serían las organizaciones cuya inclusión pudiera garantizar representatividad y salvaguardar el interés superior de las personas menores de edad, e integrarse eficazmente en los mecanismos de consulta vigentes.

En algunos países se ha informado la existencia de intercambios con universidades y centros de investigación para consulta o asesoramiento relacionados con estas actividades, y también la intención expresa de incorporar a representantes de la academia a las mesas de trabajo sobre LTP, particularmente en aquellas cuestiones de contenido técnico como medicina laboral, evaluación de riesgos y seguridad, procesos productivos específicos, organización y evaluación de tareas, etc. Cabe suponer que la importancia de estos aportes técnicos será creciente en el futuro próximo como consecuencia del impacto del cambio tecnológico acelerado en las actividades productivas, y de las transformaciones provocadas por los efectos de la pandemia COVID-19 en el mundo laboral. En aquellos países donde existen porcentajes importantes de población perteneciente a pueblos indígenas, se han desarrollado experiencias de consulta que debieran profundizarse en el marco del Convenio núm. 169 de la OIT⁴.

3 Sindicato Único de Inspectores de Trabajo (SUIT) de la SUNAFIL, que a su vez integra la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP).

4 Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014. 130 p. Ver: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf. Al año 2014 habían ratificado este convenio Argentina, Chile, Guatemala, Honduras y Perú.

3

Razones para la actualización de los Listados de Trabajos Peligrosos

3.1 ¿Por qué y para qué actualizarlos?

Entre las razones que justifican la actualización de los LTP se identifican la inclusión de la perspectiva de género; la adaptación cultural de los instrumentos; la magnitud de algunas modalidades como el trabajo doméstico infantil, artístico y rural; los crecientes flujos migratorios en la región, con significativa presencia de niños, niñas y adolescentes; y por último, pero no menos relevante, los hallazgos de estudios e investigaciones recientes que identifican riesgos y peligros derivados de tareas y actividades realizadas por adolescentes y no previstas en los LTP. Todo ello acentuado por los nuevos desafíos que plantea la crisis socioeconómica asociada a la COVID-19, cuyos efectos se sentirán por varios años en América Latina y el Caribe.

Las organizaciones de trabajadores destacan la necesidad de poner el acento en las condiciones de trabajo, identificar los trabajos peligrosos por sectores críticos, por actividad y por área geográfica incluyendo el trabajo doméstico infantil. Las organizaciones de empleadores, si bien reconocen la importancia de mantener actualizados los LTP, coinciden en que, en muchas ocasiones, tal y como están diseñados en la actualidad desalientan la contratación de adolescentes en edad legal de trabajar. Se ha señalado que esto es particularmente notorio en el sector formal de pequeñas y medianas empresas, en actividades potencialmente empleadoras de jóvenes.



De manera complementaria, se ha logrado identificar que no en todos los países se cuenta con el mismo nivel de voluntad política, ni se dispone de los mismos recursos institucionales para emprender los procesos de actualización de los LTP. Están los que cuentan con equipos técnicos permanentes y han institucionalizado la participación tripartita y de otros actores clave en las Comisiones Nacionales, mientras que otros muestran dificultades al respecto.

3.2 La actualización y las fuentes de información en los contextos nacionales

Según la OIT, cerca del 52% del trabajo infantil se concentra en el sector de la agricultura, lo que evidencia que las zonas rurales y periurbanas están más expuestas y requieren, por tanto, políticas diferenciadas y más activas para disminuir las brechas y contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil, especialmente en modalidades peligrosas, y a la promoción del trabajo adolescente protegido⁵. Sin embargo, la insuficiencia de información actualizada, desagregada por sectores, tipo de productos, actividades y áreas geográficas es un desafío compartido prácticamente por todos los países en estudio.

Un reciente informe conjunto OIT-FAO señala que persisten "lagunas de conocimiento" y "en virtud de la vastedad de la materia, la diversidad de situaciones abarcadas y temas superpuestos tratados, resulta evidente la necesidad de aumentar de forma conjunta la base de conocimientos disponible sobre trabajo infantil en la agricultura, con el fin de mejorar las acciones que se implementan para la prevención y atención del problema"⁶.

En esa línea, varios países incluidos en el estudio han aplicado el Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI) o su variante, el Índice de Vulnerabilidad del Trabajo Infantil (IVTI), y la experiencia permite apreciar la potencialidad de sus resultados⁷ para complementar la información disponible en los países y su aprovechamiento para procesos como el de determinación y/o actualización de los LTP, considerando las particularidades del territorio y el peso de los factores asociados al trabajo infantil.

5 Ver: Segunda Declaración Sociolaboral del Mercosur 2015. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_506310.pdf

6 Ver: https://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/ti_agricultura_ALC-FAO-OIT_FullReport.pdf

7 Memoria, Reunión Técnica de Intercambio, Implementación del MIRTI en países piloto de ALC, Brasilia, 14-15/9/2017; presentaciones de la V Reunión Presencial de la Red de Puntos Focales de la Iniciativa Regional, Lima, 22-25/10/2019.

A continuación, se describen brevemente los procesos de actualización en los países analizados.

Argentina

La determinación del primer LTP comenzó en 2004 desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) y fue aprobado por decreto en 2016⁸. Hay coincidencias respecto a la necesidad de su actualización por ser muy general y no distinguir entre naturaleza y condiciones. Esta falta de precisión dificulta las actividades inspectivas y de control y limita la posibilidad de ofrecer especificaciones para el empleador, quien, ante el riesgo de ser sancionado, no contrata adolescentes en edad legal de trabajar o no les registra. La última información disponible es la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) 2017 y el MIRTI 2019, con datos del Censo 2010 y de 2016⁹. En esas fuentes se identifican las regiones de Noreste (NEA) y Noroeste (NOA) y los grandes aglomerados como los que tienen altos índices de trabajo infantil y adolescente rural y urbano y mayores probabilidades de riesgo.

Chile

Avanza hacia la tercera actualización del LTP en el marco de la Ley 21.271 promulgada el 30 de septiembre de 2020 y en el proceso se prevé la participación de la Subsecretaría de la Niñez y de la Defensoría de la Niñez, instituciones creadas con posterioridad a la aprobación del LTP vigente en el país¹⁰. Además de los datos producidos por organismos internacionales e investigaciones sectoriales, la Dirección de Trabajo generó un programa de fiscalización del trabajo adolescente que permite recoger datos sobre accidentalidad en adolescentes y condiciones de seguridad y salud en el trabajo. Se ha destacado la importancia de la participación del Ministerio de Salud en la producción de información que complementa significativamente la producida por las otras agencias públicas, incluida salud y seguridad en el trabajo. La preocupación por la formación profesional de adolescentes está en la agenda para relacionarla con el LTP. El desafío es incluir en las escuelas el tema de formación en salud y seguridad en el trabajo.

Guatemala

Ha manifestado interés en actualizar el LTP porque el que está vigente es muy general, no contempla la realidad local ni geográfica del país. Los LTP incluyen las formas ilícitas de trabajo infantil y adolescente¹¹ y, en consecuencia, la fiscalización es competencia del Ministerio de Trabajo y Previsión

Social, del Ministerio Público y de la Procuraduría General de la Nación. Esta multiplicidad de agencias genera mayores desafíos de articulación en el proceso de aplicación y seguimiento de los casos detectados, asociado particularmente a los diferentes procesos de sanción y de restitución de derechos que conllevan las formas ilícitas. Al momento de realizarse el estudio, la información disponible para futuras actualizaciones del LTP son datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2014, que identifica como sectores críticos para la franja de 14 a 17 años a las actividades rurales, especialmente de la Región Occidental, y el trabajo infantil urbano, en la Región Central. El país finalizó la aplicación del MIRTI y se considera una información pertinente porque ofrece una caracterización territorial complementaria.



8 El LTP se inicia en el MTEySS pero en 2005 es sancionada la ley 26061 de Protección de Infancia y Adolescencia, que designa a la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) como autoridad de aplicación y solicita el expediente. El Ministerio de Justicia que tiene representantes en la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) realizó una consulta pública a través de un [0800] para recoger información sobre actividades y modalidades de trabajo infantil peligroso. Participaron técnicos de Salud y Seguridad en el Trabajo y se hicieron consultas a profesionales de diferentes disciplinas. El expediente vuelve al MTySS y a la CONAETI coincidiendo en el tiempo con el proceso de elecciones presidenciales.

9 Ver: <http://www.trabajo.gov.ar/estadisticas/eanna/informe.asp>

10 La Ley 21.271 publicada el 06/10/2020, en la etapa final de este estudio, modifica el Código de Trabajo en lo relativo a la protección de niños, niñas y adolescentes. Incluye cambios significativos como la sustitución del menor, por el de adolescentes en edad legal de trabajar, y el reemplazo del término infantil, por el de niño, niña y/o adolescente. Define trabajo peligroso para niños, niñas y adolescentes y actividades prohibidas para esa franja etaria, lo que contribuirá a optimizar la actualización del LTP actual.

11 El Convenio OIT núm. 182 señala que los LTP solo deben determinar las actividades peligrosas, dado que las ilícitas ya están definidas en los incisos 3.a; 3.b y 3.c.

Honduras

Realizó su revisión hace dos años, pero manifiesta interés en actualizar el LTP. Señala que el listado actual es demasiado general y su redacción no es comprensible ni amigable para sus destinatarios. El documento que presenta la planificación gubernamental para el período¹², destaca la falta de datos precisos sobre la magnitud y características del problema, incluyendo las peores formas. En el año 2014 la mayor concentración de trabajo infantil se encontraba en el área rural. Un sector de alta vulnerabilidad es el de los niños, niñas y adolescentes de pueblos indígenas y aquellos afectados por las migraciones por razones laborales, sobre los cuales la información también es insuficiente¹³. Se identifica el desafío de contar con un instrumento culturalmente adaptado. Se han llevado a cabo experiencias en terreno para verificar la consistencia del LTP, relevando directamente con los jóvenes y sus familias las distintas tareas y su peligrosidad.

Panamá

Señala que el LTP anterior tendía a la prohibición y destaca que el actual, resultado de consultas a todos los actores clave y de un análisis de información con un instrumento tecnológico adecuado, incluye la identificación de actividades que los y las adolescentes pueden realizar con base en el riesgo identificado y en condiciones de seguridad ocupacional¹⁴. Con apoyo de la OIT se complementó el listado con fichas y guías de trabajo infantil peligroso en diversas actividades. Igualmente, se desarrolló e implementó un sistema informático de detección en el sector informal urbano. Hay coincidencias en la necesidad de actualizarlo.

Perú

En el LTP -actualmente en fase final de revisión y actualización- se señalan deficiencias por la aplicación de diferentes criterios para definir actividades. Hay coincidencias en que tiene un sesgo prohibitivo y tiende a desalentar el trabajo de adolescente en actividades que podrían estar permitidas. Su difusión y conocimiento por parte de los diferentes actores sectoriales es limitado y no se ha logrado promover su uso entre los gobiernos locales. Desde las organizaciones de trabajadores se señalan las dificultades de la inspección laboral en el territorio y la ausencia de respuestas frente al trabajo doméstico infantil. Desde las organizaciones de empleadores se enfatiza la necesidad de dimensionar la magnitud de la economía informal y las dificultades de su fiscalización¹⁵. Según información estadística disponible a 2016, el sector crítico de trabajo infantil y adolescente es el rural¹⁶.

República Dominicana

Aprobó su primer listado en 2004 y, de acuerdo con las fuentes consultadas, si bien no ha generado dificultades en la ejecución de sus planes, se aprecia interés por actualizarlo. Las organizaciones de trabajadores reconocen que el LTP es una herramienta para posicionar el tema de trabajo infantil y avanzar en su prevención y erradicación. Los datos oficiales disponibles sobre el panorama general del trabajo infantil son del año 2009.



12 Planificación estratégica Honduras 2016-2020, un país libre de Trabajo Infantil y sus Peores Formas.

13 OIT. Lo que necesitamos saber sobre niñez migrante y trabajo infantil en Centroamérica. 2016. Ver: https://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/Lo_que_necesitamos_saber_ninez_migrante_ti_centroamerica.pdf

14 OIT. Estudio para la revisión y actualización del listado de trabajo peligroso en Panamá, Quito. 2017.

15 Se están encarando acciones (2019-2021) para promover e impulsar cadenas productivas libres de trabajo infantil en sectores con alta incidencia y/o de riesgo para el trabajo infantil, fortalecer el diálogo social y la institucionalidad de los Consejos Directivos Regionales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CDRPETI) y la colaboración con la Asociación Nacional de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) para implementar el Modelo de Intervención Municipal contra el trabajo infantil a nivel nacional.

16 Encuesta Nacional Especializada de Trabajo Infantil (ETI), 2015. Indicadores de trabajo infantil, INEI, 2016.

(https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1426/libro.pdf), analizada conjuntamente con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0) 2015 en: Magnitud y características del trabajo infantil en Perú: Informe de 2015 - Análisis de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0) y de la Encuesta sobre Trabajo Infantil (ETI), OIT, 2016 (http://white.lim.ilo.org/ipecc/documentos/informeti_2015_peru.pdf). 52,3% de la población de 5 a 17 años frente al 16,2% en el área urbana.

4

Procesos de aplicación y seguimiento de los Listados de Trabajos Peligrosos

El Comité de los Derechos del Niño de la ONU ha reiterado en sus informes periódicos sobre los países de América Latina y el Caribe la necesidad de **mejorar la coordinación vertical y horizontal de las agencias de gobierno**, de incrementar los recursos humanos y presupuestarios, de aumentar el alcance nacional y fortalecer los espacios subnacionales y locales de protección de derechos y mejorar la coordinación de las diferentes agencias involucradas¹⁷.

En la mayoría de los países en estudio se aprecian déficits de coordinación entre la inspección laboral y los sistemas de protección de derechos de la infancia y la adolescencia. Esto se atribuye en algunos casos a las debilidades de los sistemas de inspección y en otros –a veces simultáneamente– a la debilidad y/o complejidad de los sistemas de protección de derechos.

4.1 Difusión y conocimiento de los Listados de Trabajos Peligrosos

En los países incluidos en el estudio se han realizado actividades de difusión y sensibilización de los LTP con diferente intensidad, extensión geográfica y temporal. Sin embargo, hay coincidencias en que la difusión e información sobre TIP y LTP no ha sido clara y suficiente, sobre todo en los niveles subnacionales¹⁸, donde se identifican mayores dificultades para implementarlos.

4.2 Los sistemas de inspección frente al trabajo infantil y los Listados de Trabajos Peligrosos

La capacitación de los equipos inspectivos en detección de trabajo infantil es importante porque cuando el origen de la inspección es de carácter general, puede ocurrir que no se recoja información sobre trabajo infantil y, en consecuencia, no se activen los procedimientos para identificarlo y atenderlo en función de la normativa vigente o, por el contrario, que cuando se identifiquen los casos, no se logren activar los procedimientos para su derivación al sistema de protección de derechos.

Los países incluidos en el estudio presentan situaciones diversas respecto a los sistemas de inspección y la aplicación de los LTP.



17 A los efectos de este documento, cabe señalar la definición de sistema de protección integral de la niñez que ofrece el estudio de UNICEF-CEPAL sobre sistemas de protección integral de la infancia y adolescencia en cuanto: "...se entiende como sistema de protección integral de la infancia el conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local, orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de los niños y reparar el daño ante la vulneración de los mismos establecidos por las legislaciones nacionales de infancia. También se tendrán particularmente en cuenta los mecanismos de relacionamiento entre las instituciones públicas y privadas del país, sus interacciones y complementariedades, en especial describiendo el vínculo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil." Morlachetti (2013), pág. 12.

18 El nivel subnacional hace referencia a la división en regiones, provincias, municipios, comunas, que reciben diferente nombre según sean países federales o unitarios.



Argentina

El MTEySS de la Nación dispone de aproximadamente 400 inspectores nacionales informados y capacitados en el trabajo infantil y en el LTP. La Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (COODITIA) del MTEySS es la unidad que inspecciona y tiene actas diferenciadas para sanciones administrativas (adolescentes no registrados) y para sanciones penales¹⁹. Como el 90% de los casos que la inspección identifica es trabajo adolescente no registrado (principalmente en el sector rural), se considera prohibido y se agrava el monto de la pena. Según las estadísticas de la COODITIA, más del 60% de las y los trabajadores adolescentes no cuentan con la autorización de sus padres para trabajar²⁰.

Las provincias tienen la competencia de fiscalización primaria. En consecuencia, en el marco del Plan Nacional de Regularización del Trabajo²¹, cuando el MTEySS detecta trabajo no registrado o trabajo infantil aplica dos procedimientos: a) labra el acta de infracción y remite copia del acta a la provincia correspondiente para que la misma sustancie el procedimiento administrativo laboral que debe concluir con la aplicación de una multa; b) envía nota con copia del acta labrada a la Comisión Provincial de Erradicación de Trabajo Infantil (COPRETI) para que ese organismo se ocupe de articular con las áreas competentes la protección del niño, niña o adolescente que se encontró trabajando. Los ministerios de Trabajo y los equipos inspectivos en este nivel territorial conocen poco o desconocen el LTP y no disponen de suficientes recursos humanos y tecnológicos. El trabajo infantil doméstico es considerado por los referentes gubernamentales y de trabajadores un sector crítico que debiera abordarse específicamente en la próxima actualización del LTP²².

19 La normativa es de jurisdicción nacional (Subsecretaría Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social, MTEySS): Resolución (SsFTSS) 195/2013 Anexos I y II: Policía del Trabajo. Fiscalización del trabajo infantil y adolescente. Nuevos formularios. Material para la inspección del trabajo adolescente, MTEySS, 2017: incluye modelos de actas de registro de trabajo adolescente y actas de infracción. Ver: http://trabajo.gov.ar/downloads/inspeccion/2017_guia_de_inspectores.pdf

20 Con relación a adolescentes que trabajen, siempre que no vivan independientemente de sus padres/tutores, necesitan autorización de ellos para trabajar (en todas las regulaciones laborales argentinas de todos los sectores de actividad). Ley 26390 modifica a la Ley de contrato de trabajo - Modificación de las leyes 20.744 (t.o. 1976), 22.248, 23.551, 25.013 y del decreto ley 326/56. Art. 3 - Sustitúyase el Art. 32 de la Ley 20.744, el que quedará redactado de la siguiente manera: Art. 32: Capacidad. Las personas desde los dieciocho (18) años, pueden celebrar contrato de trabajo. Las personas desde los dieciséis (16) años y menores de dieciocho (18) años, pueden celebrar contrato de trabajo, con autorización de sus padres, responsables o tutores. Se presume tal autorización cuando el adolescente viva independientemente de ellos. Esto es explícito además en la Ley 26.727/11 del Régimen de Trabajo Agrario y en la ley 26.844/13 Régimen Especial de Contrato de Trabajo para Personal de Casas Particulares.

Ley 26.727/11: <https://www.uatre.org.ar/Attach/ley26727.pdf>

Ley de Contrato de Trabajo 20.744 (modificada por la ley 26.390): <https://www.argentina.gov.ar/normativa/nacional/ley-26390-141792>

Ley 26.844/13: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/presentation/wcms_229195.pdf

21 Ver: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_371231.pdf

22 En el sector de trabajadoras y trabajadores que realizan tareas del hogar, la Ley 26.844/13 de Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, en el Título II artículos del 9 al 13, referido a la Prohibición del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente, define algunas pautas para el trabajo de niños, niñas y adolescentes; como la prohibición de emplear a personas menores de 16 años, la obligatoriedad de contar con un certificado de aptitud física para los adolescentes de 16 y 17 años. No se detallan tareas consideradas peligrosas para esa franja etaria, pero se especifica para adultos y los referentes consideran que esto incluye a las personas menores de 18 años.

Chile

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTyPS) tiene un Departamento de Erradicación de Trabajo Infantil, responsable de implementar la política pública y coordinar las acciones, y un Comité Nacional Asesor para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Adolescente Trabajador. No dispone de un protocolo para el LTP y aplica un formulario único especial para la fiscalización del trabajo de niños, niñas y adolescentes que evalúa el cumplimiento de requisitos administrativos y el tipo de actividad. Se ha señalado que, en las regiones más pobres donde hay mayor informalidad laboral, la capacidad inspectiva es débil y el cumplimiento de las reglas laborales es la excepción.

Guatemala

Implementa un Protocolo Único de Inspección para la detección de trabajo infantil y sus peores formas. Los inspectores de Trabajo son nacionales, tienen formación sobre legislación laboral pero no sobre trabajo infantil y TIP. Cuando la inspección detecta a personas menores de 18 años trabajando formula las prevenciones e informa al Inspector General de Trabajo (IGT). El IGT tiene dificultades para aplicar el LTP por la complejidad institucional que exige la coordinación entre varias agencias gubernamentales. El estudio recogió testimonios respecto a los altos índices de trabajo informal y familiar de subsistencia, particularmente en la agricultura, donde las inspecciones no llegan y los sistemas de protección manifiestan significativas debilidades. El trabajo doméstico infantil tiene una alta prevalencia y requiere una atención diferenciada.

Honduras

La responsabilidad de la inspección corresponde a la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS), por medio de la Dirección General de Inspección del Trabajo. La STSS tiene 18 oficinas regionales que dependen de jefaturas regionales. Cuenta con aproximadamente 160 inspectores. Los testimonios coinciden en señalar la insuficiente capacitación de los inspectores en trabajo infantil y TIP y las diferencias de disponibilidad de recursos materiales y humanos entre las regiones. Hay coincidencia en la necesidad de definir políticas que protejan a los niños, niñas y adolescentes trabajadores migrantes y en el trabajo doméstico infantil, con frecuencia oculto y naturalizado por los modelos sociales y culturales vigentes y percibido de manera positiva como parte del "aprendizaje" de las niñas para la edad adulta y el matrimonio.

Panamá

Dispone de un protocolo de inspección con un capítulo específico de "Inspección sobre el Menor Trabajador"²³. El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) contaba con algo más de cien inspectores en 2018 e informa que se incrementaron en esta etapa. La Dirección Contra el Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (DIRETIPAT) trabaja en coordinación con una unidad especializada de la Policía de Niñez de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo (DNIT). Dispone de inspectores capacitados en trabajo infantil. Hay coincidencias respecto a la persistencia de trabajo infantil y TIP en la producción rural y en el sector informal urbano. El trabajo doméstico infantil –al igual que en el resto de los países estudiados– es un problema que plantea desafíos para su detección y resolución que aún están pendientes.

Perú

Se conformó un Grupo Especializado de Inspectores del Trabajo en materia de trabajo forzoso y trabajo infantil (GEIT-TFI) integrado por 14 funcionarios que cuenta con un Protocolo de actuación específico²⁴. Se ha señalado cierta concentración de la actividad de inspección en las zonas urbanas y el sector formal y una insuficiente intervención en otras zonas de alta informalidad. El Modelo Municipal de Detección y Erradicación de Trabajo Infantil²⁵ apunta a la incorporación de criterios para la identificación del trabajo infantil en la labor regular de fiscalización municipal a establecimientos, negocios y locales que están dentro de la jurisdicción municipal. Los inspectores destacan las dificultades emergentes de la falta de denuncias, de cierta tolerancia social –que a veces incluye a las mismas familias–, y destacan la oportunidad de fortalecer las acciones de las empresas formales a través de la promoción del cumplimiento de las normas en su cadena de suministros.

República Dominicana

La responsabilidad de la inspección de trabajo infantil le corresponde a la Dirección de Inspección (DI), que depende de la Dirección General de Trabajo (DGT) del Ministerio de Trabajo (MT) y está asesorada y orientada en el tema por la Dirección de Trabajo Infantil (DTI), con la que realizan operativos conjuntos. Cuenta con aproximadamente 180 inspectores que actúan en todas las áreas. Cuando se identifica una infracción de trabajo infantil o de TIP, el acta de apercibimiento es enviada a los Juzgados de Paz para imponer la sanción correspondiente y se coordina con el Consejo Nacional para la Niñez y Adolescencia (CONANI) para la atención de los niños, niñas y adolescentes cuyos derechos fueron vulnerados. Se ha señalado cierta lentitud y desconocimiento por parte de los inspectores para la aplicación del LTP, manifestando una actitud más reactiva que proactiva ante las denuncias.

23 Protocolo General de la Inspección de Trabajo, FUNDAPEM, 2014, disponible en <http://www.funpadem.org>

24 En los países considerados en el estudio, la Inspección es una dependencia de cada Ministerio o Secretaría de Trabajo, con una variante en el Perú, donde hay una Dirección integrada al organigrama del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y una Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), ente adscripto al mismo.

25 Ver: <https://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/modelo-municipal-de-deteccion-y-erradicacion-de-trabajo-infantil.pdf>

5

Principales hallazgos y recomendaciones

5.1 Sobre las características, posibilidades y límites de los Listados de Trabajos Peligrosos



Los testimonios coinciden en que los LTP, sea por su exhaustividad o por ser muy generales, facilitan y/o promueven una interpretación restrictiva que no facilita el trabajo adolescente registrado o protegido. El LTP no debe ser necesariamente la enumeración de todas las actividades y tareas peligrosas posibles de existir en un país. Deben adecuarse al contexto nacional y a la realidad socioeconómica y determinarse a partir de información actualizada sobre los trabajos peligrosos proveniente de estudios cuantitativos, cualitativos, estadísticas, informes de expertos y de los propios reportes y consultas directas con organizaciones de empleadores y de trabajadores. Se debe tratar de equilibrar en la actualización las actividades prohibidas por su naturaleza y aquellas prohibidas por sus condiciones.

Los LTP son de difícil aplicación en las zonas rurales y en los sectores de alta informalidad, especialmente en el sector agrícola y en el trabajo doméstico. Las dificultades podrían atenuarse desarrollando las capacidades de inteligencia inspectiva, fortaleciendo el compromiso y las capacidades de gobiernos y organizaciones locales, coordinando las acciones entre la inspección laboral y los sistemas de protección de derechos y, simultáneamente, desarrollando campañas de información y asesoramiento a gobiernos locales, empleadores, personas adultas trabajadoras, adolescentes y familias.

5.2 Sobre los procesos de actualización y aplicación de los Listados de Trabajos Peligrosos



Los países analizados reconocen la pertinencia de actualizar periódicamente los LTP, pero manifiestan dificultades asociadas a factores procedimentales, institucionales y de disponibilidad de información²⁶.

La actualización debe buscar el equilibrio entre lo que está prohibido por su naturaleza y aquellas ocupaciones que, por las condiciones, deben y pueden ser controladas, reguladas, fiscalizadas y sancionadas. El producto a lograr es una lista con aquellas actividades que por su naturaleza afectan la seguridad, la salud y la integridad física y psíquica de los y las adolescentes y con aquellas que, por sus condiciones, son peligrosas. **Las actualizaciones debieran ser realizadas cuando los datos de la realidad lo demanden.** Acordar criterios comunes de razonabilidad y oportunidad para que la actualización sea un trámite administrativo simple. Una **base de datos compartida** interinstitucionalmente podría generar sinergias positivas.

Se valora muy positivamente la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el diálogo y los consensos para determinar los LTP porque aporta información precisa sobre procesos productivos, condiciones de trabajo, fortalecen el enfoque de cadena de valor, entre otros. Simultáneamente, no se ha identificado una efectiva participación y/o consulta a empresas pequeñas y medianas (Pymes) y a sindicatos locales.

Se aprecian diferentes énfasis y demandas respecto a los LTP. Desde las organizaciones de trabajadores se refiere a las condiciones de trabajo, a la identificación de los trabajos peligrosos por sectores críticos, por actividad y área geográfica, incluyendo el trabajo doméstico infantil. Desde las organizaciones de empleadores se señala que en las grandes empresas no existe TIP ni adolescentes no registrados y que la ambigüedad y/o las detalladas prohibiciones de los LTP, en muchas ocasiones, desalientan la contratación de adolescentes en edad legal de trabajar y en condiciones protegidas.

En ese sentido, explorar, precisar y acordar sobre los intereses que motivan la participación de las partes, como tarea previa al abordaje de los listados, parece una tarea conveniente que redundaría en la mejora de la aplicación de los LTP adoptados.

²⁶ El Convenio OIT núm. 182 Art. 4,3 señala que los LTP deberán examinarse periódicamente. Los países presentan diferentes situaciones en relación con los plazos para las actualizaciones: Argentina, Chile y Honduras establecen plazos de diferente duración (2, 3 y 4 años respectivamente); Guatemala, Panamá, Perú y República Dominicana señalan que lo harán periódicamente cuando la autoridad competente lo considere oportuno.



Resulta pertinente **planificar las instancias de consulta y los perfiles de participación tripartita**: ¿para qué y a quiénes convocar tanto a nivel gubernamental como sectorial?, ¿qué áreas de gobierno nacional y local debieran ser consultadas?, ¿qué referentes sectoriales y sociales debieran ser escuchados además de las representaciones tripartitas vigentes?, ¿qué tipo de información es necesaria y quiénes pueden proporcionarla?

Los LTP resultan de difícil aplicación para los gobiernos locales (regiones, municipios o comunas) por una combinación de: i) tolerancia social al trabajo infantil y TIP; ii) escaso conocimiento de los LTP; iii) limitados recursos de inspección laboral; iv) debilidades del sistema de protección de derechos de la infancia y adolescencia y v) altos índices de economía informal. Muchas veces su aplicación se ve dificultada por el uso de tecnicismos, la falta de consensos, las imprecisiones y la escasa difusión de los LTP por parte de autoridades responsables entre un amplio rango de actores interesados como las empresas, los sindicatos locales, las familias productoras, las y los trabajadores adolescentes, entre otros.



La **difusión, conocimiento y comprensión** de los LTP contribuye a reducir los niveles de tolerancia social al trabajo infantil y adolescente y empodera a un universo múltiple de actores que interactúan en la vida social, particularmente en entornos locales y rurales. En los países donde existen altos porcentajes de población indígena es importante implementar mecanismos de consulta con enfoque intercultural. En zonas rurales y en población con particularidades lingüísticas y culturales propias, debiera considerarse la acción en lenguas originarias para los procesos de consulta y difusión.

Se requiere desarrollar **más investigación y estudios cuantitativos**, así como datos estadísticos actualizados que incluyan análisis desglosados por edad, sexo, sector, actividad, región, seguridad y salud ocupacional, entre otros. La información, cuantitativa y cualitativa –cuando existe y está disponible– en muchos casos es discontinua y está fragmentada en diversas agencias de gobierno y, en los países federales, en cada jurisdicción subnacional. Hay coincidencias en la necesidad de generar y mantener actualizada una base de datos informatizada que recopile datos estadísticos, encuestas regulares, investigaciones de expertos, entre otras, que pueda ser consultada durante el proceso de actualización de los LTP. Cobra especial importancia el abordaje de las actividades y condiciones desde una perspectiva de género.

Se identifican dificultades de coordinación entre los sistemas de inspección y los sistemas de protección de derechos. Es necesario fortalecer los sistemas inspectivos y de protección de derechos en las zonas rurales y sectores críticos a través de capacitación, movilidad, acceso y uso de la tecnología adecuada y definición de prioridades de acción en el territorio.



La **COVID-19** ha generado nuevos desafíos para todas las acciones que deben llevarse en el terreno y conviene prestar una particular atención a las posibilidades que pueden brindar las **nuevas tecnologías**. La realidad que plantea la pandemia afecta a las instituciones estadísticas, los procesos de registro y recolección de información, la periodicidad de estos procesos, la ejecución presupuestaria asignada, las modalidades y la información que genera el sistema inspectivo.

Las inspecciones podrían disponer in situ de información online que ya se encuentra en otras áreas de los ministerios de Trabajo o de otras áreas de gobierno, y que debería hacerse accesible con estos fines. Esto implica, por un lado, el uso inteligente de la tecnología para maximizar los resultados mediante una revisión en profundidad del modo en el que tradicionalmente se definen y ejecutan las tareas; por otro, disponer de acceso y capacidad de uso de la tecnología necesaria. Respecto de esto último, se verifica que algunos gobiernos han hecho avances notables en materia de gobierno electrónico. Hay tecnología que ya está incorporada en áreas de gobierno. Es necesario adaptarla y compartirla, lo que maximizaría la capacidad de respuesta de la inspección y de los sistemas de protección de derechos.



Promover la **asignación de presupuesto regular** para disponer de recursos profesionales, tecnológicos y financieros acordes, que debieran garantizarse en concordancia con la prioridad del tema en la agenda pública. “Sin presupuesto no hay derechos”.

Sugerir a los países que han incluido las formas ilícitas de trabajo infantil en los LTP la pertinencia de dar cumplimiento específicamente al punto d) del Art. 3 del Convenio núm. 182. Cuando la actualización excluya las formas ilícitas de trabajo infantil debiera incluirse una aclaración o nota de referencia donde se expliciten las modalidades excluidas y las razones de esta en función de lo señalado en Art. 4, 1 del Convenio OIT núm. 182²⁷.

27 Convenio OIT núm. 182, Art. 4, numeral 1. Los tipos de trabajo a que se refiere el Art. 3 d) 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.



Organización
Internacional
del Trabajo



Iniciativa Regional
América Latina y el Caribe
Libre de Trabajo Infantil

Para más información visite:

Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil
www.iniciativa2025alc.org
iniciativaregional@ilo.org

Organización Internacional del Trabajo (OIT)
www.ilo.org/trabajoinfantil
sirti_oit@ilo.org



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN



Cooperación
Española



JUNTA DE ANDALUCÍA

PROGRAMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL