



Ministerio de Trabajo,
Empleo y Seguridad Social
Presidencia de la Nación



IV CONFERENCIA MUNDIAL CONTRA EL TRABAJO INFANTIL 2017

Trabajos preparatorios

**Metodología para la detección y tratamiento del
trabajo infantil por parte de los órganos de Regulación
Inspección, Vigilancia y Control**



IV Conferencia mundial contra el trabajo infantil de 2017 Trabajos preparatorios

Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)

Velázquez, 105 - 1º - 28006 Madrid (España)

Tel.: (34) 91 561 1747 - 91 561 1955 - Fax: 91 564 5633

e-mail: sec.general@oiss.org

www.oiss.org

Resumen ejecutivo

La Inspección del Trabajo es uno de los ejes principales y a la vez un actor fundamental en las políticas nacionales frente al trabajo infantil. En todos los países de la Región existe una política nacional integral sobre prevención y erradicación del trabajo infantil, en la que la Inspección del Trabajo desempeña un rol fundamental.

Dada su poderosa articulación y transversalidad dentro de la organización estatal, la Inspección de Trabajo es capaz de aglutinar y coordinar a diferentes Departamentos gubernamentales e Instituciones tanto públicas como privadas interesadas en la temática de trabajo infantil. Además, cuentan con facultades para llegar allí donde otros cuerpos inspectivos no pueden llegar, apoyados para ello en un marco normativo de garantías, derechos y deberes de vital importancia para el desarrollo de su tarea.

El Inspector de Trabajo, además de su papel de fiscalizador, sancionador y “policía laboral”, tiene una función y capacidad pedagógica que no debe ser desestimada, ya que en su labor diaria se encuentran las funciones de prevenir, asesorar, aconsejar, orientar, persuadir y concienciar a los involucrados en cuanto a la importancia y necesidad del respeto a las normas laborales y de seguridad social, y por ende a las normas relacionadas con la erradicación del trabajo infantil.

Tras analizar el papel que tiene la Inspección de Trabajo en los Programas nacionales de Erradicación del Trabajo Infantil y aportar varias buenas prácticas de este cuerpo, se incide en la imprescindible necesidad de la coordinación institucional entre la Inspección de Trabajo y el resto de áreas gubernamentales involucradas en la lucha contra el trabajo infantil, como son los Sistemas de Educación, de Empleo, de Salud, de inserción laboral, etc.

A pesar de que la Inspección ocupa un papel singular en la erradicación del trabajo infantil, existen algunas dificultades de competencias y actuación que se recogen en este informe. Entre ellos la insuficiente dotación de recursos económicos y humanos, la baja estabilidad de los inspectores y, sobre todo, la falta de coordinación institucional, hacen que los programas desarrollados en materia de trabajo infantil no alcancen la eficacia deseada.

Se detalla una relación y breve explicación de los programas nacionales en los que está inmersa la Inspección de Trabajo en los países de la Región, poniéndose de manifiesto las buenas experiencias nacionales extrapolables al resto de los Estados.

Finalmente, se aporta una metodología de trabajo como apoyo a la actuación inspectora en los programas de erradicación del trabajo infantil, que consta de 6 etapas: Planificación, Intervención, Finalización de la visita, Actuación en caso de detección de trabajo infantil, Monitoreo de los casos investigados y Otras actuaciones.

Índice

1. Introducción	6
2. Contexto de la inspección de trabajo en la erradicación del trabajo infantil.	8
2.1. Compromisos de la OISS	8
2.2. Las normas internacionales	11
2.3. Alianzas interregionales de la Inspección de Trabajo.	15
a) Mercosur	15
b) Organización de los Estados Americanos (OEA)	17
c) La Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo (AITT)	17
d) La Unión Europea (CARIT)	18
3. Programas sobre erradicación del trabajo infantil implementados por los Órganos de vigilancia y control	20
4. El papel de la Inspección, Vigilancia y Control en la erradicación del trabajo infantil	26
4.1. Aspectos generales	26
4.2. Algunas dificultades	30
4.3. Actuación de la Inspección de trabajo en la lucha contra el trabajo infantil	35
4.4. Protocolos de actuación de la Inspección de trabajo en la lucha contra el trabajo infantil	38
4.5. Procedencia de las actuaciones de la Inspección de Trabajo en cuanto a la detección de trabajo infantil	42
5. Propuesta OISS de actuación de la Inspección de Trabajo en la detección del trabajo infantil	44
6. Bibliografía	56
ANEXO 1:	60
ANEXO 2	62

1. Introducción

Hoy podemos decir que todos los países de la Región de América Latina disponen de Organismos de Regulación, Inspección, Control y Vigilancia (IVC) de los Sistemas Nacionales de Seguridad Social, de Salud y de Seguridad y Salud en el Trabajo. La función de estos organismos es la de mejorar la eficiencia y eficacia en la gestión y la calidad de los mismos, así como verificar que se mantienen los criterios y condiciones establecidas para su implementación.

No obstante, estos Organismos manifiestan dificultades de diferente tipo para el desarrollo de sus actividades, carencias de capacitación, deficiencia en los recursos humanos y económicos, estructuras ineficaces, etc., como se pone de manifiesto en el 5º de los Objetivos establecidos en la II Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, impulsada por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS):

“En la gran mayoría de ocasiones, el incumplimiento de las obligaciones empresariales no es debido a la inexistencia de la regulación precisa, sino al deficitario conocimiento de responsabilidades, a la falta de una formación en los derechos y deberes en seguridad y salud en el trabajo y a las deficiencias del sistema de Inspección, Control y Vigilancia de la Seguridad y Salud por parte de la Administración Pública.

Otro de los problemas detectados, es la carencia de instrumentos normativos de la inspección de trabajo para fortalecer su función, como por ejemplo la insuficiente autoridad formal para su intervención, la dificultad para la entrada en los centros de trabajo, la falta de capacidad para activar la presencia de las fuerzas de seguridad cuando ello sea preciso, posibilidad de paralización de la actividad laboral en casos extremos de gravedad, capacidad para activar la intervención judicial, etc. En esta línea, deben potenciarse, por tanto, los mecanismos internos de información y actuación de los Órganos de Regulación, Inspección, Control y Vigilancia de la Seguridad y Salud ocupacional.”

En particular, en lo que se refiere a la lucha contra el trabajo infantil, también se detectan carencias para la correcta implementación y ejecución de Programas en los diferentes países de la Región. Es por ello, que se pretende en este documento explorar una posible guía de actuación para los Organismos de Verificación y Control, focalizado en todo caso a la erradicación del trabajo infantil, dado que es el tema que nos ocupa.

2. Contexto de la inspección de trabajo en la erradicación del trabajo infantil.

2.1. Compromisos de la OISS

De forma continuada, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social viene manifestando su preocupación por las dificultades de la Inspección de Trabajo para ejercer sus funciones en los diferentes países de la Región. Las Declaraciones de los ya nueve Congresos PREVENIA de Prevención de Riesgos Laborales en Iberoamérica, organizados por la OISS, así lo demuestran. Sirva de ejemplo la octava de las estipulaciones de la Declaración del VII Congreso, PREVENIA celebrado en México D.F. en octubre de 2014:

OCTAVO:

“La normalización de procedimientos preventivos y la determinación de estándares de calidad adecuados a la realidad socioeconómica de la Región, que sirvan como referentes de actuación a los países, se considera una práctica muy adecuada al objetivo general de la EISST de conseguir una mayor concreción y compromiso en las políticas preventivas. De la misma forma, el Congreso avala la iniciativa de impulsar la actividad de los órganos de regulación, inspección, vigilancia y control en este ámbito, así como la promoción de instrumentos que refuercen la especialización, capacidad de actuación e independencia de estos órganos en el desempeño de sus funciones.”

Establecer recomendaciones para garantizar la eficacia, eficiencia y suficiencias de recursos humanos y económicos de los Organismos de Regulación, Inspección, Control y Vigilancia, son prioridades que se han incorporado a las dos Estrategias impulsadas por la OISS en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, siendo conscientes de la capacidad de mejora que tienen dichas Instituciones. En concreto, como se ha indicado anteriormente, en la II Estrategia el Objetivo 5 se refiere a **Fortalecer las estructuras de Regulación,**

Inspección, Control y Vigilancia de la seguridad y salud ocupacional, con el siguiente contenido:

“La suficiente dotación en recursos y la indispensable independencia y coordinación de los Órganos de Regulación, Inspección, Control y Vigilancia de las obligaciones preventivas son imprescindibles para dotar de coherencia a los sistemas de prevención de riesgos laborales. En la Región, algunos sistemas de inspección son claramente deficientes, por lo que se hace necesario reforzar este objetivo, así como mejorarlo en aquellos países que dispongan de sistemas más avanzados.

En la gran mayoría de ocasiones, el incumplimiento de las obligaciones empresariales no es debido a la inexistencia de la regulación precisa, sino al deficitario conocimiento de responsabilidades, a la falta de una formación en los derechos y deberes en seguridad y salud en el trabajo y a las deficiencias del sistema de Inspección, Control y Vigilancia de la Seguridad y Salud por parte de la Administración Pública.

Otro de los problemas detectados, es la carencia de instrumentos normativos de la inspección de trabajo para fortalecer su función, como por ejemplo la insuficiente autoridad formal para su intervención, la dificultad para la entrada en los centros de trabajo, la falta de capacidad para activar la presencia de las fuerzas de seguridad cuando ello sea preciso, posibilidad de paralización de la actividad laboral en casos extremos de gravedad, capacidad para activar la intervención judicial, etc. En esta línea, deben potenciarse, por tanto, los mecanismos internos de información y actuación de los Órganos de Regulación, Inspección, Control y Vigilancia de la Seguridad y Salud ocupacional”.

Los retos que se plantean en este Objetivo para el periodo 2015-2020, relacionados con la problemática del trabajo infantil son, entre otros, los siguientes:

	Ejecución	
	Los Países	La OISS
5.1. Promover una legislación nacional específica que recoja y tipifique las infracciones y sanciones ante el incumplimiento de la normativa preventiva, haciéndola extensiva también, a la coordinación con los Órganos Judiciales cuando se pueda estar en presencia de una actuación delictiva.	X	
5.2. Dotar de autoridad pública a los Órganos de Regulación, Inspección, Control y Vigilancia de la Salud y Seguridad en el trabajo, que les habilite para acceder libremente a los centros de trabajo, a la paralización de la actividad, la petición de presencia policial, la incoación de una actuación judicial, etc. El Organismo de inspección debería ser un organismo autónomo e independiente, dotado de capacidad efectiva en su labor.	X	
5.4. En el caso de insuficiencia de recursos de los Órganos de Regulación, Inspección, Control y Vigilancia de la Seguridad y Salud deberá priorizarse la actuación inspectora sobre los trabajadores más vulnerables y de mayor riesgo laboral por la actividad desarrollada.	X	
5.5. Establecer un programa estable, intensivo y periódico de capacitación en materia de seguridad y salud laboral para los inspectores de trabajo, profesionales de los Organismos que administran los seguros sociales o de las Instituciones nacionales encargadas de supervisar dichos temas y regular la competencia y capacitación exigibles.	X	X
5.6. Planificar acciones dirigidas expresamente a la detección del trabajo infantil y a cualquier supuesto de explotación o abuso laboral de las personas.	X	
5.7. Desarrollar la regulación precisa para combatir las prácticas irregulares en la función inspectora, así como la intención de corrupción de los infractores.	X	
5.9. La OISS se compromete a constituir un foro estable de encuentro de los Órganos de Regulación, Inspección, Control y Vigilancia de la Seguridad y Salud ocupacional de la Región, para el intercambio de experiencias recíprocas y la promoción de los objetivos considerados en esta Estrategia.		X
5.10. Así mismo, la OISS ofrece apoyo técnico para la capacitación y sistematización de programas formativos dirigidos a este colectivo, así como para el diseño de programas específicos de actuación en colectivos preferentes.		X

Fruto de la preocupación de la OISS por la potenciación de los Organismos de IVC, la Organización creó en noviembre de 2015 la Red Iberoamericana de Organismos de Regulación, Inspección y Control, proponiendo el desarrollo del Observatorio REVISA, como plataforma de diálogo, intercambio y colaboración entre Instituciones, a la que se han incorporado inicialmente Perú, República Dominicana, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, Panamá y Costa Rica. En la Declaración de Lima del VIII Congreso Iberoamericano de Organismos de IVC, el 9º acuerdo indica:

“Refrendar nuestro compromiso colectivo sobre la necesidad de participar desde el ámbito de la inspección, vigilancia y control de los sistemas de salud a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, recientemente aprobados por la comunidad internacional a instancias de las Naciones Unidas, particularmente el Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”.

2.2. Las normas internacionales

El marco general de actuación en esta materia lo componen los Convenios de la OIT número 81 y 129. Así, el Artículo 3 del primero de ellos, el 81, establece las principales funciones del sistema de inspección, que son:

- a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones;
- b) facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales;

- c) poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

Este mismo Convenio establece una serie de principios respecto de la determinación de los campos de la legislación que abarca la inspección del trabajo, las funciones y la organización del sistema de inspección, los criterios de contratación, el estatus y las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo, y sus competencias y obligaciones.

En 1995 apareció el Protocolo referido a este Convenio que amplía la aplicación de las disposiciones del Convenio sobre la inspección del trabajo a los lugares de trabajo considerados como no comerciales, lo que significa ni industriales ni comerciales en el sentido del Convenio. También permite que los Estados adheridos adopten disposiciones especiales relativas a la inspección de los servicios públicos enumerados.

Por su parte, el Convenio 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura) establece que los Estados que lo ratifiquen deberán establecer y mantener un sistema de inspección del trabajo en la agricultura. También pueden extender la cobertura de la inspección del trabajo a los arrendatarios que no empleen mano de obra externa, aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas; personas que participen en una empresa económica colectiva, como los miembros de cooperativas; o a los miembros de la familia del productor de la empresa agrícola, según los defina la legislación o la reglamentación nacional.

Entre otros aspectos, este Convenio señala que el *“sistema de inspección del trabajo en la agricultura estará encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, descanso semanal y vacaciones; seguridad, higiene y bienestar; empleo de mujeres y menores, y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones”*.

Ambas citas, establecen el marco general de la Inspección de trabajo en su función de garantizar el cumplimiento de las normas legales en materia laboral, entre las que se incluye la erradicación del trabajo infantil.

Posteriormente, como Administración autorizada para hacer cumplir la legislación, compete al servicio de inspección del trabajo la adopción de cuantas medidas sean necesarias cuando se detectan prácticas ilegales de trabajo infantil. Estas medidas suelen incluir la imposición de sanciones, la obtención de reparación y/o el procesamiento administrativo, civil o criminal contra personas o empresas que han violado la ley.

Cada país, dispone de legislación especial para la constitución de su propio cuerpo de inspectores, regulando sus funciones, misiones y obligaciones.

Tras las ratificaciones de numerosos instrumentos jurídicos relacionados con la erradicación del trabajo infantil por todos los países de la Región, el papel de la Inspección de Trabajo ha cobrado una relevante importancia alcanzando una gran dimensión, por lo que se hace necesario consolidar esta función no sólo en lo que tiene que ver con la capacitación y adquisición de nuevos conocimientos, sino en que los inspectores asuman una nueva actitud frente a esta problemática, lo que representa ir más allá de su rol habitual del cumplimiento de las normas laborales.

El nuevo enfoque internacional de la Inspección de Trabajo en este ámbito tiene que ver con ampliar las herramientas a disposición de los inspectores, no sólo las visitas de seguimiento, requerimientos, multas, avisos de denuncia, ... Ante la falta de regulación de numerosos sectores de la economía, estos nuevos elementos implican la adopción de un esquema más global que se relaciona con obtener información por fuentes no tradicionales, y una permanente coordinación con los sistemas educativos rurales e incluso con el sistema de salud. Es decir, no sólo detectar y solicitar información en los centros de trabajo que visiten, sino recabando información de autoridades o actores privados diversos como la policía, los maestros, los sindicatos, alcaldes, veedurías, municipalidades, etc.

Otras recomendaciones de la OIT sobre la Inspección de Trabajo y el trabajo infantil son las siguientes:

- El párrafo 14 de la Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil de 1999, que acompaña el Convenio núm. 182, establece que:

“Cuando proceda, los Miembros también deberían establecer con carácter de urgencia otras medidas penales, civiles o administrativas para garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones nacionales sobre la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, tales como la supervisión especial de las empresas que hayan utilizado las peores formas de trabajo infantil y, en los casos de violación reiterada, la revocación temporal o permanente de las licencias para operar”.

- El párrafo 8.1.6 de la Hoja de ruta para lograr la eliminación de las peores formas de trabajo infantil para 2016 recomienda

“aplicar sanciones penales adecuadas contra los autores de delitos relacionados con las peores formas de trabajo infantil, fortalecer la inspección y los mecanismos de seguimiento que los den a conocer, y documentar los casos judiciales, y prestar especial atención al fortalecimiento de la inspección del trabajo, incluyendo la seguridad y salud en el trabajo”.

Por su parte, la Declaración de Brasilia sobre el trabajo infantil que se celebró en 2013, también se refiere a la importancia de la inspección del trabajo. Los apartados 10 y 11 establecen, respectivamente, lo siguiente:

“Reconocemos la importancia de la administración del trabajo y la inspección del trabajo en particular, en la erradicación del trabajo infantil, y vamos a tratar de desarrollar y fortalecer, según apropiado, los sistemas de inspección del trabajo”

y

“Alentamos, según apropiado, a las autoridades competentes que tienen la responsabilidad de hacer cumplir la ley y las regulaciones relativas al trabajo infantil, incluidos los servicios de inspección del trabajo, para cooperar unos con los otros, en el contexto de la aplicación de sanciones penales o, según apropiado, de otra índole en los casos de trabajo infantil, especialmente sus peores formas”.

2.3. Alianzas interregionales de la Inspección de Trabajo.

a) Mercosur

En el marco de Mercosur se han generado varias iniciativas para la coordinación de las inspecciones de trabajo y la homogenización de los procesos de inspección de los países que lo componen. En la XXVI Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo 10 celebrada en Montevideo en noviembre del 2007 se consensuó que cada Estado Parte propondría un sector de actividad económica y una zona de frontera por país, para realizar los próximos operativos conjuntos de aplicación de la Decisión del CMC N°32/06: CONDICIONES MÍNIMAS DEL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL MERCOSUR. En estas condiciones mínimas de aspectos a inspeccionar se encontraba la “prohibición del trabajo infantil”:

“En las inspecciones de trabajo que realice la autoridad competente a todo empleador, el Inspector del Trabajo deberá verificar, como mínimo, las condiciones indicadas a continuación:

a) Condiciones Generales del Trabajo

- *El registro de los trabajadores de acuerdo con la documentación laboral exigible y en los organismos de seguridad social correspondientes;*
- *El cumplimiento de las normas que regulan la jornada de trabajo legal o convencional;*
- ***La prohibición del trabajo infantil.***

b) Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo

- *Máquinas y Herramientas: existencia de protecciones adecuadas para evitar riesgos a los trabajadores;*
 - *Provisión de elementos de trabajo y equipamientos de protección personal;*
 - *Provisión de agua potable;*
 - *Provisión de baños y vestuarios;*
 - *Existencia de cajas de primeros auxilios*
 - *Control de la contaminación ambiental*
- “

En mayo de 2008, el Mercosur elaboró una propuesta conjunta de acciones en materia de inspección y trabajo infantil, estableciendo sectores económicos meta (por ejemplo, se identificaron en la frontera de Brasil y Argentina los aserradores) e irregularidades para ser específicamente controladas por todas las administraciones involucradas. Desde un punto de vista global, MERCOSUR ha emprendido, así mismo, una serie de acciones homogeneizadoras desde hace algunos años, buscando puntos de partida comunes y algunas orientaciones que garanticen una forma de trabajo común.

En 2009, se aprobó en Asunción (Paraguay) un Plan regional de inspección (PRIT) que instituyó en su marco la constitución de una Comisión Operativa Coordinadora en materia de fiscalización del trabajo a nivel regional. El Subgrupo de trabajo 10 “Relaciones de trabajo, empleo y seguridad social” es el encargado de la inspección de trabajo del Mercado Común del Sur de América, así como llevar a cabo los alineamientos de acciones establecidos en el PRIT.

En todo caso, sí hay que decir que a pesar del esfuerzo realizado, el proceso no ha alcanzado eficacia ejecutiva en las actuaciones y en estos momentos está siendo reevaluado por los países miembros.

b) Organización de los Estados Americanos (OEA)

Las Conferencias Interamericanas de Ministros de Trabajo (CIMT) de la OEA han venido señalando en sus Declaraciones la necesidad de fortalecer las administraciones relacionadas con el trabajo y, en particular, la mejora de las funciones de la inspección en el continente. En la Conferencia de 2013 celebrada en Medellín (Colombia), se declaró entre sus prioridades,

“Seguir apoyando la profesionalización y el fortalecimiento de los sistemas de inspección de trabajo, prestando especial atención tanto a las medidas preventivas como a las sanciones, como parte de una estrategia integral de cumplimiento, a fin de garantizar condiciones de trabajo decentes y un entorno de trabajo seguro; la realización de programas de capacitación de alcance regional para inspectores de trabajo y la promoción de proyectos piloto”.

En este mismo marco de Conferencias, en 2009 se establecieron, en uno de sus Grupos de Trabajo, planes de acción que contemplaran el fortalecimiento de las inspecciones como tema común, aunque sin destacar acciones concretas. Además de financiar acciones de intercambio y cooperación horizontal en temas de inspección (esencialmente sobre modos de inspección en relación con el trabajo forzoso y trabajo infantil), se realizan periódicamente talleres de intercambio de experiencias sobre modelos exitosos en materia de inspección, donde las conclusiones, además de enfatizar el intercambio de experiencias regionales, se refieren a temas como la profesionalización, la economía informal y la formación como temas a abordar conjuntamente.

c) La Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo (AITT)

La Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo (AIIT) fue fundada en 1972 y en la actualidad esta Institución tiene ámbito mundial con más de 115 organizaciones afiliadas que tienen por objetivo promover la profesionalización

de las Inspecciones de Trabajo de los países. Puede hacerse miembro cualquier Inspección del trabajo que entre dentro del sentido del Convenio nº 81 de la OIT sobre la inspección del trabajo, Asociaciones locales de Inspección del trabajo y Ministerios de trabajo.

Como filosofía subyacente, la Asociación entiende que la dignidad y las condiciones humanas de trabajo son parte esencial de una sociedad justa y que la inspección del trabajo tiene un papel fundamental que desempeñar en el proceso destinado a lograrlo.

En el entorno que nos ocupa, la AITT ha colaborado con diferentes Organismos Internacionales para elaborar manuales destinados a los inspectores del trabajo, que tratan sobre algunos de los problemas y desafíos más urgentes. Por ejemplo, el Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente de la OIT y el Programa InFocus sobre Trabajo Infantil. De ellos surge un informe sobre ley y práctica del trabajo infantil, destinado a los Gobiernos y a las asociaciones de empleadores y de trabajadores, para ayudarlos a confeccionar una lista nacional del trabajo infantil riesgoso, según se estipula en el artículo 4 del Convenio núm. 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999.

d) La Unión Europea (CARIT)

En materia de Inspección de Trabajo y colaboración transnacional, la Unión Europea es la más avanzada en la gestión de las nuevas tendencias y ha constituido en su ámbito una Comisión específica para ello.

Para la Comisión y el Consejo europeos, la efectiva aplicación de la ley comunitaria es una condición previa para mejorar la calidad del entorno laboral y por ello se constituyó en julio de 1995 el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (CARIT).

Este Comité tiene como objetivo prioritario incrementar la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión Europea, así como fomentar la aplicación efectiva y coherente de la legislación europea en todos los Estados miembros. Su labor se ha venido concentrando esencialmente en temas de seguridad y salud, aunque no de forma totalmente exclusiva, en cuanto se incluyen temas organizativos, estructurales y de formación (en particular ligados a las campañas europeas).

Es importante destacar el papel que desempeña el CARIT, potenciando los intercambios de información y experiencias u organizando la cooperación y la asistencia mutua pero sobre todo, apoyando la definición de objetivos en el establecimiento de principios comunes para una buena inspección en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo.

Entre otras acciones, y más allá de campañas comunes de prevención, el CARIT realiza evaluaciones nacionales periódicas de los sistemas de inspección sobre la base de los “principios comunes para Inspecciones de trabajo en materia de seguridad y salud en el lugar de trabajo”. Dichas evaluaciones se realizan por inspectores de países europeos acompañados por inspectores nacionales, lo que permite conocer y compartir los sistemas de la UE, a la vez que ir creando parámetros comunes de análisis. En ella se evalúan también los recursos humanos y también los sistemas de formación.

Así mismo, en el marco de la cooperación europea, las inspecciones realizan proyectos de hermanamiento de inspecciones entre dos o más países con el fin de mejorar la transferencia de buenas prácticas y la mejora de su eficacia en los países recientemente incorporados a la Unión.

3. Programas sobre erradicación del trabajo infantil implementados por los Órganos de vigilancia y control

Casi todos los países disponen de Programas sobre la erradicación del trabajo infantil, implementados desde los Organismos de IVC, con diferente grado de eficacia. Sólo se refieren aquellos que han destacado por su avanzado grado de implementación y que están vigentes en 2017 o acaban de finalizar su ejecución:

México: Desde la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se ha establecido un protocolo para la Inspección de Trabajo en materia de erradicación del Trabajo Infantil y de la Protección al Trabajo adolescente permitido, que está vigente en la actualidad.

Argentina: Desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se impulsó el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente 2011-2015.

Colombia: Desde el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador se ha desarrollado e implementado la Estrategia nacional para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador en el periodo 2008–2015

República Dominicana: Se ha diseñado el Plan Estratégico Nacional para la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil en República Dominicana 2006-2016.

Brasil: Uno de los programas más importantes de combate al trabajo infantil en Brasil es el Programa de Eliminación del Trabajo Infantil (PETI), a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. Es un programa de transferencia directa de renta desde el Gobierno Federal para las familias de niños, niñas y adolescentes envueltos precozmente en el trabajo. El PETI trabaja mediante

alianzas con diferentes agencias del Estado, de las municipalidades y de la sociedad civil.

Perú: Desde el Ministerio de Trabajo se ha planteado la Estrategia Nacional para la prevención y erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021.

Uruguay: El Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil está vigente desde el año 2000 y con carácter anual establece programas específicos.

Panamá: Desde el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Personas Adolescentes Trabajadoras (CETIPPAT), se ha diseñado una Hoja de Ruta 2016-2019 para conseguir un país libre de trabajo infantil y sus peores formas.

Paraguay: Acaba de finalizar la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente en el Paraguay, 2010 – 2015. Se está estudiando el próximo programa a implementar.

El Salvador: El Ministerio de Trabajo y Previsión Social ha establecido para el periodo 2015-2017, una Hoja de Ruta para conseguir un país libre de trabajo infantil. El objetivo es articular esfuerzos nacionales para prevenir y erradicar el trabajo infantil, así como vincularse con otras políticas públicas que faciliten un abordaje integral de los derechos de la niñez y de la adolescencia.

Costa Rica: El Gobierno de Costa Rica acaba de presentar en febrero 2017, un Plan de Acción con el que pretende erradicar el trabajo infantil en 2020 y que incluye acciones como el fortalecimiento de becas escolares y atención personalizada a familias en pobreza.

Chile: Compromiso del Gobierno chileno plasmado en la Estrategia nacional 2015-2025 para la erradicación del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador.

Honduras: Plan de Acción Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil 2008-2015, realizado por la Comisión Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil.

Todos estos Planes nacionales, incorporan acciones y planteamientos para los cuerpos de inspección de trabajo de los países.

Existen multitud de ejemplos en el mundo sobre servicios de inspección del trabajo y programas de vigilancia y seguimiento del trabajo infantil que recurren con éxito a alianzas estratégicas innovadoras. De las actuaciones llevadas a cabo por la Inspección de Trabajo en los diferentes países de la Región, y de su relación con otras Instituciones nacionales, son destacables algunas buenas prácticas, que se recogen a continuación:

Experiencia en Brasil

Fuente: Reseña nº1 OIT. “015: Unidad de Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo (LABADMIN/OSH)”

“El presente estudio de caso refleja la importancia de promulgar políticas nacionales de apoyo a un enfoque integrado de las funciones de inspección y de vigilancia y seguimiento, tanto en el ámbito del bienestar infantil como en la inspección del trabajo. Demuestra la importancia de contar con una política nacional que incite a las organizaciones a participar a todos los niveles en una plataforma común para el diálogo, promoviendo una comunicación más eficaz y una mejor coordinación de las actividades entre las organizaciones interlocutoras.

Brasil brinda un buen ejemplo del modo en que un mecanismo de VSTI a nivel nacional puede incorporarse al marco general de los sistemas de inspección del trabajo. De este modo, se integra en un sistema de bienestar y servicios públicos de mayor alcance.

Un segundo elemento decisivo en el estudio de caso del Brasil es la infraestructura de comunicaciones. La tecnología ha permitido diferentes niveles de gobierno (local, estatal y nacional) y habilitado a distintos organismos oficiales (de educación, desarrollo social, judiciales, laborales, entre otros) para conectar a través de un sistema de bases de datos interrelacionadas. Cuando se detecta a un niño que trabaja - ya sea a través de un miembro de la comunidad o de un inspector - el nombre del niño en cuestión se introduce en una base de datos que transfiere automáticamente los datos del caso al proveedor del organismo/servicio correspondiente para asegurar una respuesta legal adecuada y la prestación de apoyo. Este sistema de información permite orientar la actuación hacia «puntos calientes» en los que el trabajo infantil está generalizado de tal forma que las medidas adoptadas por los servicios de inspección del trabajo puedan intensificarse en dichas zonas.

El sistema coordinado de inspección-vigilancia se desarrolló a principios del decenio de 1990, cuando el Gobierno del Brasil y la sociedad civil emprendieron una serie de iniciativas para luchar contra el trabajo infantil. Muchas de estas iniciativas resultaron insuficientes, puesto que carecían de un impulso centralizador que impartiese energía y movilizase los esfuerzos individuales en programas coherentes y eficaces. El desempeño de los inspectores del trabajo también se vio obstaculizado por la falta de programas sociales a los que derivar a los niños trabajadores.

No obstante, el establecimiento de esta red coordinada condujo a una mejora considerable de la eficacia y efectividad de la labor de los inspectores del trabajo. La VSTI no se percibía como un sistema autónomo propio en el contexto de dicha red, el concepto actuaba más bien como catalizador de la red más amplia, con los métodos de VSTI integrados en la misma. Los beneficios para los servicios de inspección del trabajo fueron considerables. Los inspectores del trabajo actuaron como conductos entre los agentes de la sociedad civil, los servicios oficiales de inspección del trabajo y los distintos niveles y sectores del

gobierno. Esta colaboración tuvo un resultado inesperado: las actividades de VSTI apoyaron y mantuvieron las actividades del servicio de inspección del trabajo y proyectaron una imagen positiva a los ojos la sociedad.”

Experiencia en Argentina

Programa de actuación sobre los Inspectores de trabajo.

Los objetivos planteados para el periodo 2005 - 2012 de aplicación de este programa, fueron

- Desarrollar las actividades de inspección del trabajo con un enfoque que contribuya a la prevención y erradicación del trabajo infantil y el trabajo adolescente.
- Promover la figura del inspector de trabajo como actor clave para difundir la perspectiva de protección integral de la infancia y la adolescencia.

Las actividades de inspección se desarrollan de acuerdo con un cronograma de visitas no anunciadas a diferentes empresas o más allá de estas, en los diferentes lugares de trabajo, en los diversos sectores de productividad.

Si durante el transcurso de la inspección en cualquiera de los escenarios visitados se identifican niños y niñas trabajadores, el inspector debe diligenciar el acta correspondiente y remitirla a la autoridad administrativa laboral de la jurisdicción asignada, con el fin de que esta instancia continúe con el procedimiento de sanción para los empleadores y comunique a la Comisión Provincial de Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI), a través de la Comisión Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil (CONAETI), para ofrecer protección a los niños y niñas que están en situación de vulneración.

El marco de referencia para ejercer la inspección del trabajo es el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y el Trabajo Adolescente. De acuerdo con el objetivo propuesto en dicho Plan, en el sentido de fortalecer los sistemas de inspección y promover la labor que adelantan los inspectores, la

Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y la Seguridad Social elaboró un material de capacitación dirigido a los inspectores denominado: ***“Material para la inspección del Trabajo infantil y adolescente: guía para colaborar con la restitución de los derechos vulnerados a los niños, niñas y adolescentes desde la propia competencia”***.

Además, diseñó con base en la clasificación legal de trabajo infantil y adolescente, nuevas actas e instructivos de diligenciamiento para registrar la información obtenida durante las visitas de inspección, según corresponda: Acta de Infracción por Trabajo Infantil Prohibido y Acta de Constatación de Trabajo Adolescente.

Con el fin de hacer un adecuado monitoreo y seguimiento de las inspecciones realizadas en las 39 Delegaciones Regionales de todo el país, se ha puesto en funcionamiento el aplicativo informático COODITIA, que permite conocer la historia de la inspección desde su origen hasta su efectiva resolución por el área administrativa laboral local, así como el resultado obtenido en términos de atención para el niño, niña y/o adolescente a quien se le han vulnerado sus derechos

4. El papel de la Inspección, Vigilancia y Control en la erradicación del trabajo infantil

4.1. Aspectos generales

Las Inspecciones de Trabajo nacionales de la Región están conformadas como un Organismo, no siempre autónomo ni dotado de recursos suficientes, que tiene por objetivo prioritario la vigilancia y control de trabajo, con el fin de dar cumplimiento a las normas legales, reglamentarias y convencionales sobre trabajo existentes en los países.

Con carácter general, este objetivo se traduce en las siguientes tareas:

- Realizar el seguimiento y evaluación a la implementación y cumplimiento de la policía de prevención, inspección, vigilancia y control de trabajo.
- Orientar el desarrollo de los programas y actividades de prevención, inspección, vigilancia y control de trabajo sobre las empresas asociativas de trabajo y cooperativas de trabajo asociado.
- Coordinar la inspección, vigilancia y control, para el cumplimiento de las normas del Sistema General de Riesgos Profesionales.
- Fomentar la cultura de cumplimiento de las normas en materia de salud ocupacional y seguridad en el trabajo.
- Desarrollar estudios que identifiquen el riesgo laboral en los diferentes sectores económicos, orientar planes y programas de intervención en sectores críticos de inspección preventiva en materia de trabajo y seguridad social.
- Participar en la aplicación de los mecanismos de solución de los conflictos de trabajo, de conformidad con la reglamentación existente.
- Informar y sensibilizar en materia preventiva de seguridad y salud en el trabajo y en los programas de formalización del empleo y de erradicación del trabajo infantil.
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones laborales mediante las entrevistas realizadas a los trabajadores para determinar su situación

actual, información que es corroborada con la documentación requerida al empleador en el momento de la inspección integral.

- Otras actividades encomendadas.

Las principales Instituciones Iberoamericanas destacan la necesidad de profundizar en las competencias de la Inspección de Trabajo, en dotarla de recursos suficiente y en destacar su labor imprescindible en la vigilancia de las condiciones de trabajo.

En este sentido, la Declaración de la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en diciembre de 2014, estableció en su apartado 23,

“Instruir a la SEGIB que apoye la puesta en marcha del Banco de Buenas Prácticas sobre Inspección Laboral en Iberoamérica.”

Concretándolo en su apartado C.5. relativo a la **IX Conferencia Iberoamericana de Trabajo** *“Encargar al Secretariado Ejecutivo virtual la puesta en marcha del Banco de Buenas Prácticas sobre inspección laboral en Iberoamérica, como una plataforma en línea que facilitará la transferencia de información sobre los mecanismos de inspección en cada país. Esta plataforma favorecerá, además, el intercambio de buenas prácticas y experiencias exitosas en vigilancia del cumplimiento de las normas laborales y el respeto de las condiciones de seguridad y salud en los lugares de trabajo”.*

También es de resaltar que El Pacto Global para el Empleo, fruto del acuerdo de la Conferencia internacional del trabajo en el 2009, incide en su apartado 17 en que el *“fortalecimiento de la capacidad de la administración de trabajo y de la inspección es un elemento importante de toda acción integradora que tenga por objeto la protección de los trabajadores, la seguridad social, las políticas del mercado de trabajo y el diálogo social”.*

El Programa de la OIT para el 2010-2011 sigue la misma línea al establecer un objetivo estratégico (11) que busca el fortalecimiento de las administraciones e inspecciones, a través de una serie de acciones específicas.

El Banco de buenas prácticas sobre Inspección Laboral en Iberoamérica, <http://bancoinspeccioniberoamerica.stps.gob.mx/Publico/Index.aspx>, está operativo y tiene como objetivos, los siguientes

- Coadyuvar a la promoción de una cultura de cumplimiento de la normatividad laboral a través de la Inspección.
- Facilitar el acceso a la información sobre los procesos inspectivos en cada país.
- Fomentar el intercambio de buenas prácticas y experiencias exitosas en la vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral.
- Concentrar un directorio de las autoridades competentes en materia de inspección en los países iberoamericanos.

Las recomendaciones de la OIT para disponer de una Inspección de Trabajo efectiva y eficaz son las siguientes:

- Es un sistema aplicable a establecimientos que deban cumplir las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores. Éste deberá estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central.
- Deberá velar por el cumplimiento y garantizar funciones educativas en relación con las condiciones de trabajo [...] y alertar a las autoridades competentes de cualquier defecto o abuso no considerado en las disposiciones legales existentes.
- Los inspectores deberán ser funcionarios públicos con estabilidad en el empleo garantizada e independiente de los cambios de Gobierno y de cualquier influencia exterior indebida.
- Serán contratados tomando únicamente en cuenta sus aptitudes y recibirán formación adecuada para el desempeño de sus funciones. Su número

debería ser suficiente para garantizar el desempeño efectivo de sus funciones.

- Se les proporcionarán oficinas adecuadamente equipadas, medios de transporte y demás materiales que sean necesarios para el desempeño de sus funciones. Igualmente, serán provistos de las adecuadas credenciales y ser autorizados legalmente para desempeñar sus funciones.
- Los establecimientos se inspeccionarán con la frecuencia y el esmero necesario para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes.
- Los inspectores deberán facilitar información y asesorar a empleadores y trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir con las disposiciones legales.
- Las leyes y reglamentos nacionales prevén y aplican de manera efectiva sanciones adecuadas para los casos de violación a éstas.
- El rendimiento efectivo del sistema de inspección del trabajo se consigue mediante la cooperación efectiva con otros servicios gubernamentales, instituciones privadas, con los empleadores, trabajadores y sus respectivas organizaciones.

Con carácter general, el funcionamiento de los sistemas de inspección del trabajo de los países iberoamericanos, se han modificado radicalmente durante las últimas décadas, debido ante todo a la evolución tecnológica, económica y de políticas más claras y la asignación de recursos suficientes.

Algunas instituciones nacionales consideraron dicha evolución como una oportunidad para fortalecer su función y futuro desarrollo. En otros casos, ha mermado la influencia de dichas instituciones, razón por la cual los sistemas de inspección del trabajo deben descubrir la forma de redefinir su organización y estrategias de intervención, para estar en condiciones de responder más adecuadamente a las expectativas planteadas por los cambios en el actual sistema de trabajo.

4.2. Algunas dificultades

Como ya se ha indicado todos los países de la Región disponen de Políticas públicas de erradicación del trabajo infantil, asumiendo por lo general las recomendaciones dictadas por la OIT y por otros Organismos Internacionales, así como de normativa e instrumentos que obligan a los países a definir programas de vigilancia y control del trabajo infantil.

No obstante, existen algunas dificultades de carácter competencial que pueden suponer limitaciones para la actuación de la Inspección de trabajo, tanto en este ámbito como en lo que se refiere a la lucha contra el trabajo informal (en definitiva el trabajo infantil también es caracterizado en muchas ocasiones y países como trabajo informal), como se pone de manifiesto en la siguiente tabla, que responde a la siguiente cuestión:

“¿Existen medios que brinden certeza y transparencia a los empleadores y trabajadores en cuanto al actuar inspectivo?, en cuanto a las acciones para la formalización del empleo”

PAISES	SI/NO	NORMA/PROGRAMA
Argentina	SI	Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)
Bolivia	NO	
Brasil	SI	Proyecto de la Secretaría de Inspección del Trabajo, PLANCITE
Chile	NO	
Colombia	NO	
Costa Rica	NO	
Cuba	NO	
Ecuador	SI	La inspección de trabajo coordina sus acciones con otros organismos estatales a fin de proceder con la formalización del empleo es así como remite informes al IESS para que registre a los trabajadores que el momento
El Salvador	NO	
España	SI	Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros el 27 de abril de 2012
Guatemala	NO	
Honduras	SI	Actualmente la Inspección de Trabajo está programando acciones para la formalización del empleo

México	SI	El 17 de junio de 2013, el Gobierno de México suscribió con la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Nicaragua	NO	
Panamá	NO	
Paraguay	SI	A través de campañas de concientización y también a través de la inspección realizada a las empresas.
Perú	SI	Inicialmente son las labores de prevención, promoción y difusión de normas socio laborales
Portugal	NO	
República Dominicana	SI	
Uruguay	SI	La Inspección del Trabajo a través de la División Condiciones Generales del Trabajo es la especialista del control de esa normativa laboral.
Venezuela	NO	

Por tanto, en algunos de los países la Inspección de Trabajo no puede intervenir directamente en la vigilancia del sector informal, teniendo en cuenta además la evidencia de que en conjunto y según datos de la OIT, más del 50% del trabajo en la Región es de carácter informal.

El trabajo infantil entra en esta categoría de trabajo informal, y como no puede ser de otra forma, se evidencia que más del 90% de la mano de obra infantil se encuentra dentro del sector informal de trabajo.

En algunas de las actividades donde más puede concentrarse el trabajo infantil, como son los sectores de la minería y de la pesca, pueden existir dificultades de coordinación y de competencias con otras Inspecciones específicas o policías de trabajo. En la gran mayoría de países, por ejemplo, la Inspección de Trabajo no tiene competencias para las visitas, inspecciones o vigilancia de las minas, existiendo una Policía minera que es quien tiene dicha competencia y que habitualmente depende de otra Administración, en general de Industria o similar.

También en los sectores de la agricultura o el trabajo doméstico, los inspectores tienen dificultades de planificación previa, al no existir registros específicos de los independientes/autónomos agricultores o, en el caso del trabajo doméstico, no estén dadas de alta en el seguro los demandantes de este trabajo. Con carácter

general, no existen posibilidades de cruces de datos con las bases de datos de la Hacienda Pública, con los datos de escolarización o con el Censo para poder establecer y planificar, al menos, campañas dirigidas de lucha contra el trabajo infantil.

De la misma forma, es conocido que todos los países de la Región disponen de Programas Generales, Específicos y Territoriales de erradicación del trabajo infantil y que estas Estrategias son renovadas periódicamente en el tiempo, con ejecuciones en muchas de las ocasiones puntuales y/o ocasionales. También es sabido que, más frecuentemente de lo deseado, los países tienen limitaciones presupuestarias para dotar de equipos formados, remunerados adecuadamente y con suficiente autoridad y capacidad de actuación, por lo que en muchos momentos estos Programas de lucha contra el trabajo infantil no son ejecutados con eficacia demostrable.

Por las razones apuntadas, en muchos países de la Región, la labor de la Inspección de Trabajo en este tipo de programas es de carácter informativo y pedagógico, que van más allá de la propia acción de inspección laboral. Precisamente por esta limitación competencial, es imprescindible la coordinación institucional de la Inspección de Trabajo con otras Administraciones Públicas como la responsable del Sistema Educativo, así como con otros agentes gubernamentales que protejan los derechos de la infancia.

A pesar de estas dificultades, recientemente el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas afirmaba la importancia del sistema de inspección laboral para garantizar los derechos de las personas menores de edad, en la Observación general N° 16 (CRC/C/GC/16), “Las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño (2013)”:

- *“Los organismos con competencias de supervisión pertinentes para los derechos del niño, como los organismos de inspección en los ámbitos laboral [...] también pueden contribuir a la provisión de medios de reparación. Estos organismos pueden investigar y supervisar de forma proactiva las violaciones de los derechos, y también pueden tener poder*

reglamentario que les permita imponer sanciones administrativas a las empresas que violen los derechos del niño. En todos los casos, los niños deberían poder recurrir a una justicia imparcial e independiente o exigir un examen judicial de los procedimientos administrativos (párrafo 30).

- *Una supervisión, vigilancia o inspección inadecuadas por parte de estos órganos puede dar lugar a graves violaciones de los derechos del niño, como la violencia, la explotación o el descuido. Los Estados deben velar por que la prestación de estos servicios no ponga en peligro el acceso de los niños a los servicios por motivos discriminatorios, especialmente en el marco del principio de protección contra la discriminación, y porque, en todas las ramas del sector de los servicios, los niños tengan acceso a un órgano de supervisión independiente, a mecanismos de denuncia y, cuando proceda, a un recurso judicial adecuado que les permita acceder a recursos efectivos en caso de vulneración de sus derechos. El Comité recomienda que se establezca un procedimiento o mecanismo permanente de supervisión que vele por que todos los proveedores no estatales de servicios tengan y apliquen políticas, programas y procedimientos acordes con la Convención (párrafo 34).*
- *Generalmente, la falta de aplicación o el cumplimiento deficiente de las leyes que regulan las empresas plantean los problemas más críticos para los niños. Hay una serie de medidas que los Estados deben adoptar para garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivos, entre otras: a) Fortalecer los organismos reguladores responsables de la supervisión de las normas relativas a los derechos del niño, como la salud y la seguridad, los derechos del consumidor, la educación, el medio ambiente, el trabajo, y la publicidad y la mercadotecnia, de modo que cuenten con las competencias y los recursos suficientes para vigilar e investigar las denuncias y establecer y hacer aplicar recursos contra las violaciones de los derechos del niño (párrafo 61.a)”.*

En resumen, a partir de diversos instrumentos internacionales se reconoce un vínculo entre la inspección laboral y la erradicación del trabajo infantil. Así, la Inspección de Trabajo permite detectar cuándo se vulneran los derechos de los niños para, a partir de esa situación, poder adoptar las medidas correctivas correspondientes.

Para clarificar la situación, cabe señalar que en lo relativo a la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, recogidas en el Convenio 182 OIT, la naturaleza de algunas de estas situaciones como la trata, prostitución, pornografía, tráfico de estupefacientes, etc.) y la ubicación donde se realizan controles para su detección, como en la calle, aeropuertos, fronteras, etc., hace que en muchos de los países de la Región, la Inspección de Trabajo no tenga competencias para el control y vigilancia de estas situaciones.

Esta afirmación tiene sentido ya que en la mayoría de los países las peores formas de trabajo infantil constituyen delitos y, por ende, son competencia de las entidades de persecución y sanción criminal: Policía Nacional, Ministerio Público, Poder Judicial. Sin embargo, en algunos países, como Perú y Paraguay, a la Inspección de Trabajo se le ha dotado de esta función como Organismo principal de control y de aplicación de la ley para dar cumplimiento a las exigencias de los convenios OIT en general, entre los que está incluido el citado Convenio 182 sobre peores formas de trabajo infantil.

La mayoría de los países de la Región no dispone de secciones de la Inspección de Trabajo dedicada exclusivamente al trabajo infantil, aunque sin embargo la mayoría de países han diseñado e implementado planes de capacitación en esta materia para sus inspectores de trabajo.

Solamente Bolivia, Ecuador y Perú (hasta 2006 existió también en Brasil), disponen de una Inspección específica para la erradicación del Trabajo infantil. En otros países hay experiencias parciales en este sentido, en Colombia para la minería de carbón y exportación de flores, en Chile para la exportación del sector conservero en Chile y en el café en Centroamérica para el sector cafetero.

En todo caso, se evidencia que la existencia o no de especialización en la Inspección de Trabajo no garantiza la mayor o menor eficacia en este desafío, pues básicamente ésta depende de la dotación de recursos, de la coordinación institucional y de la voluntad política para ello.

4.3. Actuación de la Inspección de trabajo en la lucha contra el trabajo infantil

La Inspección de Trabajo de los países debe adoptar imprescindiblemente un enfoque hacia el trabajo infantil, abordando este concepto en toda su dimensión para lograr éxitos reales y perdurables.

Sería necesario para ello que la inspección de trabajo pueda tener la capacidad para detectar casos de trabajo infantil y, a su vez, pueda adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de las personas menores de edad involucradas. Los inspectores pueden realizar la labor preventiva e informativa a empleadores y trabajadores sobre este fenómeno y, entre otras cosas, asesorarlos sobre cómo eliminarlo. En el lugar de trabajo, también pueden hacer uso de sus poderes en materia de aplicación de la ley, velando porque:

- se retire a los niños de los lugares de trabajo en los que realizan trabajos peligrosos y se los remita a las autoridades competentes, que se ocuparán de escolarizarlos o impartirles una formación profesional.
- se proteja plenamente la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, de los niños que han cumplido la edad mínima autorizada de admisión al empleo (entre los 14 y los 17 años de edad, dependiendo del país). La protección puede lograrse introduciendo mejoras generales en materia de seguridad y salud en el lugar de trabajo y evitando que los pequeños realicen tareas peligrosas.

Otra de las dificultades que presenta la labor inspectora, que hay que tener en cuenta y que es puesta de manifiesto por los propios inspectores, es el entorno socioeconómico y cultural en el que se desarrolla el trabajo infantil. Con carácter

general, les desalienta para intervenir, y se encuentran frente a un muro de incompreensión y resistencia ante la falta de respuestas sociales a esta problemática, manifestando a la vez, que en numerosas ocasiones, la falta de colaboración de otras instituciones. Por ello, y teniendo en cuenta el Convenio 81 y la Recomendación 146 de la OIT, se hace necesario establecer una estrecha colaboración entre los inspectores de trabajo y otros actores sociales que actúen con la temática de infancia.

Por tanto, la función del inspector en materia de trabajo infantil debería dirigirse hacia la capacidad para acceder a los lugares de trabajo sin dificultad en cualquier comento, exigir al empleador el cumplimiento de la normatividad legal, informar de la situación y tomar medidas contra los incumplimientos, hacer partícipes a las autoridades relacionadas (educación, policía, etc.), imponer sanciones si disponen de la competencia para ello y promover mejoras en el caso de adolescentes trabajando

Para esta labor, la Inspección de Trabajo debe tener una dimensión global interdepartamental, debiendo estar la propia Inspección vinculada a las Administraciones relacionadas con el contexto familiar, la escuela, los centros de salud, la protección de derechos, la inspección laboral, las defensorías y fiscalías, los jueces y los sindicatos, entre otros.

En todas las Recomendaciones internacionales, se insiste reiteradamente en esta cuestión. Es imprescindible la colaboración de los servicios de educación y salud con el sistema de inspección laboral, para posibilitar finalmente, la reinserción social y/o familiar del adolescente. Asimismo, se evidencia el necesario apoyo con las entidades encargadas de la persecución de delitos en los casos de las peores formas de trabajo infantil: La cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y el sistema de inspección del trabajo es esencial para la aplicación del Convenio de la OIT nº 81. Por otra parte, la colaboración entre los organismos policiales y el Ministerio Público puede contribuir de manera importante a garantizar que las investigaciones

permitan llevar adelante el enjuiciamiento de los autores de delitos relacionados con las peores formas de trabajo infantil.

La ausencia de esta imprescindible relación seguramente va a generar ineficiencias, duplicidad de recursos y actuaciones, a la vez que ausencia de otras acciones, descoordinación institucional, falta de visión global, pérdida de impacto, incoherencias, etc., que pueden llevar a la dilución total de responsabilidades y a la falta de eficacia del conjunto de programas puestos en marcha. Esta situación debe ser tenida en cuenta ya que la parte más invisible del trabajo infantil es muy poco visible, se trata del trabajo doméstico, los trabajos en el ámbito rural, el trabajo familiar en el domicilio, etc.

Se hace necesario por tanto, constituir redes integradas por diversos organismos de la Administración, organizaciones de empleadores y de trabajadores e instituciones de la sociedad civil. Ninguna organización puede resolver por sí sola el problema del trabajo infantil, por lo que se requiere la cooperación y la coordinación en todos los niveles para afrontar esta problemática, y no solamente abordarlo desde la Inspección de Trabajo.

De esta forma, la Inspección del Trabajo podrá actuar de manera más efectiva sobre la realidad de esta situación. La función de detectar irregularidades y actuar reactivamente se verá sustituida por una actitud proactiva, de acción preventiva, en la que el inspector de trabajo asuma otro papel. En ese contexto, los inspectores del trabajo además de sus funciones propias de fiscalización, asumen funciones de concienciación y promoción de campañas sobre el tema.

4.4. Protocolos de actuación de la Inspección de trabajo en la lucha contra el trabajo infantil

Un instrumento que garantiza la homogeneidad de las actuaciones de la Inspección de Trabajo en la lucha contra el trabajo infantil, (pero no solo de esta Institución, sino también del resto de Instituciones gubernamentales) y permite sistematizar los planes nacionales establecidos, lo constituyen las Guías de aplicación, Protocolos, Procedimientos de actuación, etc.

A pesar de la gran intensidad del fenómeno en la Región, son contadas las Inspecciones de Trabajo que disponen de este tipo de instrumentos de manera centralizada y a nivel nacional. Algunos países como Argentina disponen de protocolos en los gobiernos regionales, que no trascienden al conjunto de la Nación, perdiéndose información y sistematización de la misma y debilitando la propia actuación de la Inspección.

Se han localizado este tipo de protocolos en Perú, México, Paraguay, Colombia

- Guía de Coordinación Interinstitucional para la Atención a Trabajadores menores de 18 años de Paraguay. 2011

Esta guía tiene por objetivo facilitar la labor de las personas que toman conocimiento de estas situaciones y aquellas que son receptoras y canalizadoras de las denuncias en los organismos públicos. Con un esquema de fácil comprensión, cualquier persona que tome conocimiento de casos de abusos o peligro en situaciones de trabajo para los niños, niñas y adolescentes, puede denunciar el hecho. La misma puede ser presentada tanto en el ámbito administrativo como en el judicial.

La guía prevé dos tipos de supuestos:

- a) Cuando se registran casos concretos de trabajo infantil, o sea, niños menores de 14 años, que realizan actividades económicas poniendo en peligro bienestar y desarrollo pleno, y*
- b) Cuando tiene lugar una denuncia laboral, o sea, de adolescentes de 14 a 18 años, en la cual se desea iniciar un juicio laboral.*

- Protocolo de coordinación interinstitucional para la atención de personas trabajadoras menores de edad. Costa Rica 2008

La población infantil es detectada por la Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (OATIA) en colaboración con la Inspección de Trabajo. Lo relacionado con trabajo infantil tendrá un trato preferente sobre aquellos otros que tienen que ver con trabajo adolescente, de la misma forma en que los asuntos relacionados con trabajo infantil y adolescente peligroso, tendrán ese mismo trato respecto de aquellos que se realizan en condiciones de no peligrosidad.

- Guía para el desarrollo del Programa de Asistencia Técnica PAT de erradicación del trabajo infantil. Colombia 2014-2015.

Es un instrumento que contiene los lineamientos para el desarrollo del Programa de Asistencia Técnica Territorial PAT y orienta a los gobiernos locales sobre la forma como deben apoyar los procesos desde la convocatoria a los actores sociales pasando por el seguimiento al desarrollo y la aplicación de los diferentes temáticas preparadas con las metodologías virtuales y presenciales, hasta la evaluación y seguimiento a través de indicadores preparados para medir los impactos en cuanto a planes de acción, ofertas de servicios, servicios para los niños y las familias con un enfoque de intervención: diagnóstico, prevención, tratamiento y restitución de derechos.

- Protocolo de actuación Sectorial en Trabajo Infantil. Perú, 2013

Este Protocolo de Actuación Sectorial en Trabajo Infantil, establece el marco que orienta la actuación de los diferentes órganos de línea, unidades orgánicas, programas, proyectos y organismos públicos comprendidos en el ámbito de competencia del Sector Trabajo y Promoción del Empleo en lo relativo a la prevención y erradicación del trabajo. Pretende ofrecer pautas de actuación que contribuyan básicamente:

- a) A una acción articulada de las unidades orgánicas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y,
 - b) A la elaboración y aplicación de estrategias de investigación eficaces que optimicen el uso de las facultades inspectivas en la investigación y faciliten la elaboración de conclusiones consistentes.
- Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente. Argentina 2011

Esta Coordinación asiste técnicamente a la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y la Seguridad Social de la Secretaría de Trabajo en la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente e insta al cumplimiento del objetivo del Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo infantil 2011-2015, que establece la necesidad de fortalecer los sistemas de inspección del Trabajo en esta materia y promover la figura del inspector de trabajo como actor clave para la protección de la infancia y la adolescencia.

En este marco, se ha puesto en funcionamiento el Aplicativo COODITIA, que permite conocer toda la historia de la inspección, desde su origen hasta su efectiva resolución por el área administrativa laboral local, así como el resultado obtenido en materia de ayuda social para el niño, niña y/o adolescente cuyos derechos se han visto vulnerados por ser víctimas del trabajo infantil o del trabajo adolescente irregular.

La Secretaría de Trabajo del MTEySS de la Nación, de la cual dependen inspectores y fiscalizadores, lideró el proceso de instalación de principios básicos, estándares o directrices que deberán respetar y garantizar todas las áreas laborales, cuando desde la inspección se aborda a un niño, niña o adolescente trabajador, y que fueran consensuados con las distintas jurisdicciones y en mayo 2011 las Administraciones laborales del país aprobaron los “Estándares mínimos para el abordaje del Trabajo Infantil y Adolescente a través de la Inspección del Trabajo”.

Los estándares mínimos consensuados fueron los siguientes:

1. Responsabilidad: Asumir en tanto funcionarios públicos, la responsabilidad que como imperativo legal establecen las normas en materia de protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (N° 26.061) y la ley de prohibición de trabajo infantil y protección del trabajo adolescente (N°26.390).
2. Trabajo adolescente: Reconocer en los términos de la ley 26.390 la franja etaria entre 16 y 18 años como una categoría diferenciada de trabajadores/as que cuentan con una protección particular.
3. Capacitación de los inspectores: Brindar con continuidad a los inspectores de trabajo de un marco conceptual y operativo para el abordaje del trabajo infantil y del trabajo.
4. Trabajo artístico y normas de procedimiento a los efectos de su autorización: Dictar las normas reglamentarias del régimen de excepción a la prohibición del trabajo infantil, cuando la finalidad sea la participación de niñas y niños en representaciones artísticas, en consonancia con las disposiciones del Convenio OIT N° 138.
5. Instrumentos actuariales: Diseñar instrumentos específicos y diferenciados para relevar datos de trabajo infantil y trabajo adolescente considerando los componentes educativos y sociales, instando a la unificación de criterios y contenidos a nivel país.
6. Articulación para la restitución de derechos: Actuar articuladamente con los organismos y actores competentes en el marco de la corresponsabilidad para lograr la restitución de los derechos vulnerados a los niños, niñas y adolescentes detectados por la inspección del trabajo.
7. Explotación sexual de niñas, niños y adolescentes y trata de personas: Tratándose de tipos delictivos, la inspección deberá dar aviso inmediato al organismo competente en la materia.

Actualmente, en el marco de las reuniones técnicas del Consejo Federal del Trabajo se está trabajando en la profundización de cada uno de estos estándares.

Así mismo, en Argentina, la CONAETI en conjunto con las COPRETIS han consensuado un circuito de actuación interjurisdiccional, pero que no llega a establecer competencias en la implementación de los diferentes componentes del Plan, teniendo en cuenta además que se trata de un país federal, donde cada provincia cuenta con autonomía y dispositivos normativos e institucionales propios.

- Protocolo de inspección del trabajo en materia de erradicación del trabajo infantil y protección al trabajo adolescente permitido. México 2008

Este instrumento ha sido elaborado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a través de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo de México en coordinación con la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México y las autoridades del trabajo en las entidades federativas.

Establece los principios que deben seguir los inspectores, la secuencia de acciones a desarrollar y las posibles actuaciones y sanciones derivadas de los incumplimientos detectados, así como de la consiguiente reinserción del niño al sistema educativo.

4.5. Procedencia de las actuaciones de la Inspección de Trabajo en cuanto a la detección de trabajo infantil

Para finalizar este capítulo se realiza un apunte del resultado de la interesante investigación llevada a cabo en 2015 por la Red de Niñez y Adolescencia de la Federación Iberoamericana del Ombudsman ***“Alcances y limitaciones de las Inspecciones laborales en la erradicación del trabajo infantil en Iberoamérica”***.

Este estudio pone de manifiesto que *“En el universo estudiado, los procesos de inspección se inician debido a una combinación de mecanismos entre los cuales predominan las denuncias ciudadanas (sean telefónicas y vía página web, entre otras), los operativos programados y otros operativos específicos en áreas críticas de trabajo infantil. En un menor número de países, el origen de la inspección es resultado de derivaciones de otras áreas de gobierno tales como las Defensorías, autoridades administrativas de infancia, poder judicial, entre otras. Los escasos casos en que existen derivaciones de otras áreas de gobierno hacia las áreas de fiscalización laboral podrían interpretarse, eventualmente, como una ausencia o debilidad de los mecanismos formales y/o informales de articulación entre las distintas agencias gubernamentales de protección de derechos y de fiscalización laboral”*.

Así mismo, utilizando el resultado de este estudio, el origen de las denuncias por trabajo infantil son las siguientes, por orden de magnitud:

- Denuncias ciudadanas, con un 26%.
- Operativos generales programados, con un 26%.
- Operativos específicos en áreas críticas de trabajo infantil, con un 21%.
- Derivaciones de otras áreas de gobierno, con un 16%.
- De oficio o por denuncia anónima, con un 3%.
- Inspecciones programadas por los Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, con un 3%.
- Otras vías, con un 5%.

5. Propuesta OISS de actuación de la Inspección de Trabajo en la detección del trabajo infantil

Los principios que deben regir la actuación de los inspectores de trabajo en relación con el trabajo de menores, son, entre otros:

- Respetar y garantizar los derechos de los menores en edad permitida.
- Realizar las actuaciones precisas en tiempo breve y sujetas a las formalidades que el marco legal establezca
- Priorizar las actuaciones que puedan ser constitutivas de delitos relacionados con los derechos humanos, y en particular con las peores formas de trabajo infantil.
- Reconocer a los niños como grupo especialmente vulnerable.
- Poner en conocimiento inmediato de la autoridad competente (policial) la detección de situaciones de trabajo infantil.
- Paralizar de inmediato la actividad laboral en la que se detecte la presencia de niños trabajando.
- Ante la duda en la edad de los menores que estén trabajando, retirarlos de la actividad laboral que estén desarrollando, procediendo de inmediato a verificar la edad y avisar, si es necesario, la presencia de los padres o tutores.

También con carácter general y teniendo en cuenta los procesos de funcionamiento de este colectivo en los diferentes países de la Región, se puede establecer un conjunto de obligaciones comunes relacionadas con el seguimiento del trabajo infantil, que podrían ser las siguientes:

- Respetar, promover, proteger y garantizar en el ámbito de su competencia, los derechos humanos de niños y adolescentes trabajadores en edad permitida.
- Prevenir las violaciones de derechos humanos de niños y adolescentes y colaborar con las autoridades competentes en la investigación, de las mismas.

- En todas las actuaciones inspectoras, identificarse con credencial debidamente autorizada ante los empleadores y trabajadores.
- Poner en conocimiento de sus superiores de hechos constitutivos de violaciones de derechos de los niños, para solicitar la intervención de otras autoridades competentes que permitan garantizar la protección de los derechos de niños y adolescentes que pudieran estar en riesgo.
- Levantar acta rigurosa de cada inspección que practiquen, con intervención de las personas que participan en la diligencia, en la que se manifieste el resultado global de la inspección, haciendo constar las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo, en particular las relativas a la protección de niños en el ámbito laboral.
- Entregar una copia del acta al empleador o su representante y, según los procedimientos establecidos, también a los representantes de los trabajadores y a los acompañantes-agentes gubernamentales.
- En caso de detección de trabajo infantil o de adolescentes trabajando en situaciones de alto riesgo, retirarlos inmediatamente del lugar de trabajo y comunicar y ponerlos a disposición de las autoridades gubernamentales presentes, activando el protocolo de protección existente.

Con carácter general la actividad de la Inspección de Trabajo debe estar encaminada hacia los siguientes focos:

- La autoridad de la Inspección de Trabajo, debe establecer una planificación semestral al menos, de los centros a visitar para la detección de trabajo infantil, en función de los siguientes parámetros:
 - Nivel de escolarización de la zona.
 - Actividad industrial.
 - Zonas geográficas.
 - Grado de riesgo.
 - Volumen de trabajadores.

Esta planificación requiere de la participación y coordinación de las autoridades competentes en las zonas de influencia (alcaldía, educación, policía,...).

- Inspección física del centro de trabajo para verificar las áreas de trabajo que integran la totalidad del centro.
- Verificar en las empresas la efectividad de la prohibición de emplear a niños y niñas con edad inferior a la establecida legalmente.
- Las empresas podrían establecer una Política comprometiéndose a no contratar a niños, y a verificar que las empresas suministradoras y proveedores habituales tampoco empleen a niños con edad inferior a la establecida.
- Entrevistas con los trabajadores para detectar la existencia de niños trabajando en alguna de las tareas o faenas dentro del centro de trabajo. Este chequeo debe ampliarse a que tampoco se detecte la presencia de niños y niñas entregando mercancías, paquetería o ayuden a familiares que sean proveedores.

Como ya ha sido indicado, el origen de las actuaciones de las Inspecciones sobre trabajo infantil que se llevan a cabo en los países de la Región, provienen mayoritariamente de Operativos generales programados y de Operativos específicos en áreas críticas de trabajo infantil, con más de un 40% de todas las actividades. De ahí la importancia que tiene la planificación y programación de operativos específicos de actuación de carácter anual.

Ni que decir tiene que, al amparo del Convenio nº 81 de la OIT, todos los países disponen de potentes estructuras y cuerpos de Inspección de Trabajo, contando con regímenes que desarrollan funciones, responsabilidades y procedimientos de actuación, así como el consecuente proceso de actas de infracción y registro de las mismas. Los Inspectores de Trabajo tienen, por tanto, sus competencias definidas legalmente y desarrollan su actividad inspectora en condiciones de debida diligencia, prioridad, integralidad, indivisibilidad e interdependencia, progresividad y no regresividad, y universalidad.

Como un aporte más para el objetivo común de facilitar instrumentos y herramientas que mejoren la sistematización de la lucha contra el trabajo infantil, se propone a continuación una metodología de carácter general para que sea la

base de trabajo de los inspectores de trabajo para los Operativos o Programas específicos para detectar y actuar ante posibles sospechas de trabajo infantil en los centros de trabajo.

1.- Etapa de planificación y programación

a) Sistematización de la información

En esta etapa, la actividad más importante es la sistematización de la información sobre sectores, actividades, territorios, etc., en los que el trabajo infantil se evidencie como práctica habitual. Para esta labor, es imprescindible acudir a información de otras Administraciones y Poderes Públicos nacionales y locales como pueden ser:

- Educación, chequeo de las zonas geográficas donde tenga mayor incidencia el fracaso escolar y la falta de escolaridad.
- Industria, localización de industrias manufactureras, industrias agrícolas y rurales, etc.
- Alcaldías, veedurías y municipalidades para conocer los censos de población infantil.
- Informes y registros de las infracciones de la propia Inspección de Trabajo sobre de trabajo infantil realizadas en años anteriores.
- Sistemas nacionales de información sobre trabajo infantil, por ejemplo el SIPI, iniciativa que desarrolla el IIFE UNESCO Buenos Aires y la OEI a través del proyecto SITEAL, y que se hace efectiva a partir del apoyo y compromiso de UNICEF y la Fundación ARCOR.
- Otras fuentes.

Los posibles cruces de la información disponible, pueden generar una planificación realista y poderosa de actuación en las zonas y actividades de mayor incidencia del trabajo infantil.

b) Planificación de las actividades a realizar

La información obtenida en la etapa anterior debe facilitar el planteamiento, dentro del Programa anual de la Inspección de Trabajo nacional, de un programa específico de inspección sobre trabajo infantil, estableciendo objetivos generales e individuales de actividad. El Programa derivado debe ser realista, consensuado y objetivable.

Los Programas a determinar deben ser tanto de carácter informativo como de intervención. Seguramente estos Programas, deben ser una combinación de ambos parámetros, primero informativo hacia las autoridades locales o regionales, promoviendo reuniones informativas del programa a desarrollar con los agentes sociales de la zona y los agentes gubernamentales (maestros, policía, municipalidades, etc.) y después de intervención directa en las empresas y lugares de actividad laboral.

Los Programas anuales de inspección en materia de trabajo infantil deben incluir las acciones específicas con otras Dependencias competentes para detectar y erradicar el trabajo infantil, e incluso prever el acompañamiento en las inspecciones de otros agentes gubernamentales de dichas Dependencias. Atendiendo a los criterios anteriores, se propone que el Programa específico sobre trabajo infantil incluya, al menos, los siguientes conceptos:

- Período de tiempo para su ejecución.
- Detalle de la actuación con indicación de los centros de trabajo a visitar, clasificados por zonas, municipios, etc., y por la actividad laboral que realicen y su grado de riesgo, y el número de trabajadores con los que cuente.
- Detalle y comunicaciones a realizar a las autoridades competentes con las que se contará.

Sería conveniente acompañar las campañas informativas con soportes físicos sobre la importancia de la erradicación del trabajo infantil, acompañados de la legislación nacional al respecto.

c) Información a las autoridades locales

Es necesario establecer una vinculación directa con las instituciones de educación, policía y otros departamentales gubernamentales para facilitar la eficacia de las visitas de inspección. Con carácter previo deberían ser avisados dichos organismos de la visita de los inspectores de trabajo para garantizar una correcta coordinación de actuación.

2.- Etapa de intervención

Se considera que las visitas de inspección para la detección de trabajo infantil son de carácter extraordinario, toda vez que algunas de las Inspecciones de Trabajo de países de la Región no tienen la competencia para actuar en este campo. En cualquier caso, se propone la siguiente secuencia de actuación:

Integrantes:

Es recomendable que el inspector esté acompañado de algún agente gubernamental competente en la materia, de ámbito local o nacional, o autoridad pública.

Secuencia de actuación durante la visita:

- Identificación del inspector y acompañantes ante el empleador o su representante.
- Si es pertinente, el Inspector entregará al empleador información sobre el motivo de la visita.
- El Inspector solicitará del empleador la presencia de alguno de los representantes de los trabajadores.
- Según las legislaciones nacionales, será necesario o no que el Inspector solicite al empleador la presencia de algún testigo por parte de la empresa, y en caso de no utilizar este derecho, podría proponerlo el propio Inspector.

- Mantendrá una entrevista exclusiva con los representantes de los trabajadores recabando información tanto de la posibilidad de que existan niños trabajando en el centro de trabajo, como de la existencia de adolescentes y en qué actividades desarrollan su actividad.
- El Inspector solicitará al empleador que le facilite la información necesaria de los adolescentes que se encuentren en el centro de trabajo en ese momento.
- El Inspector solicitará al empleador que le otorgue facilidades para verificar físicamente todas las áreas que integran el centro de trabajo, a fin de entablar contacto directo con los trabajadores, sin que esta actividad afecte el proceso productivo de la empresa.
- El Inspector Iniciará la visita por aquellos lugares donde se encuentren trabajando adolescentes según la información proporcionada por el empleador y los representantes de los trabajadores.

En caso de detectar sospecha de trabajo infantil:

- Si durante la visita, el Inspector detecta sospechas de niños trabajando con edad inferior a la establecida,
 - Lo retirará inmediatamente de su puesto de trabajo. Con carácter previo, y si es preciso, el Inspector podrá conversar en privado con el menor.
 - Solicitará del empleador la documentación/contrato de trabajo para verificar la legalidad.
 - En caso de confirmación de trabajo infantil, procederá a retirarlo del lugar de trabajo poniéndolo en custodia de los agentes gubernamentales acompañantes
- Una vez finalizada la visita de inspección, y en el caso de haber constatado la presencia de niños trabajando, activará el protocolo nacional establecido de puesta a disposición de las autoridades policiales, educativas y/o sociales de protección de los derechos de los niños, para garantizar esta protección.

- En el Acta de visita, el Inspector constatará todos los hechos acaecidos, dejando constancia expresa del proceso de entrega y custodia del menor a las autoridades gubernamentales presentes.

En caso de detectar adolescentes trabajando:

- Si durante la visita o bien por la información previa recibida del empleador, el Inspector detecta adolescentes trabajando:
 - Realizará una entrevista con el adolescente, tratando de obtener información directa de las condiciones de contratación y de las condiciones en que realiza su trabajo, tiempos de trabajo, formas de retribución, etc. Si es preciso, el Inspector podrá retirar al adolescente del puesto de trabajo y tener dicha conversación en privado.
 - De forma prioritaria, procederá a la inspección de ese puesto de trabajo valorando las condiciones de seguridad y salud que se presentan. En esta valoración o chequeo se tendrán en cuentas los requisitos establecidos en el Convenio nº 138 de la OIT.
 - Solicitará del empleador la documentación/contrato de trabajo para verificar la legalidad.
 - En caso de que el Inspector confirme que las condiciones de trabajo no son las adecuadas para un adolescente o que su investigación haga sospechar que se trata de trabajo infantil, procederá a retirarlo del lugar de trabajo poniéndolo en custodia de los agentes gubernamentales acompañantes.
- Una vez finalizada la visita de inspección, y en el caso de haber constatado la inadecuada presencia de adolescentes trabajando en condiciones inadecuadas según la legislación nacional establecida, pondrá a dichos adolescentes a disposición de las autoridades policiales, educativas y/o sociales de protección de los derechos de los niños, para garantizar esta protección.

3.- Finalización de la visita de inspección

a) Solicitud de información y documentación

Para verificar y garantizar la rigurosidad del procedimiento inspector, una vez finalizada la visita, el Inspector solicitará al empleador o su representante, al menos, la siguiente documentación:

- Documentación oficial de identificación y vinculación de la empresa al empleador o su representante legal, así como la documentación oficial de estar al corriente de pago de los tributos, cotizaciones y pagos al Seguro Social exigibles.
- Documentación acreditativa de inspecciones de seguridad y salud en el trabajo o en su caso, Programa de Seguridad e Higiene o relación de medidas preventivas generales y específicas de seguridad e higiene en el trabajo que contenga previsiones sobre menores de edad, realizadas por la Aseguradora de riesgos, consultoría de prevención o de carácter propio.
- Documentación acreditativa de la oficialidad de los representantes de los trabajadores.
- Documentación para la identificación y domicilios de los testigos presentes.
- Listado de trabajadores ocupados menores de 18 años (o la edad legal para no ser considerado adolescente trabajador) en el centro de trabajo, con información sobre la edad, nivel de escolaridad, fecha y lugar de contratación, entre otros datos.
- Copia de los contratos de adolescentes trabajadores existentes.

b) Levantamiento de Actas

El Inspector del trabajo levantará el Acta pertinente que debe contener todos los resultados de la inspección realizada y que incluirá de forma obligatoria las firmas de todos los participantes en dicha visita, empleador, representantes de los trabajadores, testigos y acompañantes gubernamentales.

El Inspector de Trabajo deberá dejar una copia del Acta al empleador o a su representante legal.

En el plazo establecido por la legislación nacional, el Inspector del trabajo hará llegar el acta de inspección a sus superiores y a la Oficina Administrativa para seguir el procedimiento inspector con la comunicación de las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico.

4.- Actuaciones en caso de detección de trabajo infantil o ilegal trabajo de adolescentes

Una vez concluida la visita de inspección, el Inspector del trabajo dará aviso de inmediato, según el procedimiento establecido por escrito o personándose ante las autoridades competentes, para la atención a niñas, niños o de adolescentes expuestos a trabajo permitido.

Para garantizar la debida protección al menor y adolescente trabajador, en los protocolos y procedimientos de las inspecciones de trabajo nacionales debe existir claramente establecido como se realiza este proceso y cuáles son las competencias y responsabilidades del Inspector de Trabajo.

Claramente, además, deben estar involucrados la policía, los servicios de empleo, los servicios sociales, los servicios de salud y la atención educativa.

5.- Seguimiento del trabajo infantil o ilegal trabajo de adolescentes en las empresas. Monitoreo de los casos investigados.

Es imprescindible disponer de bases de datos por país que recojan las actuaciones de la Inspección de Trabajo en materia de trabajo infantil. Ello contribuye a dotar de mayor eficacia a futuros programas que se lleven a cabo.

Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Ecuador, Panamá, México, Perú y Costa Rica entre otros países, disponen de este tipo de sistemas de monitoreo que deberían extrapolarse al resto de países. En este sentido, la OIT dispone de un programa, el IPEC/SIMPOC (Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil/Programa de Información Estadística y Monitoreo en Materia de Trabajo Infantil), a través del que ya ha ejecutado 38 evaluaciones rápidas de las peores formas de trabajo infantil en 19 países y un área fronteriza. Los estudios se han realizado utilizando una nueva metodología de evaluación rápida sobre trabajo infantil, elaborada conjuntamente por la OIT y UNICEF.

Las evaluaciones rápidas se enfocaron en las siguientes categorías de peores formas de trabajo infantil: esclavitud; labores domésticas; utilización de los niños como soldados, tráfico de niños, trabajo peligroso en agricultura comercial, pesca, trabajo en depósitos de basura, en minas, trabajo en el ambiente urbano; explotación sexual y trabajo de niños y niñas en las calles.

Es interesante su consulta ya que proporciona una gran riqueza de información.

Como buena práctica, se destaca la llevada a cabo en Panamá, mediante la ***Guía para el seguimiento de casos del sistema de monitoreo de trabajo infantil***, que es un idea bien interesante para el seguimiento de casos de trabajo Infantil y consiste en la instauración de una unidad específica que se encargue del monitoreo en la Dirección Contra el Trabajo Infantil y Protección del Adolescente Trabajador (DIRETIPAT), además de llevar a cabo la digitalización, sistematización y organización de todas las fichas, formatos y demás documentos utilizados para captar datos e información referida a la atención de los casos de trabajo infantil.

6.- Otras actuaciones

Aunque consideramos que esta etapa no es responsabilidad directa de la Inspección de trabajo, si parece conveniente dejar constancia de las actuaciones

de otras áreas gubernamentales que siempre deben ser tenidas en cualquier procedimiento al respecto por la coordinación institucional transversal que debe existir y que es una forma de garantizar la ejecución eficaz de los programas de erradicación del trabajo infantil y trabajo irregular de adolescentes:

Programa de inserción social, dirigido a los padres y familias para sensibilizarlos en la erradicación del trabajo infantil.

Programa de ayuda económico-social, para facilitar la inclusión familiar en el ámbito laboral fuera del trabajo social.

Programa de atención educativa, incorporando a los niños detectados al sistema educativo nacional.

Programa de atención psicosocial, mediante la ejecución de acciones orientadas a la rehabilitación e inserción de las personas menores de edad detectadas en el ámbito laboral.

Programa de inserción laboral, mediante la inclusión en formación profesional para prepararlos para la actividad laboral.

Programa de empleabilidad, facilitando la promoción del empleo a este colectivo, en cuanto alcancen la edad legal de trabajo.

Los programas deben ser monitoreados también a fin de poder verificar en un futuro la situación de los niños detectados en trabajo infantil y adolescentes trabajadores, a fin de determinar si se han cumplido los requerimientos realizados.

6. Bibliografía

- Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020. OISS. 2014
- Declaración de PREVENIA 2014. VII Congreso Iberoamericano de Prevención de riesgos Laborales. OISS. México 2014
- Declaración del VIII Congreso Iberoamericano de Organismos de Regulación, Inspección, Control y Vigilancia de los Sistemas. Salud. Lima. 2015
- Convenio nº 81 sobre la inspección del trabajo. OIT. 1947
- Convenio nº 122 sobre la política del empleo. OIT. 1964
- Convenio nº 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura). OIT. 1969
- Convenio nº 144 sobre la consulta tripartita. OIT. 1976
- Convenio nº 29 sobre el trabajo forzoso. OIT. 1930
- Convenio nº 105 sobre la abolición del trabajo forzoso. OIT. 1957
- Convenio nº 138 sobre la edad mínima. OIT. 1973
- Convenio nº 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. OIT. 1999
- La acción del IPEC contra el trabajo infantil 2012-2013: Avances y prioridades futuras. OIT. 2014
- Declaración y Colusiones de la III Conferencia global sobre el trabajo infantil, Brasilia, octubre de 2013
- Buenas prácticas y experiencias exitosas para la PREVENCIÓN y ERRADICACION del trabajo infantil en América Latina. 17ª Reunión Regional Americana. OIT. Santiago de Chile 2010
- Guía para la implementación de un Sistema de Inspección y Monitoreo del Trabajo Infantil en los países del MERCOSUR y Chile. Cooperación española. OIT. 2003
- Material para agentes vinculados a la inspección de trabajo infantil y adolescente. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Argentina. 2011

- Las buenas prácticas de la inspección de trabajo en Brasil en la erradicación del trabajo infantil. Secretaria de Inspección del Trabajo Ministerio del Trabajo y Empleo de Brasil. 2010
- Inspección eficaz del trabajo infantil en Bolivia. Ministerio de Trabajo de Bolivia, 2008
- Protocolo de coordinación interinstitucional para la atención de las personas trabajadoras menores de edad. Ministro de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. Decreto nº 34423-2008
- Guía de Coordinación Interinstitucional para la Atención a Trabajadores menores de 18 años. CONAETI. Paraguay. 2009
- Programa de asistencia técnica para la prevención y erradicación del trabajo infantil. Ministerio de Trabajo. Colombia. 2012
- Alcances y limitaciones de las Inspecciones laborales en la erradicación del trabajo infantil en Iberoamérica. Red de Niñez y Adolescencia de la Federación Iberoamericana del Ombudsman. 2015
- Inspección y Trabajo Infantil y Adolescente. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Argentina. 2008
- El trabajo infantil en México: Avances y desafíos. Secretaria de Estado de Trabajo y Seguridad Social. México. 2014
- Manual de procedimientos de la Inspección de Trabajo. Versión 4.0. Dirección Provincial de Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Argentina. 2011
- Observación general Nº 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño. Comité de los Derechos del Niño. Naciones Unidas. 2013
- Tendencias de la inspección del trabajo frente a la formalización: experiencias de América Latina y el Caribe. Notas sobre Tendencias de la Inspección de Trabajo. Programa de promoción de la formalización en América Latina y Caribe (FORLAC). OIT. 2015
- Plan Estratégico para el Sistema de Inspecciones del Ministerio de Trabajo y Empleo de Ecuador. Documento preparado para la revisión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID-Perú) por el

equipo de facilitadores liderado por el señor Antonio Bernales bajo la supervisión y revisión del Dr. Miguel Jaramillo y la señora Rosa Ana Balcázar, Coordinadora General del Proyecto de USAID de Fortalecimiento de la Capacidad para el Comercio (Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia). 2006

- Protocolo de inspección del trabajo en materia de erradicación del trabajo infantil y protección al trabajo adolescente permitido. Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno Federal de México. OIT. 2012.
- Plan regional de la Inspección del Trabajo en Mercosur. MERCOSUR/GMC/RES. N° 22/09. 2009
- La Inspección del Trabajo en el Horizonte del Desarrollo Social Inclusivo y La Gobernabilidad Democrática. OIT. 2013
- Programa sobre Administración e Inspección de Trabajo. Programa LAB / ADMIN. OIT. 2010
- Los procesos de selección y formación de los inspectores de trabajo: Prácticas, programas y lagunas. Programa LAB / ADMIN. OIT. 2012
- Sindicatos y Trabajo infantil: una herramienta para la acción. OIT. 2016
- Optimización del cumplimiento de la legislación sobre el trabajo infantil a través de la colaboración entre los servicios de inspección del trabajo y los programas vigilancia y seguimiento del trabajo infantil. Reseña n° 1. OIT. 2017
- Guía para el seguimiento de casos del sistema de monitoreo de trabajo infantil en Panamá. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) Panamá. 2016
- Tendencias actuales y futuras sobre medición, evaluación y monitoreo. Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de trabajo infantil. 2017.
- <http://www.iniciativa2025alc.org/es/content/tendencias-actuales-y-futuras-sobre-medici%C3%B3n-evaluaci%C3%B3n-y-monitoreo>
- IPEC, SafeWork e International Association of Labour Inspection: Hazardous child labour: A law and practice report on the health and safety aspects of ILO Convention No. 182 in preparation for an ILO Tripartite Meeting of Experts on Hazardous Child Labour (Ginebra, OIT, 2005).



IV Conferencia mundial contra el trabajo infantil de 2017 Trabajos preparatorios

- Banco de buenas prácticas sobre Inspección Laboral en Iberoamérica. Secretaría de Estado de Trabajo y Empleo. México. <http://bancoinspeccioniberoamerica.stps.gob.mx/Publico/Index.aspx>,

ANEXO 1:

Extracto del Informe de la Defensora del Pueblo respecto al trabajo infantil en Perú. 2013: “Testimonios de trabajadores menores de edad detectados”

La Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 12) y el Código de los Niños y Adolescentes (artículo 9) reconocen el derecho de los niños, niñas y adolescentes a expresar su opinión en todos los asuntos que les afecten y a que ella sea tenida en cuenta en función de su edad y madurez. Para la realización del presente informe, la Defensoría del Pueblo realizó cuatro grupos focales con 22 trabajadores menores de edad. Aunque los testimonios tienen un carácter exploratorio, que debe ser profundizado mediante la implementación de mecanismos de participación, resulta importante dar cuenta de las principales percepciones en relación a los temas planteados como principales en el momento del diseño de los grupos focales.

- En relación a las razones o motivos que influyeron en la decisión de los niños, niñas y adolescentes de trabajar y continuar trabajando, los participantes dieron cuenta de una gran diversidad de motivos, lo que conlleva a afirmar que la participación de niños, niñas y adolescentes en el mundo laboral es un fenómeno no uniforme sino diverso, que expresa diversas realidades. En ese sentido, entre las causas o motivos se señalaron la pobreza, la enfermedad de algún familiar, la búsqueda de autonomía, la identificación con los padres (o con las actividades que estos realizan), e inclusive, la alternativa a «socializarse» en la calle.
- Respecto de cómo el trabajo limita o posibilita su acceso a educación, recreación y salud, si bien el trabajo aparece como una actividad complementaria, que no sustituye a la escuela, su desarrollo no se encuentra exento de dificultades para los adolescentes trabajadores (p. ej. estudiar en el puesto de trabajo). Por otro lado, no dejan de reconocer que la actividad laboral puede implicar riesgos, llegando incluso a distinguir entre las peores formas de trabajo y las actividades delictivas

- Respecto de cómo el trabajo limita o posibilita su acceso a la educación, recreación y salud, si bien el trabajo aparece como una actividad complementaria, que no sustituye a la escuela, su desarrollo no se encuentra exento de dificultades para los adolescentes trabajadores (p. ej. estudiar en el puesto de trabajo). Por otro lado, no dejan de reconocer que la actividad laboral puede implicar riesgos, llegando incluso a distinguir entre actividades peligrosas y delictivas.
- Asimismo, aunque no de forma mayoritaria, hicieron alusión al cansancio y a la falta de tiempo, que les impide realizar otras actividades de carácter lúdico y social, propias de la adolescencia.
- En relación al contacto con las autoridades de trabajo, ninguno de los participantes ha visto o conocido inspecciones o intervenciones de este tipo. Sin embargo, en su percepción, las autoridades que debieran brindarles protección (p.e.:serenazgo), terminan convirtiéndose en «perseguidores», ejerciendo de modo discrecional y abusivo sus funciones, al quitarles sus instrumentos de trabajo o decomisar el dinero que ganaron.

Finaliza el informe la Defensora del Pueblo de Perú, indicando que *“Con respecto a las políticas sobre trabajo infantil, para los adolescentes no parece haber otra opción que la erradicación de toda forma de trabajo —calificadas como ineficaces— no tomándose en cuenta su opinión en la elaboración de dichas políticas. Lo paradójico es que, si bien se busca con ella protegerlos, se termina exponiéndolos a condiciones de mayor precariedad económica, al quitarles sus medios de subsistencia, y de mayor vulnerabilidad frente al abuso”*.

ANEXO 2

Trabajos no permitidos para adolescentes, según elaboración de la OIT, teniendo en cuenta los listados nacionales de trabajo infantil peligroso

Peligros genéricos

- a) *Levantamiento y acarreo de cargas pesadas.*
- b) *Trabajos en alturas*
- c) *Mantenimiento de maquinaria en marcha sin protección.*
- d) *Operación de maquinaria en marcha que no está totalmente protegida.*
- e) *Exposición a productos químicos muy tóxicos, tóxicos y nocivos, incluidos los cancerígenos enumerados (productos químicos que provocan cáncer).*
- f) *Exposición al amianto.*
- g) *Exposición a radiación ionizante nociva.*
- h) *Trabajo nocturno.*
- i) *Trabajo con agentes biológicos de alto riesgo.*
- j) *Operación de grúas, montacargas y elevadores motorizados.*
- k) *Trabajo con riesgo de contacto con electricidad de alto voltaje.*
- l) *Trabajo en condiciones anormales de calor, frío, vibraciones y ruido.*
- m) *Trabajo con maquinaria mecánica.*

Actividades

- a) *Trabajo en mataderos.*
- b) *Mezcla y aplicación de pesticidas y exposición a pesticidas durante la aspersion aérea.*
- c) *Fabricación, manipulación y almacenamiento de explosivos y artículos que contengan explosivos.*
- d) *Exposición a compuestos con plomo, como gas, polvo o vapor, incluido el trabajo con pinturas con plomo.*

- e) *Producción y manipulación de metales fundidos.*
- f) *Buceo con fines comerciales y trabajo bajo el agua.*
- g) *Pesca de altura.*
- h) *Carga y descarga de barcos.*
- i) *Minería y trabajo subterráneo.*
- j) *Operación de maquinaria mecánica para madera.*
- k) *Tala de árboles y posterior corte y transporte de troncos.*
- l) *Trabajo con animales salvajes, peligrosos o venenosos.*
- m) *Trabajo de demolición.*
- n) *Desguace de buques.*

Fuente: IPEC, SafeWork e International Association of Labour Inspection: Hazardous child labour: A law and practice report on the health and safety aspects of ILO Convention No. 182 in preparation for an ILO Tripartite Meeting of Experts on Hazardous Child Labour (Ginebra, OIT, 2005).