



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América

Dirección General de Estudios de Posgrado
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Unidad de Posgrado

La eficacia en la intervención municipal en el trabajo de los niños y adolescentes

TESIS

Para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho y Ciencia
Política

AUTOR

Flaviano Ciro LLANOS LAURENTE

ASESOR

Dr. Simeón HUANCAHUARI FLORES

Lima, Perú

2026



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

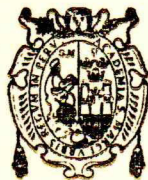
Referencia bibliográfica

Llanos, F. (2026). *La eficacia en la intervención municipal en el trabajo de los niños y adolescentes*. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Flaviano Ciro Llanos Laurente
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	06090936
URL de ORCID	
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Simeón Huancahuari Flores
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	06163184
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0003-4439-0955
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Dr. Jorge Guillermo Gutiérrez Tudela
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06155396
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Dr. Leopoldo Félix Gamarra Vilchez
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06253563
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Dr. José Alberto Estela Huamán
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06711501
Miembro del jurado 3	
Nombres y apellidos	Dr. Antonio Fernando Varela Bohorquez

Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	07520119
Datos de investigación	
Línea de investigación	No aplica.
Grupo de investigación	No aplica.
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento.
Ubicación geográfica de la investigación	• Edificio: Universidad Nacional Mayor de San Marcos • País: Perú • Departamento: Lima • Provincia: Lima • Distrito: Lima • Latitud: -12.0560 • Longitud: -77.0844
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2021 – 2026 Mayo 2021 – marzo 2026
URL de disciplinas OCDE	Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

Unidad de Post Grado

ACTA DE EXAMEN DE GRADO DE DOCTOR EN DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

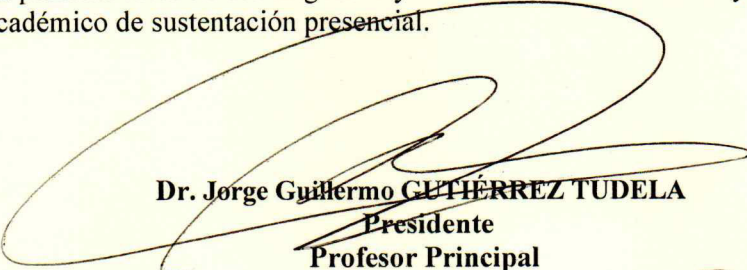
En la ciudad de Lima, a los diez días del mes de julio del año dos mil veintiséis, siendo las diecisiete horas, bajo la Presidencia del Dr. Jorge Guillermo Gutiérrez Tudela, con la asistencia de los Profesores: Dr. Simeón Huancahuari Flores, Dr. Leopoldo Félix Gamarra Vilchez, Dr. José Alberto Estela Huamán, Dr. Antonio Fernando Varela Bohorquez y el postulante al Grado Académico de Doctor en Derecho y Ciencia Política, **Mg. Flaviano Ciro LLANOS LAURENTE**, procedió a hacer la exposición y defensa pública de su tesis titulada: **“LA EFICACIA EN LA INTERVENCIÓN MUNICIPAL EN EL TRABAJO DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES”**.

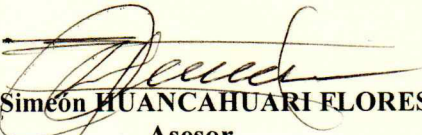
Concluida la exposición, se procedió a la evaluación correspondiente, habiendo obtenido la siguiente calificación:

Aprobado con calificación de catorce (14)

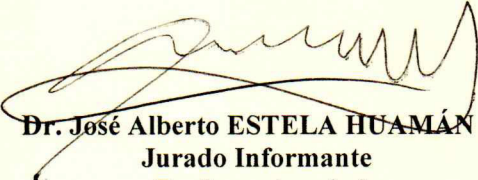
A continuación, el Presidente del Jurado recomienda a la Facultad de Derecho y Ciencia Política se le otorgue el Grado Académico de Doctor en Derecho y Ciencia Política al **Mg. Flaviano Ciro LLANOS LAURENTE**.

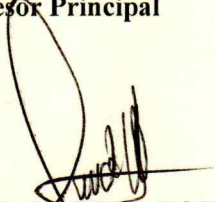
Se extiende la presente Acta en dos originales y siendo las dieciocho horas y treinta minutos, se dio por concluido el acto académico de sustentación presencial.


Dr. Jorge Guillermo GUTIÉRREZ TUDELA
Presidente
Profesor Principal


Dr. Simeón HUANCAHUARI FLORES
Asesor
Profesor Principal


Dr. Leopoldo Félix GAMARRA VILCHEZ
Miembro
Profesor Principal


Dr. José Alberto ESTELA HUAMÁN
Jurado Informante
Profesor Asociado


Dr. Antonio Fernando VARELA BOHORQUEZ
Jurado Informante
Profesor Contratado



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE

SAN MARCOS

Universidad del Perú, Decana de América

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo Dr. Simeón HUANCAHUARI FLORES, en mi condición de asesor acreditado con Dictamen N° 33-UPG/FD-2023 de la tesis, cuyo título es: **“LA EFICACIA EN LA INTERVENCIÓN MUNICIPAL EN EL TRABAJO DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES”** del Mg. Flaviano Ciro LLANOS LAURENTE, para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho y Ciencia Política, **CERTIFICO** que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante la plataforma PIDS, el documento evaluado cuenta con el 19% de similitud, nivel PERMITIDO para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional**.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para la obtención del grado Académico de Doctor en Derecho y Ciencia Política.

Lima, 22 de julio de 2026

Firma del Asesor

Nombres y Apellidos del asesor:

Dr. Simeón Huancahuari Flores

DNI: 06163184

La vigencia del presente certificado corresponde a un período de noventa (90) días desde la fecha de su emisión; siempre que no haya observaciones en el texto durante el proceso de revisión por el jurado informante o surja alguna contingencia.

LISTA DE CUADROS

- Tabla 1:** Formas de trabajo infantil
- Tabla 2:** Evolución del trabajo infantil en el Perú (niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años)
- Tabla 3:** Principales actividades de los niños, niñas y adolescentes que trabajan por grupos de edad, según área de residencia – 2015
- Tabla 4:** Distribución porcentual de NNA, de 5 a 17 años que realizan trabajo infantil por principales modalidades de ocupaciones (2020)
- Tabla 5:** Principales actividades de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan por área de residencia y región natural, según sexo - 2015
- Tabla 6:** Niños, niñas y adolescentes que trabajan por área de residencia y región natural, según categoría de ocupación - 2015
- Tabla 7:** Niños, niñas y adolescentes que trabajan por área de residencia y región natural, según grupo de edad y categoría de ocupación - 2015
- Tabla 8:** Promedio de horas de trabajo semanal de niños, niñas y adolescentes que trabajan por área de residencia y grupo de edad - 2015
- Tabla 9:** Promedio de horas de trabajo semanal de niños, niñas y adolescentes que trabajan por área de residencia y región natural - 2015
- Tabla 10:** Principales trabajos peligrosos que realizan niños, niñas y adolescentes, según área de residencia - 2015
- Tabla 11:** Probabilidad de riesgo de trabajo infantil a nivel regional y distribución de grupos de riesgo a nivel distrital
- Tabla 12:** Porcentaje de asistencia escolar de la población de 6 a 16 años, según grupo de edad y área de residencia, 2015–2023

RESUMEN

La presente investigación analiza la intervención municipal frente al trabajo infantil en el Perú, partiendo de la hipótesis que el diseño normativo no otorga competencias a las municipalidades para la intervención con eficacia en la erradicación del trabajo de los menores de edad en el Perú. A pesar de la existencia de un marco jurídico orientado a la erradicación del trabajo infantil en general y la evidencia de una brecha entre la regulación normativa y su aplicación a nivel territorial donde este se manifiesta con mayor intensidad.

El estudio adopta un enfoque jurídico normativo y desarrolla el análisis documental de las normas vinculados con temas con los temas de erradicación del trabajo infantil y el deber que tiene el Estado de su protección, así como el análisis de la jurisprudencia de Corte Interamericana de Derechos y Humanos (CIDH) y del Tribunal Constitucional complementado con el examen de estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática y otras entidades. Así, los resultados evidencian que el trabajo infantil se concentra en espacios donde la presencia del gobierno central es limitada; mientras que, los gobiernos locales, pese a su cercanía territorial, carecen de competencias suficientes para intervenir de manera oportuna y eficaz. La contrastación de la hipótesis permite concluir que esta limitación no responde a una carencia institucional municipal, sino a un diseño normativo que restringe sus competencias.

Finalmente, el trabajo de investigación propone el fortalecimiento del rol municipal en la protección del niño, como un sujeto vulnerable y digno de protección, para lo cual se propondrá modificaciones normativas que permitan la intervención administrativa eficaz, conforme con los acuerdos internacionales suscritos por el Estado peruano.

Palabras clave: trabajo infantil; gobiernos locales; municipalidades; competencias normativas; protección integral del niño; Perú.

ABSTRACT

This research analyzes municipal intervention in addressing child labor in Peru, based on the hypothesis that the regulatory design does not grant municipalities the authority to intervene effectively in eradicating child labor in Peru. Despite the existence of a legal framework aimed at the eradication of child labor, the persistence of this phenomenon reveals a gap between normative regulation and its effective implementation at the territorial level where it manifests most intensely.

The study adopts a normative legal approach and uses documentary analysis of legal norms as its main technique, together with an analysis of the case law of the Inter-American Court of Human Rights and the Constitutional Court, complemented by an examination of official statistics from the National Institute of Statistics and Informatics and other entities. The results show that child labor is concentrated in areas where the presence of the central government is limited, while local governments, despite their territorial proximity, lack sufficient authority to intervene in a timely and effective manner. Testing the hypothesis leads to the conclusion that this limitation does not stem from a lack of municipal institutional capacity, but rather from a normative design that restricts their powers.

Finally, the research paper proposes strengthening the municipal role in the protection of the child, as a vulnerable subject worthy of protection, for which normative modifications will be proposed that allow for effective administrative intervention, in accordance with the international commitments assumed by the Peruvian State.

Keywords: child labor; local governments; municipalities; regulatory competencies; comprehensive child protection; Peru.

ÍNDICE GENERAL

Tabla de contenido

LISTA DE CUADROS	2
RESUMEN	1
ABSTRACT	4
INTRODUCCIÓN	8
ASPECTOS METODOLÓGICOS	11
I. Situación Problemática	11
II. Formulación el problema	13
II.1.a Problema general	14
II.1.b Problema específico	14
III. Formulación de las hipótesis	14
III.1. Hipótesis general.....	14
III.2. Hipótesis específica	14
IV. Objetivos.....	15
IV.a Objetivo general	16
IV.b Objetivo específico	16
V. Metodología aplicada.....	16
V.1. Tipo y diseño de investigación	16
V.2. Delimitación de la investigación	17
a) Delimitación geográfica.....	17
b) Delimitación temporal.....	18
c) Delimitación social.....	18
V.3 Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	19
V.4. Etapas del diseño metodológico	20
V.5. Justificación	20
CAPÍTULO 1.....	21
MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	21
1.1 ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN.....	21
1.1.1 Evolución histórica y jurídica del menor	24
1.2 ESTADO ACTUAL DE LAS PROPUESTAS DOCTRINARIA DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA	32
1.2.1. Marco jurídico internacional y nacional.....	32
1.2.2. El Trabajo infantil	53
1.2.3. Rol de las municipalidades en la protección de los menores	62
1.2.4 Principios que sustentan la solución al problema.....	70
1.3 Orientación jurisprudencial entorno a la aplicación normativa.....	76

1.3.1 Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	76
1.3.2 Jurisprudencia Nacional	79
1.4. Enfoques teóricos y filosóficos.....	81
a) Enfoque de derechos humanos y la protección frente al trabajo infantil	81
b) Enfoque de gobernanza local y la protección frente al trabajo infantil ...	82
1.4.2. Enfoque de eficacia normativa aplicado a la intervención municipal frente al trabajo infantil.....	84
1.4.3. Enfoque filosófico del derecho y la protección frente al trabajo infantil	85
1.4.4 Enfoque teórico aplicable a la presente investigación.....	87
CAPÍTULO 2.....	89
TOMA DE POSTURA/ SOLUCIÓN/ TESIS/ CONTRASTANDO LAS HIPÓTESIS.....	89
2.1. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DEL PROBLEMA	89
2.1.1. Evolución del trabajo infantil en el Perú.....	89
2.1.2. Distribución del trabajo infantil por sectores de actividad y género .	92
2.1.3. Condición ocupacional: trabajo familiar no remunerado.....	100
2.1.4. Jornada laboral y vulneración de los límites legales del trabajo infantil	103
2.1.5. Riesgos laborales y trabajos peligrosos realizados por las niñas, niños y adolescentes	106
2.1.6. Condición de pobreza, ámbito geográfico y riesgo territorial del trabajo infantil (MIRTI).....	109
2.1.7. Afectación al derecho a la educación y al desarrollo integral	112
2.1.8. Centralización de la fiscalización del trabajo infantil	114
2.1.9. Delimitación jurídica del problema competencial en la intervención municipal frente al trabajo infantil	116
2.1.10. Contrastación de la hipótesis general	119
2.1.11. Contrastación de la hipótesis específica.....	121
2.2. Presentación de la postura personal	123
2.2.1. Propuesta para la solución del problema.....	126
CAPITULO 3.....	128
CONSECUENCIAS	128
3.1 Consecuencias de la implementación de la propuesta.....	128
3.2 Beneficios que aporta la propuesta.....	129
3.3. Impacto de la implementación de la propuesta	130
3.4 Costos de implementación de la propuesta.....	132
CONCLUSIONES.....	135
RECOMENDACIONES	138

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	139
ANEXO: PROYECTO DE LEY	149

INTRODUCCIÓN

El trabajo infantil constituye uno de los problemas sociales más enraizados en el Perú contemporáneo. No obstante, que el Estado ha ratificado los Convenios 138 y 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el país continúa presentando cifras elevadas de los menores de edad que desarrollan actividades laborales, poniendo en riesgo su salud, educación, integridad física y psíquica.

En ese sentido, el trabajo incorpora un análisis exhaustivo del bloque de convencionalidad, como una herramienta de interpretación para darle el reconocimiento internacional de protección de los niños, niñas y adolescentes frente al trabajo infantil, incorporándolo a nuestro sistema legal interno. En primer lugar, se examina la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CDH), en lo referido al artículo 32°, norma que reconoce el derecho del niño a estar protegido contra todo tipo de explotación económica y trabajo que pueda ser peligroso o entorpezca su educación, su salud o su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. A partir de estos instrumentos, se delimitan las obligaciones que tiene el Estado a fin de intervenir en la erradicación del trabajo infantil mediante el diseño de estrategias para la prevención, detección y sanción por la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA), así como la adopción de medidas de protección. Además, se analiza la jurisprudencia internacional y nacional referido a la protección del menor, las obligaciones impuestas a los Estados respecto a la protección de los derechos de los niños.

La pandemia del COVID-19 agravó esta situación al generar un impacto económico severo, especialmente en los sectores más vulnerables de la población. Es así que, la pérdida masiva de empleos y la reducción de ingresos familiares conllevaron a la participación laboral de menores de edad, quienes se vieron forzados a contribuir al sustento de sus hogares. Según la Encuesta Nacional de Hogares 2022, en adelante ENAHO, el 9,8 % de los NNA, entre 5 y 17 años trabajan en el país, con una marcada concentración en las zonas rurales donde la tasa asciende al 17.2 %, frente al 5.8 % en áreas urbanas.

El ordenamiento jurídico peruano cuenta con un marco normativo amplio en materia de protección frente al trabajo infantil, integrado, entre otros, por el Código de los Niños y Adolescentes, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, la Política Nacional para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 aprobada mediante Decreto Supremo 008-2021-MIMP, y los Lineamientos para la Implementación del Modelo Municipal de Detección y Erradicación del Trabajo Infantil aprobados mediante Resolución Ministerial 240-2022-TR. Sin embargo, la persistencia del fenómeno evidencia que el problema no reside únicamente en la existencia de normas, sino en su eficacia institucional y normativa, particularmente en el ámbito municipal.

Las municipalidades, como nivel de gobierno más próximo a la realidad local, desempeñan un rol potencialmente fundamental en la detección, prevención y erradicación del trabajo infantil. No obstante, su capacidad de intervención se ve limitada por un diseño competencial que, en la práctica, les atribuye funciones predominantemente promocionales y de registro, sin facultades plenas de fiscalización ni sanción. Además, su actuación depende en gran medida de la coordinación con entidades del gobierno nacional como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables lo que genera burocracia, duplicidad de funciones y una presencia operativa insuficiente en zonas rurales y periféricas.

En este contexto, la investigación se sitúa en el plano jurídico - normativo y se centra en analizar la eficacia de la intervención municipal frente al trabajo de los menores. Por tanto, se busca determinar en qué medida las restricciones legales y la centralización de competencias limitan la capacidad de los gobiernos locales para enfrentar el trabajo infantil y hasta qué punto un fortalecimiento normativo de sus atribuciones podría contribuir a una intervención oportuna y eficaz.

El presente trabajo se sustenta en fuentes oficiales y verificables emitidos por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), así como en el análisis sistemático del marco normativo vigente. A partir de ello, se propone evaluar

la necesidad de ampliar las competencias normativas y operativas a los gobiernos locales, especialmente en el ámbito provincial y distrital, donde la proximidad institucional permite un conocimiento directo de la realidad familiar, educativa y laboral de los menores.

En consecuencia, esta tesis no solo pretende evidenciar las limitaciones del marco legal actual, sino también ofrecer una reflexión crítica sobre el diseño institucional de la descentralización en materia de protección infantil, destacando la importancia de fortalecer el rol municipal como garante inmediato de los derechos de los menores trabajadores. Todo ello se articula a la luz del derecho convencional y conforme a los principios de dignidad de la persona, el desarrollo integral y la justicia social consagrados en la Constitución Política del Perú, planteando una solución que podría ser tomada en cuenta como una solución al problema presentado.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

I. Situación Problemática

El trabajo infantil continúa siendo una de las principales problemáticas sociales en el Perú, no solo por su magnitud, sino por su arraigo estructural en contexto de pobreza, informalidad y débil presencia del Estado. Ello ocurre a pesar de los acuerdos internacionales asumidos por el Estado como la ratificación de los convenios: 138 (Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo) y 182 (Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la coacción inmediata para su eliminación) de la OIT así como la Convención Americana sobre derechos humanos y Convención de Derechos del Niño (CDN), habiendo el Estado desarrollado la Política Nacional para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 y los Lineamientos para la Implementación del Modelo Municipal de Detección y Erradicación del Trabajo Infantil, con lo cual se desarrolla un marco jurídico interno que, en el plano formal, prohíbe las peores formas de trabajo infantil, fija edades mínimas de admisión al empleo y reconoce el deber estatal de protección integral de niños.

Sin embargo, la persistencia del fenómeno evidencia una brecha entre la existencia de las normas y su efectiva aplicación. No obstante, de contar con el Código de los Niños y Adolescentes, la Ley Orgánica de Municipalidades, las políticas nacionales específicas y lineamientos para la intervención local, el trabajo infantil continúa desarrollándose, siendo más común en el ámbito rural, en sectores como la agricultura, la minería ilegal, el comercio ambulante o el trabajo doméstico. Esto pone en evidencia que el problema no es solo de reconocimiento normativo, sino de eficacia institucional, es decir, de la capacidad real de las entidades públicas, y en especial de las municipalidades, como nivel de gobierno más próximo a la población, para prevenir, supervisar y sancionar las situaciones de explotación laboral de niños y adolescentes.

Esta situación se vio agravada por la crisis económica derivada de la pandemia del COVID-19; toda vez que, miles de hogares peruanos, especialmente en zonas rurales, perdieron sus fuentes de ingreso, lo que

obligó a muchos menores a participar en actividades laborales para contribuir con el sustento familiar. Según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE, 2023), aproximadamente 760 mil menores de edad entre 5 y 17 años trabajan en el país; y sobre este total, uno de cada tres menores trabajadores vive en zonas rurales; lo que evidencia una persistente brecha territorial y social en la protección de los derechos de la niñez.

Por su parte, la Ley Orgánica de Municipalidades reconoce que las municipalidades provinciales y distritales tienen competencias en materia de desarrollo social y protección de la infancia; sin embargo, en la práctica, su rol en la lucha contra el trabajo infantil se encuentra restringido por la falta de autonomía normativa, recursos presupuestales y capacidad técnica para poder enfrentar el problema del trabajo infantil. Las decisiones de intervención o fiscalización suelen depender de la coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, lo que genera una burocracia que obstaculiza la acción inmediata a nivel local.

Asimismo, la realidad de nuestro país demuestra que esta estructura excesivamente centralista limita el alcance de las políticas públicas en las regiones rurales, donde la municipalidad es, en muchos casos, la única autoridad con presencia efectiva. En ese sentido, si bien existen normas que establecen procedimientos de autorización y control para el trabajo adolescente, es débil y su fiscalización prácticamente inexistente y esto se hace más débil en las zonas fuera de Lima y otras ciudades principales del país. Aunque el Modelo Municipal de Detección y Erradicación del Trabajo Infantil ha sido institucionalizado a nivel nacional desde 2022, con la aprobación por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción Social con Resolución Ministerial N° 240-2022-TR, su implementación en los gobiernos locales, de acuerdo a la norma antes señalada, se realiza de manera voluntaria y progresiva. Ello evidencia que, a pesar de contar con una herramienta de gestión diseñada específicamente para el nivel local, su aplicación no es vinculante por parte de los gobiernos locales.

Además, los lineamientos para la implementación del modelo Municipal de Detección y Erradicación del Trabajo Infantil no han logrado aún consolidarse como un mecanismo sostenido en las municipalidades provinciales y distritales, debido a la falta de personal especializado y la precaria articulación con los programas sociales del Estado.

En ese sentido, la problemática no radica en la inexistencia de normas, sino la falta de competencia que se le asigne a los gobiernos locales, es decir, las disposiciones legales existen, pero no se aplican de manera uniforme ni oportuna por carecer de competencia; lo que genera una brecha entre la ley y la realidad social, que se traduce en la vulneración del derecho al desarrollo integral, a la educación y a la protección del menor frente a la explotación económica, reconocidos en la Constitución Política del Perú y en CDN.

Por tanto, resulta evidente que la respuesta estatal frente al trabajo infantil no ha sido suficientemente eficaz, particularmente por la débil capacidad normativa y operativa de los gobiernos locales, quienes, pese a su cercanía con la población, carecen de las atribuciones necesarias para intervenir de manera oportuna y eficaz. Por lo que, esta situación plantea la necesidad de analizar con mayor profundidad el rol de las municipalidades dentro del marco normativo vigente y su impacto real en la erradicación del trabajo infantil.

II. Formulación el problema

En el Perú existe un marco jurídico amplio destinado a proteger a los niños frente al trabajo infantil. Sin embargo, la persistencia de este fenómeno revela una distancia en la práctica entre la existencia de normas y su aplicación eficaz. Es así que, el problema radica en que las normas vigentes atribuyen a las municipalidades competencias limitadas y subordinadas en materia de prevención, fiscalización y sanción para la erradicación del trabajo infantil. Si bien estas entidades son las más próximas a la realidad local y las mejor posicionadas para detectar casos de vulneración de primera mano, su intervención depende de la coordinación con organismos nacionales del gobierno central, lo que reduce su capacidad de respuesta y de acción normativa autónoma.

En consecuencia, las políticas públicas implementadas desde el nivel del gobierno central, aun cuando pueden ser consideradas adecuadas en su formulación, resultan ineficaces en su ejecución descentralizada, generando vacíos en la protección de los menores, especialmente en zonas rurales y distritos con altos índices de pobreza. En ese sentido, la falta de potestad normativa municipal impide la creación de ordenanzas, programas o mecanismos locales sostenibles de control y prevención, lo cual limita la eficacia del accionar del Estado en el cumplimiento y protección del principio del interés superior del niño; y, en la erradicación progresiva del trabajo infantil; por lo que, frente a esta disonancia entre la existencia de normas y la insuficiencia de competencias locales surge la necesidad de evaluar si una mayor descentralización de atribuciones normativas, esto es el diseño normativo en las competencias municipales, es eficaz para la erradicación del trabajo infantil. Por las razones expuestas, la formulación del problema que hemos desarrollado en el presente trabajo es el siguiente:

II.1.a Problema general

¿Cómo influye el diseño normativo de las competencias municipales para la eficacia en la intervención de las municipalidades para la erradicación del trabajo de los niños y adolescentes en el Perú?

II.1.b Problema específico

¿El diseño normativo en la intervención de las municipalidades es eficaz para la prevención, fiscalización y sanción en la erradicación del trabajo de los niños y adolescentes?

III. Formulación de las hipótesis

III.1. Hipótesis general

El diseño normativo no otorga competencias a las municipalidades para la intervención con eficacia en la erradicación del trabajo infantil en el Perú.

III.2. Hipótesis específica

El diseño normativo no es eficaz para la intervención de las municipalidades en la prevención, fiscalización y sanción en la erradicación

del trabajo de los niños y adolescentes al no contar con las competencias específicas.

Bajo estas hipótesis, establecimos las siguientes variables relativas a la investigación en cuestión:

Hipótesis General

Variable Independiente

El diseño normativo de las competencias de las municipalidades

Variable Dependiente

Eficacia de la intervención de las municipalidades en la erradicación del trabajo de los niños y adolescentes.

Variable interviniente

Capacidad institucional de las municipalidades.

Hipótesis Específica:

Variable Independiente

El diseño normativo para la prevención, fiscalización y sanción.

Variable Dependiente

Eficacia de la intervención de las municipalidades en la erradicación del trabajo de los niños y adolescentes.

Variable interviniente

Competencias específicas atribuidas a las municipalidades.

IV. Objetivos

La presente investigación tiene como propósito analizar, desde una perspectiva jurídico - normativa, la capacidad de intervención de las municipalidades para la erradicación del trabajo infantil en el Perú mediante la prevención, fiscalización, sanción. Por lo que, se busca demostrar que el fortalecimiento del diseño normativo y competencial de los gobiernos locales permitiría la protección efectiva de los derechos de menores de edad,

especialmente en aquellas provincias alejadas de las principales capitales, donde la supervisión estatal resulta insuficiente.

IV.a Objetivo general

Analizar el diseño normativo vigente de las municipalidades en materia de protección frente al trabajo infantil, a fin de determinar cómo influye el diseño normativo en las competencias municipales para la eficacia en la intervención en la erradicación del trabajo de los niños y adolescentes en el Perú.

IV.b Objetivo específico

Analizar las competencias específicas en materia de protección frente al trabajo infantil del gobierno local, a fin de determinar las facultades prevención, fiscalización y sanción en el ámbito municipal para erradicar el trabajo de los niños y adolescentes en el Perú.

V. Metodología aplicada

La metodología aplicada en la presente investigación es jurídica normativa, toda vez que se centrará en analizar e interpretar el marco convencional, constitucional, legal y reglamentario existente en los temas referidos al trabajo infantil y la protección de sus derechos, así como el análisis de las competencias de los gobiernos locales.

Asimismo, se utilizó el método hipotético-deductivo, partiendo del Derecho Convencional, los principios generales del Derecho Constitucional, del Derecho Administrativo y del Derecho del Niño y Adolescente, para deducir sus efectos en este caso específico: el rol de las municipalidades frente al trabajo infantil. Es así que, este método, además de permitir la comprobación de las hipótesis, coadyuvará con la verificación de la coherencia normativa entre el marco legal existente y su eficacia real en la práctica.

V.1. Tipo y diseño de investigación

La presente investigación se catalogó como no experimental porque no se manipulan variables; asimismo, es transversal, porque se examina el

fenómeno del trabajo infantil por el periodo comprendido desde el 2015 hasta 2024; y es documental, porque se basa en el análisis de textos legales, jurisprudenciales, doctrinarios y estadísticos.

Adicionalmente, el diseño de la investigación es explicativo; ya que, busca demostrar la situación actual de la normativa sobre el trabajo infantil e intervención municipal para su eficacia en la erradicación del trabajo de las niñas, niños y adolescentes a partir del análisis de las competencias establecidas en las normas de la presente investigación.

V.2. Delimitación de la investigación

Con fines metodológicos, la investigación se delimita de la siguiente manera:

a) Delimitación geográfica

El presente estudio se desarrolla en el ámbito de la república del Perú, con énfasis en la actuación de los gobiernos locales, es decir municipalidades provinciales y distritales, como entes con un rol fundamental en la detección, prevención y erradicación del trabajo infantil dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Es necesario mencionar que esta delimitación territorial se justifica en la presencia del trabajo infantil y su marcada distribución desigual entre las regiones del país, afectando con mayor intensidad a las zonas rurales, alejadas de las principales ciudades del Perú.

De acuerdo con el Censo Nacional del 2017 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la población de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años ascendió a 7 108 896 personas, representando el 22,8 % de la población total nacional (INEI, 2017). Asimismo, la ENAHO 2022 reportó que el 9,8 % de los menores de 5 a 17 años participan en alguna forma de trabajo infantil, lo que equivale aproximadamente a 760 mil menores, con incidencia en las áreas rurales de la sierra y selva del Perú, donde las tasas de pobreza y desigualdad educativa son más altas (INEI, 2023). Por lo que,

este patrón geográfico evidencia la necesidad de fortalecer la acción municipal en la lucha contra el trabajo infantil.

b) Delimitación temporal

El periodo principal de análisis del presente trabajo se desarrolla entre los años del 2015 al 2024, período que corresponden al ciclo de implementación de los planes nacionales de infancia y adolescencia; y, la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil que implementa el Estado. Este período de análisis permite apreciar la evolución de las políticas públicas en la década previa a la aprobación de los nuevos instrumentos normativos de descentralización.

Sin embargo, para efectos del análisis comparativo y documental, la investigación incluye fuentes estadísticas emitidas entre 2015 y 2023 por el INEI, ENAHO, asimismo las fuentes normativas como la Resolución Ministerial 240-2022-TR, la misma que aprueba el lineamiento para la implementación del Modelo Municipal de Detección y Erradicación del Trabajo Infantil; y, la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030, esto permitirá contextualizar la problemática en las que se encuentran los menores de edad frente a la explotación infantil de las que son víctimas y con esta información proponer soluciones que se deben adoptar a fin de reducir estos riesgos y daños a los niños.

Es así que, esta extensión temporal permite evaluar la continuidad y eficacia del marco jurídico en el proceso de descentralización.

c) Delimitación social

El estudio se centra específicamente en el fenómeno del trabajo infantil, comprendido como toda actividad económica, remunerada o no, que interfiere con el desarrollo físico, mental o educativo del menor; concentrándose en los niños de 5 a 17 años que trabajan en condiciones de que ponen en riesgo su salud e integridad física y psíquica, especialmente en aquellos sectores informales y rurales, sin contar con la supervisión de las instituciones locales responsables de su protección, es decir, las

municipalidades, entidad que se encuentra más cerca a la población vulnerable por el tema de la descentralización y en virtud del principio de subsidiaridad vertical.

Según informes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE, 2022), la mayoría de niños trabajadores desempeñan actividades agrícolas y de comercio informal; siendo las principales causas identificadas: la pobreza estructural, la falta de oportunidades educativas, la desintegración familiar y la débil capacidad de fiscalización estatal.

Bajo este contexto, las municipalidades tienen un papel determinante en la prevención, detección y denuncia del trabajo infantil, pero su desempeño se ve limitado por la falta de competencias sancionadoras, recursos y articulación interinstitucional. Por tanto, la presente investigación busca analizar la eficacia de la intervención municipal en la erradicación del trabajo infantil.

V.3 Técnicas e instrumentos de recolección de datos

- **Técnica principal:**

La presente investigación utilizó la técnica del análisis documental, aplicada tanto a fuentes jurídicas como a fuentes estadísticas oficiales. Esta técnica permitió identificar el contenido normativo, el grado de cumplimiento y los vacíos institucionales.

- **Instrumentos:**

- Fichas de análisis normativo en las que se sistematizó la información de cada disposición.
- Cuadros estadísticos del INEI y documentos ministeriales, con el fin de observar tendencias y persistencia de la problemática.

La aplicación combinada de estos instrumentos permitió organizar y examinar la información de manera coherente; de esta manera, se aseguró la trazabilidad entre los datos normativos y la realidad.

V.4. Etapas del diseño metodológico

1. Recolección de información: se recopilaron normas, documentos oficiales, y estadísticas disponibles sobre trabajo infantil.
2. Sistematización y clasificación: se organizaron las fuentes por jerarquía (constitucional, legal, reglamentaria, política pública y estadística).
3. Análisis jurídico y el análisis de contenido a las normas seleccionadas, que se complementó con la comparación de datos oficiales.
4. Interpretación y contraste de las hipótesis: se evaluó las hipótesis confrontando la eficacia normativa con la evolución de las cifras oficiales, determinando la existencia o ausencia de eficacia normativa en la intervención municipal.

V.5. Justificación

a. Justificación teórica: esta investigación aporta al estudio del Derecho como instrumento de cambio social, al examinar la relación entre norma, competencia institucional y resultado social. De esta manera, integra la doctrina sobre eficacia normativa con el análisis jurídico normativo de su aplicación, lo que permite avanzar en la comprensión del Derecho Administrativo Municipal y su rol en la protección de derechos fundamentales, específicamente referente al grupo vulnerable conformado por los menores de edad.

b. Justificación sociocultural: el trabajo infantil refleja desigualdades estructurales y carencias institucionales; por lo que, el fortalecimiento normativo de los gobiernos locales constituye una vía efectiva para abordar este problema desde la realidad y cultural de cada comunidad.

c. Justificación metodológica: la presente investigación propone un modelo metodológico replicable para evaluar la eficacia de la intervención municipal en la erradicación del trabajo de los menores de edad. Así, el empleo del análisis documental y estadístico.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

1.1 ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

El estudio del trabajo infantil y la protección de los menores ha sido abordado desde distintas perspectivas en el ámbito internacional y nacional, generando un antecedente bibliográfico que permite comprender tanto las causas estructurales del problema como las limitaciones institucionales de los sistemas de protección. En el plano internacional, destacan investigaciones que analizan la vulneración persistente de los derechos de los menores de edad. Gómez Puja (2023), en su tesis realizada en la Universidad de Chile, sostiene que la infancia ha experimentado históricamente una profunda “invisibilidad jurídica”, derivada de su dependencia estructural respecto de los adultos y de la ausencia, durante décadas, de mecanismos de reconocimiento efectivo de sus derechos. Su estudio concluye que, aun con la existencia de la CDN de 1989, las formas contemporáneas de explotación, incluida la laboral, evidencian que los sistemas estatales de protección siguen siendo insuficientes. Esta conclusión tiene una similar correspondencia con la realidad peruana, donde el reconocimiento formal de derechos no garantiza su materialización cuando las instituciones locales carecen de competencias o recursos.

Asimismo, la tesis doctoral de Montes Maldonado (2020), desarrollada en la Universidad Autónoma de Barcelona, ofrece un análisis etnográfico del funcionamiento de instituciones de protección en Uruguay (INAU e INISA), demostrando que la eficacia de los sistemas de tutela depende no solo del diseño legal, sino de las prácticas concretas de los agentes institucionales, la disponibilidad de recursos y la articulación interinstitucional. Su investigación es especialmente pertinente para el caso peruano; puesto que revela que la protección efectiva de la niñez requiere instituciones locales capaces de intervenir de forma inmediata y

contextualizada, algo que las municipalidades peruanas, bajo su marco jurídico actual, no pueden realizar en materia de trabajo infantil debido a la ausencia de atribuciones fiscalizadoras y sancionadoras.

Además, la tesis doctoral elaborado por María del Pilar Jaramillo Mantilla (2013) elaborado en la Universidad de Salamanca, cuyo tema es “El trabajo infantil, El caso de “El Prado” en Bogotá, D.C. (Colombia), se evidencia que los menores de edad trabajan en condiciones inadecuadas (en las peores formas) con pago por debajo del mínimo vital, sin los permisos requeridos por ley, atentando contra su salud y por ende contra la vida, además que implica que dejen de educarse, lo que es consecuencia de la extrema pobreza y las necesidades básicas insatisfechas, situación similar que se presenta en el Perú y que requiere de la intervención del Estado, toda vez que estas condiciones van en contra del principio del interés superior del niño.

Asimismo, en la tesis de maestría elaborada por González (2016) en la tesis para el grado de maestría en Gerencia Social con el tema “La crisis de las DEMUNAS en la provincia de Urubamba: identificación de las causas por las que los niños, niñas y adolescentes no acuden a ellas a denunciar situaciones de vulnerabilidad de sus derechos” concluye que existe gran desinformación de la labor que realiza la DEMUNA en la población de Urubamba así como la falta de preparación de los agentes que brindan los servicios dentro de esa institución; y esa es la razón por la que no se presentan denuncias de vulneración de los derechos de los niños.

Además, la tesis para obtener el grado de magister en derecho elaborada por Katherina Guevara Vanini (2021) cuyo tema es “Actuación del Estado y su eficacia en la protección de las niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo de desprotección familiar en el distrito de Parcona 2019” concluye que las competencias de la DEMUNA de la municipalidad de Parcona son eficazmente significativas en la protección de los menores de edad en situación de riesgo de desprotección familiar en dicho distrito, lo

cual sería igualmente significativo si tuvieran facultades las DEMUNAS para fiscalizar y sancionar.

Adicionalmente, Organismos Internacionales como la OIT, UNICEF y la CEPAL han producido análisis recientes, como *“Trabajo infantil: estimaciones mundiales 2020, tendencias y el camino a seguir”* (OIT, 2021), los cuales evidencian que la persistencia del trabajo infantil en la región se encuentra estrechamente asociada a la pobreza, la informalidad laboral y la debilidad de los sistemas locales de protección; sosteniendo que los gobiernos locales desempeñan un rol determinante en la detección y atención temprana de vulneraciones.

Respecto al contexto nacional, si bien la producción académica vinculada específicamente al trabajo infantil desde la perspectiva municipal es limitada, sí existen investigaciones que permiten comprender las deficiencias institucionales de los gobiernos locales respecto a la protección de los menores. La tesis de Linares Arroyo (2019) desarrollada en la Universidad Señor de Sipán examina el papel del gobierno municipal en la lucha contra la violencia infantil, concluyendo que las municipalidades cumplen un rol fundamental en la atención primaria a través de la DEMUNA, pero no cuentan con recursos económicos, falta de personal especializado y débil articulación con entidades del gobierno central. Aunque su estudio se centra en la violencia infantil, las limitaciones detectadas son plenamente extrapolables al fenómeno del trabajo infantil, pues ambas problemáticas requieren intervenciones locales oportunas y articuladas.

La tesis elaborada por Román Rodríguez Ruiz (2018) para obtener el grado de magister en Gerencia Social, con mención en Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo con la tesis “avances y retos en el caso la defensoría municipal de la niña, niño y adolescente del distrito de Carabayllo” concluye que la DEMUNA tiene un papel fundamental en la prestación de servicios en los gobiernos locales; por tanto, se considera necesario mejorar la calidad de la atención para lo cual se requiere que se cuente con mayores recursos (presupuestales, materiales, infraestructura y capital humano) para el

cumplimiento de sus funciones, teniendo en cuenta la extensión geográfica del distrito, toda vez que del trabajo de investigación quedó demostrado que la DEMUNA desarrolla un trabajo de articulación y coordinado con las diversas entidades a nivel local para beneficio de las familias de los menores de edad.

De esta manera, el conjunto de investigaciones revela que los sistemas de protección infantil fracasan cuando los gobiernos locales carecen de capacidades, conocimiento, recursos o atribuciones para actuar frente a vulneraciones que ocurren en su propio territorio. La evidencia internacional y nacional confirma que la descentralización funcional y el fortalecimiento municipal no solo mejorarían la detección temprana del trabajo infantil; sino que permitirían implementar respuestas contextualizadas, oportunas y sostenibles.

1.1.1 Evolución histórica y jurídica del menor

a) El menor en el Derecho de la Edad Antigua

En los pueblos de la Antigüedad se desarrollaron diversas formas de relación jurídica con los menores, muchas de ellas caracterizadas por la ausencia de un reconocimiento explícito de derechos; sin embargo, fueron estas las que sentaron las bases de futuras instituciones tutelares. Las primeras manifestaciones normativas vinculadas con los menores surgieron en sociedades donde el niño era considerado, principalmente, como propiedad o extensión del padre o del jefe de familia, con escasa autonomía jurídica (García Garrido, 2010).

En Egipto y Sumeria, el Código de Ur-Nammu y el Código de Hammurabi contienen referencias a la protección de menores huérfanos o hijos de siervos. Estas normas buscaban garantizar la continuidad del linaje y la estabilidad familiar antes que la defensa de la infancia como sujeto de derecho (Westbrook, 2003).

Asimismo, en Grecia, el niño no era concebido como individuo autónomo, sino como futuro ciudadano. En Esparta, el poder estatal prevalecía sobre el familiar, es decir, los recién nacidos eran inspeccionados por los éforos y, si eran considerados débiles, podían ser abandonados en el monte Taigeto. Por otro lado, Atenas enfatizaba la formación cívica del menor, a través de la “paideia”, conocida como la educación moral e intelectual orientada al servicio de la ciudad (Finley, 1984). Es así que la infancia se subordinaba al interés político y social de la comunidad.

En el Derecho Romano, la situación del menor alcanzó un tratamiento jurídico más sistemático. El “pater familias” detentaba la “patria potestas”, poder absoluto sobre los hijos, el mismo que incluía el “ius vitae necisque”, conocido como el derecho de vida y muerte. No obstante, con el paso del tiempo, esta potestad se fue restringiendo mediante disposiciones imperiales. Adicionalmente, durante los gobiernos de Trajano y Adriano se crearon fondos públicos destinados al sustento de huérfanos y niños pobres, constituyendo uno de los primeros antecedentes de asistencia estatal a la infancia.

En el período del Emperador Justiniano, el “Corpus Iuris Civilis” implementó una clasificación de la infancia en tres etapas:

- a) **Infantia** (hasta los 7 años), caracterizada por la inimputabilidad absoluta.
- b) **Impubertas** (hasta los 12 años en mujeres y 14 en varones), donde podía admitirse una responsabilidad limitada si existía discernimiento.
- c) **Minoridad** (hasta los 25 años), con capacidad restringida para realizar actos jurídicos y penales (D’Ors, 1997).

Asimismo, bajo el reinado de Constantino y con la consolidación del cristianismo, se prohibió el infanticidio y se fomentó la creación de orfanatos y casas de acogida para niños abandonados. Esta transformación moral significó el tránsito desde una concepción patrimonial del infante hacia una visión incipiente de responsabilidad pública.

Por otro lado, la adopción adquirió gran relevancia jurídica. Según D'Ors (1997), dicha institución fue originalmente vinculada al culto familiar, transformándose, más adelante, como un mecanismo de continuidad del linaje y de transmisión patrimonial. En ese sentido, casos como la adopción de Octavio por Julio César y de Nerón por Claudio demuestran que la adopción no solo cumplía una función familiar, sino también política y sucesoria (García Garrido, 2010).

Es así que, el Derecho de la Edad Antigua no reconocía al menor como sujeto de derecho, sino como objeto de potestad o tutela. Sin embargo, las figuras jurídicas creadas en ese contexto, como la patria potestad, la tutela, la adopción y las primeras formas de asistencia pública, constituyeron los cimientos sobre los cuales, siglos más tarde, se edificó el moderno sistema de protección integral de la infancia.

b) El menor en el Derecho del Medioevo

Durante la Edad Media, la situación jurídica y social del menor experimentó transformaciones significativas en comparación con la edad antigua, debido a la influencia del Derecho canónico, el surgimiento de los reinos medievales y la consolidación de nuevas instituciones familiares y educativas.

Así, a diferencia del Derecho romano, donde la patria potestad concedía un poder casi absoluto sobre los hijos, en el Medioevo la condición del menor se vio fuertemente influenciada por la moral cristiana, la que promovió progresivamente una visión protectora de la infancia. Tal como señala Ariés (1965), si bien en los primeros siglos medievales el niño era percibido como un “adulto pequeño”, la Iglesia progresivamente introdujo prácticas que reconocían la infancia especialmente en materia de educación y tutela moral.

El Derecho canónico fue la principal fuente normativa sobre la niñez en el Medioevo. Dentro de los principales principios aplicados, se encuentran: el reconocimiento de la incapacidad jurídica de los niños para contraer

matrimonio sin consentimiento válido, la prohibición del abandono y el infanticidio, considerados pecados graves, y el establecimiento de obligaciones de crianza, educación moral y cuidado físico.

Asimismo, la Iglesia también creó instituciones como orfanatos, hospicios y casas de expósitos, administrados por monasterios o diócesis que pasaron a constituir los primeros sistemas institucionales de protección infantil en Europa occidental (Boswell, 1998).

Los reinos germánicos y latinos adoptaron instituciones de tutela inspiradas en Roma, pero influenciadas por la ética cristiana. En las Partidas de Alfonso X, una de las fuentes más influyentes del Derecho medieval hispánico, se regula con detalle: la edad de infancia e impubertad, la responsabilidad penal disminuida, las modalidades de guarda, tutela y curaduría, y el abandono y obligación de crianza.

En el mundo feudal, el trabajo infantil era habitual, especialmente en contextos rurales. Según Postan (1975) y Duby (1998), los niños ayudaban en labores agrícolas desde edades tempranas; mientras que, las niñas participaban en tareas domésticas y textiles. Asimismo, los aprendices de artesanos ingresaban a los gremios a partir de edades entre los 10 y 12 años. Por lo que, no existía un sistema normativo que prohibiera el trabajo infantil; sin embargo, los gremios regulaban la edad mínima y la protección básica de los aprendices, lo que constituyó una forma embrionaria de regulación laboral infantil.

Bajo dicho contexto, la Iglesia medieval fue la institución que más impulsó la protección del menor, creando instituciones para niños huérfanos y abandonados y condenando el maltrato y la explotación severa. Por lo que, durante el Medioevo, se fortaleció la protección moral y espiritual del menor y se limitaron los abusos paternos heredados del mundo romano. De esta manera, el menor evolucionó de ser considerado un objeto bajo potestad familiar a ser reconocido, inicialmente, como un sujeto vulnerable que requería protección.

c) *El menor en el Derecho de la Edad Moderna*

La Edad Moderna constituye una etapa de transición entre la concepción medieval del menor, como un miembro subordinado de la familia bajo la autoridad absoluta del padre de familia, y las formulaciones ilustradas que sentaron las bases para el reconocimiento del niño como sujeto de protección jurídica específica.

En el ámbito jurídico y político, el fortalecimiento de las monarquías absolutas y la progresiva centralización del poder estatal dieron lugar a una mayor sistematización normativa en materia civil, penal y canónica, lo que incluyó referencias más específicas a la capacidad de los menores de edad, a la tutela, la curatela, entre otros. Así, en diversos reinos europeos se consolidó la idea de que los menores, por su falta de discernimiento pleno, requerían representantes legales para la mayoría de los actos jurídicos patrimoniales, reforzándose un régimen de incapacidad relativa que, si bien preservaba la autoridad paterna, introducía límites y controles al abuso (Pollock, 1984).

En el ámbito social y familiar, la historia expresa que, a partir del siglo XVI, la preocupación por la educación y la disciplina moral de la infancia se intensificó. Autores como Ariés (1987) han señalado que en el Antiguo Régimen se estableció la representación del menor como un ser vulnerable que requiere vigilancia, cuidado y formación, especialmente en los sectores urbanos y burgueses. Si bien la infancia continuó marcada por altas tasas de mortalidad y por la inserción temprana en el trabajo doméstico o artesanal, se observó un incipiente proceso de diferenciación entre el mundo del adulto y el del menor, lo que se tradujo en nuevas prácticas educativas, escolares y religiosas.

Asimismo, en el ámbito económico y laboral, la Edad Moderna fue un escenario de expansión del trabajo infantil bajo modalidades consideradas normales para la época. En las ciudades, la participación de niños y adolescentes en talleres, gremios y oficios artesanales se desarrollaba principalmente a través de contratos de aprendizaje y de servicio doméstico.

Dichas figuras, aunque implementadas formalmente para la transmisión de un oficio y la formación del menor, implicaban, en la realidad, jornadas extensas, condiciones de subordinación estricta y una difusa línea entre educación y explotación (Cunningham, 2005). De igual manera, en el campo, los menores colaboraban de manera intensiva en tareas agrícolas, ganaderas y de subsistencia, especialmente en familias campesinas pobres, sin que existiera una prohibición específica sobre dichas actividades, salvo en casos extremos de crueldad o abandono.

Por otro lado, en el territorio de la Corona Española, la protección de los menores se estableció a través del derecho indiano y el derecho canónico. Las Leyes de las Indias contuvo múltiples disposiciones destinadas a la defensa de huérfanos e indígenas menores de edad, atribuyendo a las autoridades locales, cabildos o curas doctrineros, deberes de vigilancia sobre los menores. Aunque estas normas se orientaban a evitar abusos flagrantes, su aplicación fue desigual y muchas veces subordinada a intereses económicos coloniales.

En conclusión, en la Edad Moderna el menor continuó siendo considerado principalmente como objeto de tutela y disciplina, más que como sujeto de derecho. Sin embargo, durante dicho periodo, se reforzó la obligación social de educar y moralizar a los niños y se reconoció, al menos en el plano normativo, la necesidad de evitar abusos extremos sobre el menor; cambios que prepararon el escenario para las transformaciones de la Edad Contemporánea.

d) El menor en el Derecho de la Edad Contemporánea

La Edad Contemporánea marca un quiebre importante en la historia jurídica del menor; ya que, se pasa de un modelo centrado en el control y la disciplina hacia un sistema que reconoce progresivamente la protección integral, la especialización jurisdiccional y, a partir del siglo XX, la consideración del menor como sujeto titular de derechos. Este camino fue impulsado por los cambios económicos de la industrialización, el auge del

constitucionalismo, los avances de la pedagogía y las crecientes demandas sociales por limitar la explotación infantil.

Con el desarrollo industrial del siglo XIX y XX, miles de niños ingresaron al mercado laboral en condiciones altamente peligrosas. Este fenómeno generó presiones sociales para regular la explotación infantil y proteger su escolarización. Las primeras leyes laborales infantiles en Europa inspiraron instrumentos internacionales posteriores.

A partir de 1919, la OIT impulsó convenios específicos que limitaron el trabajo infantil, estableciendo dos instrumentos fundamentales: el Convenio 138 (1973) que estableció la edad mínima de admisión al empleo, y el Convenio 182 (1999) que estableció las peores formas de trabajo infantil. Estos estándares internacionales fueron y son fundamentales para la evolución del marco jurídico peruano y, en particular, para los modelos actuales de gestión territorial y municipal del riesgo del trabajo infantil.

Asimismo, el verdadero punto de inflexión contemporáneo fue la CDN, que redefinió al menor como un sujeto pleno de derecho y obligó a los Estados a garantizar su desarrollo integral. La CDN estableció que la protección de la infancia demanda lo siguiente:

1. El interés superior del niño.
2. La no discriminación.
3. El derecho al desarrollo.
4. El derecho a ser escuchado.

De igual manera, en materia de trabajo infantil, la CDN introdujo obligaciones directas para los Estados, tales como la fijación de una edad mínima laboral, la eliminación de trabajos peligrosos y la creación de mecanismos de supervisión territorial.

Con el desarrollo del derecho contemporáneo, se consolidó la idea de que el gobierno central no es el único responsable de la protección del menor, sino que dicha función requiere una articulación descentralizada, especialmente a nivel local, dado que los enfoques modernos de protección

integral requieren mecanismos de detección temprana. Además, de ello con el desarrollo del principio de subsidiariedad vertical en donde se asigna las funciones a los gobiernos locales en lugar del gobierno central, dado que la primera está más próxima a la ciudadanía. Además, debe de indicarse que el mandato no solo surge de la legislación interna, sino también de la interpretación de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. En este punto, la Observación General N° 5 del Comité de Derechos del Niño (2003) establece que la implementación de la Convención “debe abarcar todos los niveles de gobierno, nacional, regional y local” (párr. 12), y la Observación General N° 19 (2016) señala que “Los Estados deben garantizar que los gobiernos locales cuenten con recursos, competencias y capacidad operativa para cumplir con las obligaciones derivadas de la Convención” (párr. 31). En esa misma línea, la Observación General N° 14 (2013) establece que el principio del interés superior del niño debe orientar las decisiones “de todos los niveles administrativos, incluidos los gobiernos locales” (párr. 15).

Como se puede colegir de lo antes descrito, que existe una obligación legal en todos los niveles, incluidos los gobiernos locales, a fin de que se desarrolle una protección integral de los derechos del niño en el marco de lo previsto en el CDN. En ese sentido, las municipalidades representan el primer nivel de respuesta territorial, conforme a los estándares interpretativos de la CDN y de acuerdo al enfoque preventivo establecido por la OIT en la lucha contra el trabajo infantil.

En síntesis, el desarrollo contemporáneo del Derecho del menor no solo justifica, sino que exige que la protección al menor no dependa exclusivamente del gobierno central, sino que se implemente mediante competencias municipales claras, recursos locales y un modelo de gestión territorial en virtud del principio del interés superior al niño, principio que debe sustentar las decisiones que se adopten en todos los niveles de gobierno.

1.2 ESTADO ACTUAL DE LAS PROPUESTAS DOCTRINARIA DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA

1.2.1. Marco jurídico internacional y nacional

a) Convención Americana sobre derechos Humanos

La convención americana sobre derechos humanos también denominado pacto de San José fue el 22 de noviembre de 1969, firmada por el Perú el 27 de julio de 1977, entró en vigencia el 28 de julio de 1978. Está compuesto por 82 artículos que regulan derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Es necesario mencionar que con este Convenio se crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la CIDH.

En cuanto al tema del niño y su protección, debemos de indicar que el artículo 19° de la Convención Americana de Derechos Humanos (CDH) establece el derecho de todos los niños de recibir la protección por parte de sus familias, el Estado y la sociedad. En ese sentido, la CDH impone, entre ellos, al Estado el deber de adoptar medidas que aseguren la protección del niño. Por ello, el Estado debe adoptar acciones para prevenir y sancionar el trabajo infantil.

En esa misma línea, Argentieri (2012) señala que: “los Estados tienen el deber de establecer las condiciones de protección y asistencia al menor para incluir a los niños dentro del paradigma de la ciudadanía y de los derechos”; por tanto, la CIDH entiende que los niños tienen derechos especiales que imponen a los Estados los deberes específicos de protección, superando la visión de protección general.

b) Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

La CDN fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por el Perú con Resolución Legislativa 25278 del 1991, convención que constituye el principal instrumento internacional de protección integral de los menores. Es así que, como tratado

de derechos humanos, posee jerarquía constitucional en el ordenamiento peruano, lo que obliga al Estado a garantizar su aplicación en todos los niveles de gobierno (Tribunal Constitucional, Exp. 0025-2005-PI/TC).

Es necesario precisar, que el enfoque de derechos del niño nace con la CDN, señalando que el niño es un sujeto pleno de derechos; por tanto, las normas y estándares establecidos en dicha convención y en los demás instrumentos internacionales de derechos humanos están dirigidos a promover y proteger sus derechos a través de medidas concretas de política pública. Su eje central es lograr la protección efectiva de los derechos, incidiendo primordialmente, en aquel sector vulnerable que está configurado por los niños y adolescentes, que enfrentan discriminación, desigualdad y exclusión social. (UNICEF, 2022).

El artículo 1° de la CDN establece que será considerado como niño, toda persona menor de 18 años. Por su parte, el artículo 32° reconoce que el niño tiene derecho de ser protegido contra todo tipo de explotación económica y cualquier trabajo que pueda resultar peligroso o afectar el desarrollo de su educación o dañar su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. Por lo que, para asegurar esta protección, los Estados deben definir una edad mínima de admisión al empleo, regular las condiciones y límites de la jornada laboral y establecer mecanismos eficaces de control y sanción frente al trabajo infantil, esto es, que el Estado en su rol garante y protector del menor de edad debe regular las condiciones laborales en las que los menores de edad pueden trabajar, así como las obligaciones por parte de Estado de verificar el cumplimiento de las normas diseñadas para asegurar la protección de los NNA.

Asimismo, la Convención gira en función a 4 principios rectores: la no discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la vida, supervivencia y desarrollo, y la participación infantil; los mismos que orientan la interpretación de todo el marco jurídico nacional en materia de protección del menor, especialmente cuando se diseñen las políticas públicas sobre trabajo infantil.

Un aspecto relevante para la presente investigación se desprende de la interpretación oficial realizada por el Comité de los Derechos del Niño, órgano encargado de supervisar la aplicación de la CDN. En la Observación General No. 5 del año 2003, el Comité estableció que la implementación de los derechos del niño requiere la participación de todos los niveles de gobierno, señalando expresamente que los gobiernos locales deben contar con competencias, recursos y capacidades suficientes para cumplir con las obligaciones internacionales asumidas. Además, precisó que los procesos de descentralización no eximen al Estado de su responsabilidad, pero sí exigen que los niveles locales aseguren la efectividad de los derechos en el territorio (párr. 41).

En ese sentido, la Observación General N° 14 del año 2013 enfatizó que el principio de interés superior del niño debe incorporarse en todas las decisiones administrativas, incluidas las adoptadas por los gobiernos locales en materia de protección social, fiscalización y prevención, la obligación del Estado de adoptar medidas comunitarias y locales para proteger a los adolescentes contra el trabajo peligroso, la explotación económica y el abandono escolar.

Por lo tanto, estas interpretaciones evidencian que el cumplimiento de la CDN exige la intervención activa del nivel local de gobierno; la misma que es especialmente relevante frente al trabajo infantil, cuya detección temprana depende de instituciones de proximidad como las municipalidades. Tal es así que, los datos globales confirman esta tendencia; debido a que, según el informe conjunto de UNICEF y la OIT del 2021, 160 millones de niños realizan trabajo infantil en el mundo, de los cuales aproximadamente el 70% se encuentra en actividades agrícolas o en el sector informal, ámbitos donde las intervenciones locales han demostrado ser más eficaces. Por lo que, este escenario refuerza la necesidad de fortalecer las competencias municipales en materia de prevención, supervisión territorial y protección de los menores en situación de trabajo infantil.

En ese sentido, la CDN no solo reconoce derechos fundamentales del niño, sino que exige a los Estados el desarrollo de mecanismos descentralizados capaces de garantizar su cumplimiento. En el caso de nuestro país, dicha labor implica que las municipalidades provinciales y distritales desempeñen un rol esencial en la erradicación del trabajo infantil, articulando políticas locales coherentes con las obligaciones internacionales de protección integral.

c) *Convenio 138 de la OIT sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo*

El Convenio 138 de la OIT, adoptado en 1973 y ratificado por el Perú el 13 de noviembre de 2002, constituye el instrumento jurídico internacional más importante en materia de edad mínima de admisión al empleo y uno de los pilares de la erradicación progresiva del trabajo infantil. Su objetivo central es establecer una política integral orientada a eliminar el trabajo infantil en todas sus formas, elevando progresivamente la edad de acceso al empleo hacia un estándar compatible con el desarrollo físico, mental y moral de los menores (OIT, 1973).

El convenio dispone que la edad mínima general no debe ser inferior a la edad en la que finaliza la educación obligatoria ni, en ningún caso, inferior a 15 años. Sin embargo, permite que los países en desarrollo, siempre previa justificación, fijen una edad mínima de 14 años; excepción que el Perú aplicó inicialmente (MTPE, 2002). Asimismo, dicho documento establece una protección reforzada frente al trabajo peligroso, determinando que solo podrán realizarlo personas de 18 años o más, con la posibilidad de autorizar excepcionalmente la realización de dichas labores a menores a partir de los 16 años, siempre que exista formación adecuada y supervisión efectiva.

El Convenio regula, además, la figura del trabajo ligero permitido para adolescentes entre 13 y 15 años, siempre que no perjudique su salud, no interfiera con su educación y no afecte su desarrollo. La determinación específica de actividades permitidas y condiciones laborales recae en la autoridad competente de cada Estado, obligada a actualizar periódicamente

la lista de trabajos peligrosos. En el caso de nuestro país, dicha clasificación fue formalizada mediante el Decreto Supremo 009-2022-MIMP, que actualiza las actividades prohibidas para menores conforme a los estándares internacionales de la OIT.

Asimismo, la OIT ha señalado que el cumplimiento de lo establecido en el Convenio mencionado exige un sistema nacional de fiscalización laboral articulado territorialmente, pues la mayor parte del trabajo infantil ocurre en sectores informales y actividades domésticas de difícil supervisión centralizada (OIT, 2021). Esta exigencia resulta especialmente relevante para el presente estudio, ya que la supervisión efectiva depende de mecanismos locales capaces de identificar casos tempranos, registrar actividades económicas informales y actuar de manera inmediata frente a situaciones de riesgo.

En el Perú, la vigencia del Convenio 138 se articula con el Código de los Niños y Adolescentes y con la normativa sectorial del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Sin embargo, su implementación plena requiere políticas públicas descentralizadas que integren educación, salud, protección social y fiscalización municipal. La evidencia internacional confirma que los países que han logrado mayores avances en la reducción del trabajo infantil, como Brasil y Costa Rica, han desarrollado sistemas locales de protección basados en gobiernos municipales, redes comunitarias y registros territoriales (UNICEF & OIT, 2021).

En conclusión, el Convenio 138 es la base normativa internacional para la protección de menores de edad frente al trabajo infantil, cuya materialización depende de la estructura descentralizada del Estado, lo que permite un control cercano y continuo del territorio.

d) Convenio 182 de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil

El Convenio 182 de la OIT, adoptado en 1999 y ratificado por el Perú el 10 de enero de 2002, tiene como finalidad eliminar de forma inmediata y

prioritaria las peores formas de trabajo infantil, consideradas por la comunidad internacional como violaciones graves a los derechos fundamentales de los menores de edad.

El artículo 3° del Convenio define estas formas como:

- a)** Todas las formas de esclavitud y prácticas análogas, incluida la trata de niños, la servidumbre por deudas, el trabajo forzoso y el reclutamiento de menores para conflictos armados.
- b)** La explotación sexual comercial, incluyendo la prostitución y la producción de pornografía infantil.
- c)** La utilización de menores para actividades ilícitas, especialmente aquellas vinculadas al tráfico de estupefacientes.
- d)** Los trabajos peligrosos, entendidos como aquellos que por su naturaleza o condiciones puedan causar daño a la salud, seguridad o moralidad del menor (OIT, 1999, art. 3).

Es así que, el carácter urgente y obligatorio del Convenio se basa en que estas actividades constituyen amenazas directas contra la vida, la integridad, la educación y el desarrollo integral de los menores. Por ello, los Estados parte deben adoptar medidas legislativas, administrativas y sociales para impedir la ocupación de niños en estas actividades, garantizando su rescate, rehabilitación, reinserción educativa y social, así como la sanción efectiva de los responsables (OIT, 1999, arts. 6–7).

Asimismo, el Convenio prevé elementos fundamentales para su implementación, como:

- La identificación territorial de menores en riesgo, dado que la detección temprana requiere contacto directo con las familias y actividades económicas informales.
- El fortalecimiento de mecanismos descentralizados de fiscalización, requisito expresamente subrayado por el “Informe Global de la OIT sobre Trabajo Infantil 2021”, el cual advierte que

la lucha contra las peores formas es más efectiva cuando existe un sistema de protección local articulado, con presencia de gobiernos sub-nacionales, servicios sociales y actores comunitarios.

- La necesidad de políticas públicas que integren educación, protección social y vigilancia del mercado laboral, enfocándose en las zonas rurales en donde el trabajo riesgoso y peligroso es predominante.

En el Perú, la ratificación del Convenio 182 consolidó el marco institucional de la lucha contra la explotación infantil. Este instrumento guió la elaboración de estrategias estatales como la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la actualización periódica de la Lista de Trabajos Peligrosos prohibidos para adolescentes. Sin embargo, la efectividad del Convenio en nuestro país encuentra límites estructurales derivados de la informalidad económica y de la insuficiente capacidad de supervisión estatal en el territorio, situación que la propia OIT ha identificado como un obstáculo para el cumplimiento del Convenio en América Latina.

En ese sentido, el Convenio 182 es de importancia para el desarrollo de la presente investigación, considerando que su implementación requiere de la intervención de la entidad a nivel local, especialmente para la identificación de los menores de edad que desarrollan trabajos que ponen en riesgos la vida, así como la salud e integridad de los NNA, toda vez que, las municipalidades levantan y tienen la información respecto de la problemática del trabajo infantil que se desarrolla en sus zonas de intervención.

e) Recomendación 190 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil

La Recomendación adoptada en 1999 como instrumento complementario del Convenio 182, introdujo lineamientos operativos destinados a facilitar su aplicación y constituye un referente técnico fundamental para el diseño de políticas de erradicación del trabajo infantil en el ámbito nacional y local. Dicho instrumento es relevante porque desarrolla

criterios concretos para determinar qué actividades deben ser consideradas peligrosas para niños y adolescentes, así como para orientar la elaboración de programas nacionales y locales de acción.

En primer lugar, la Recomendación mencionada establece parámetros técnicos para identificar trabajos peligrosos, los cuales precisan y amplían lo dispuesto en el artículo 3(d) del Convenio 182. Entre los criterios incluidos se encuentran: exposición al abuso físico o psicológico, labores en espacios confinados o bajo tierra, uso de maquinaria pesada o herramientas peligrosas, contacto con sustancias tóxicas o ambientes insalubres, y jornadas nocturnas o excesivas (OIT, 1999). Estos lineamientos permiten a los Estados fijar listados específicos de actividades prohibidas, proporcionando un estándar uniforme para la actuación administrativa y fiscalizadora.

En segundo lugar, la Recomendación resalta que las acciones de erradicación deben ejecutarse mediante programas de acción elaborados con urgencia, los cuales deben incorporar diagnósticos locales, mecanismos de identificación directa de menores en situación de riesgo y estrategias de intervención comunitaria. Este enfoque territorial refuerza la necesidad de que los gobiernos locales participen activamente en la detección y vigilancia del trabajo infantil peligroso y nocivo, considerando que son las entidades que están más cerca a la población, porque están en contacto directo con los ciudadanos y por la capacidad para identificar situaciones y necesidades que el gobierno central puede detectar.

En síntesis, este instrumento aporta el soporte técnico que permite plasmar en la práctica los acuerdos asumidos por el Perú en el Convenio 182, y constituye un fundamento para analizar la capacidad de los gobiernos locales de aplicar criterios objetivos y uniformes para la detección, prevención y erradicación de las actividades más nocivas para los menores de edad.

f) *Objetivo de Desarrollo Sostenible 8.7*

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, establece un marco global de acción orientado a la erradicación de la pobreza, la reducción de desigualdades y la consolidación de instituciones inclusivas y eficaces. Entre sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Objetivo 8, referido al “trabajo decente y crecimiento económico”, incorpora una de las metas más ambiciosas de la comunidad internacional en materia de infancia: la meta 8.7; la misma que obliga a los Estados a tomar medidas inmediatas y eficaces para poner fin al trabajo infantil en todas sus formas antes del año 2025 (ONU, 2015, p. 21).

Es así como, la meta 8.7 no solo reafirma las obligaciones asumidas por los Estados bajo la CDN Derechos del Niño; sino que, introduce un compromiso temporal concreto, fijando una meta de cumplimiento verificable. Convirtiéndose en un parámetro de evaluación del desempeño estatal y de los avances reales referentes a la erradicación del trabajo infantil. Asimismo, vincula esta problemática con factores estructurales como la pobreza, la informalidad laboral y la exclusión educativa; lo que exige políticas integradas que trasciendan el ámbito laboral y articulen intervenciones sociales, educativas y de desarrollo territorial.

Adicionalmente, la Agenda 2030 constituye uno de los primeros instrumentos internacionales que reconoce de manera explícita la importancia de los gobiernos sub nacionales, como los municipales y regionales, en la implementación de metas de desarrollo, señalando que su eficacia depende de la “territorialización” de los objetivos y de la participación directa de las autoridades locales en su ejecución (ONU, 2015).

En el caso de nuestro país, la Agenda 2030 ha sido incorporada formalmente en la política pública mediante su inclusión en la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y en la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, los cuales establecen lineamientos multisectoriales basados en la meta 8.7. Estos instrumentos

enfatan la necesidad de fortalecer la acción local, mejorar los sistemas de identificación temprana y articular la fiscalización laboral con mecanismos de protección social, alineados con el mandato de la OIT y las obligaciones internacionales asumidas por el Perú.

g) *Constitución Política del Perú de 1993*

El artículo 1º de la Constitución Política establece que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” (Constitución Política del Perú, 1993). Esta disposición establece a la persona, incluyendo a los menores de edad, como eje estructural de todo el sistema jurídico.

De acuerdo con Chanamé Orbe (2025), el artículo 1º opera como un principio transversal que condiciona la validez material de toda política pública, lo que implica que las autoridades están obligadas a adoptar decisiones que garanticen el desarrollo integral de la persona. Asimismo, Fernández - Sessarego (2015) afirma que la dignidad representa el pilar axiológico del orden constitucional peruano; mientras que, Bernal y otros (2010) señalan que este precepto cumple una función esencial para interpretar el resto del texto constitucional.

En ese sentido, el artículo 1º de la Constitución Política consagra el principio rector del ordenamiento jurídico, esto es que, la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad. En ese sentido, la Constitución Política establece que la sociedad como el Estado existen en función de la persona y no a la inversa. Como señala Abad (2012) el artículo 1º “configura a la persona humana como el punto de partida y de llegada del orden constitucional, de modo que todas las instituciones y políticas públicas deben justificarse por su contribución a la realización de su dignidad”.

Por su parte García Belaunde (1994) sostiene que el artículo 1º de la Constitución Política “introduce en el texto constitucional una idea-fuerza: la persona es el centro del sistema, lo cual implica que los poderes públicos

deben estar al servicio de su desarrollo integral, no de intereses abstractos del Estado”.

El artículo 4° de la Constitución Política establece que los niños y adolescentes constituyen un grupo vulnerable; por lo que, el Estado y la comunidad deben de proteger y recibe un trato diferenciado, lo cual le permite el ejercicio de sus derechos especiales derivados de su situación, que tiene como objetivo el desarrollo de la personalidad (Plácido, 2005).

Asimismo, el artículo 23° de la Constitución Política agrega un mandato específico al disponer que “el trabajo [...] es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan”. Este artículo reconoce al trabajo como derecho y actividad social, pero simultáneamente impone un deber reforzado de protección cuando se trata de menores; lo que se traduce en la prohibición de cualquier actividad que interfiera con su educación, su salud o su desarrollo integral.

Ballesteros (1998) señala que el Estado debe brindar protección al menor de edad quien, muchas veces, es explotado exigiéndole un trabajo mayor al que puede rendir de acuerdo a sus condiciones, y al que usualmente, también, se le paga una remuneración inadecuada. Como colegir frente al menor de edad el rol que debe adoptar el Estado es de garante y protector.

Por su parte, el artículo 194° de la Constitución prescribe que las municipalidades tienen autonomía política, económica y administrativa. Por consiguiente, se afirma que las Municipalidades son reconocidas como instituciones representativas del vecindario, que promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales, fomentan el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de las circunscripciones de su jurisdicción (Ballesteros, 1998, p. 798).

De acuerdo a lo previsto en la Constitución Política, las municipalidades desempeñan un rol esencial y complementario en la

protección de los menores de edad, derivado del mandato constitucional previsto en el artículo 1° concordado con el artículo 4 de la Constitución Política establece que el fin supremo de la sociedad es la persona humana y su dignidad; por tanto, la protección a la niñez que es un deber que asume la comunidad y el Estado protegen. Landa (2017) afirma que “la dignidad humana tiene una dimensión reforzada en relación con los grupos de especial vulnerabilidad, como los niños y adolescentes, lo que justifica un plus de protección por parte del Estado” (p. 35).

En esa misma línea, debe añadirse que la Constitución no define competencias específicas de los gobiernos locales en el marco de prevención, fiscalización y sanción por el trabajo infantil, pero de acuerdo a lo previsto en los artículos 1° y 4°, se establece el deber general de protección a los niños y adolescentes, disposiciones que vinculan a toda la organización estatal, incluyendo las municipalidades como unidad básica de la división político-administrativa conforme a lo previsto en el artículo 194° de la acotada norma.

A su vez, el artículo 195° señala que los gobiernos locales son responsables de promover el desarrollo humano, social y económico en su circunscripción. Por lo que, esta estructura descentralizada tiene implicancias directas en la lucha contra el trabajo infantil. Dado que el trabajo infantil es un fenómeno territorialmente concentrado, con mayor prevalencia en distritos rurales y urbano-marginales, el nivel de gobierno con mayor capacidad de intervención inmediata es el municipal.

Como se puede concluir, la Constitución Política establece que las municipalidades desempeñan un rol relevante, aunque con ciertas limitaciones, como es el caso de la protección de los menores de edad y en la erradicación del trabajo infantil. Estas funciones están prescritas en los artículos 1° y 4° de la Constitución Política referido al deber de protección especial a la niñez y su dignidad, como persona, buscando garantizar la protección efectiva de los niños y adolescentes frente al trabajo infantil; para lo cual establece obligaciones en los diversos niveles de gobierno a fin de que se materialice estos derechos.

h) El Código de los Niños y Adolescentes

El Código de los Niños y Adolescentes (CNA) fue aprobado mediante la Ley N° 27337 en el año 2000; incorporando de manera expresa los estándares internacionales establecidos por la CDN y los Convenios 138 y 182 de la OIT, adoptando el enfoque de protección integral y reconociendo a los menores de edad como sujetos plenos de derecho, esto implica que se reconozco a los NNA como titulares de sus derechos fundamentales y no solo como objeto de protección.

Por otro lado, el Título Preliminar del Código establece que los niños y adolescentes son sujetos de derecho y merecen protección prioritaria del Estado, la sociedad y la familia. Dicho reconocimiento vincula toda actuación pública al principio del interés superior del niño, criterio rector de interpretación normativa conforme lo señala la doctrina nacional.

Asimismo, el Código define que 14 años es la edad mínima de admisión a fin de que el NNA desarrolle trabajos, conforme a lo establecido en el Convenio 138 de la OIT. Adicionalmente, establece límites estrictos de jornada: hasta 4 horas diarias y 24 semanales para adolescentes de 12 a 14 años, y hasta 6 horas diarias y 36 semanales para quienes tienen entre 15 y 17 años, garantizando que la actividad laboral no interfiera con la educación ni afecte la salud o el desarrollo personal del menor.

El Código también exige autorización administrativa obligatoria para que un adolescente pueda trabajar, el mismo que es un mecanismo de control preventivo que permite verificar las condiciones laborales y asegurar la compatibilidad del trabajo con la asistencia escolar. Además, mediante su artículo 54º, prohíbe a los menores de edad realizar actividades que, por su naturaleza o condiciones, resulten peligrosas para su salud, seguridad o moralidad, criterio complementado por el Listado Nacional de Trabajos Peligrosos o Nocivos para Adolescentes en cumplimiento del Convenio 182 de la OIT.

Es importante mencionar que, el artículo 42º CNA reconoce a las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente (DEMUNA) como órganos responsables de la promoción, protección y defensa de los derechos de los menores dentro de cada jurisdicción local. Por lo que, las DEMUNAS cumplen funciones de prevención, identificación de situaciones de riesgo, intervención inmediata y derivación de casos a entidades competentes; situando a los gobiernos locales como actores esenciales del sistema de protección.

En síntesis, el Código constituye la base normativa que estructura el sistema de protección integral del menor en el Perú, establece límites precisos al trabajo adolescente y otorga a las municipalidades un rol importante en la prevención y erradicación del trabajo infantil.

i) Ley Orgánica de Municipalidades

La Ley Orgánica de Municipalidades define las competencias y funciones de los gobiernos locales, señalando que su finalidad es la promoción del desarrollo integral y sostenible de su circunscripción, priorizando la protección de los derechos fundamentales de la población.

Mediante su artículo 84º, se reconoce que las municipalidades provinciales y distritales tienen responsabilidad sobre:

- la promoción del bienestar social,
- la regulación del comercio local,
- el control de mercados, ferias y actividades económicas,
- la fiscalización de condiciones de seguridad y salubridad en espacios públicos.

Se puede definir a la Municipalidad, como una institución de derecho público que maneja sus propios recursos financieros, que administra los recursos correspondientes a una comunidad. Tiene como objetivo atender las necesidades de la comunidad que administra y procurar su desarrollo económico, social, cultural y; por tanto, su importancia se funda en el contacto

directo que tienen con la población, lo que le permite brindar una respuesta directa a la comunidad, en comparación al gobierno central. Estas competencias permiten a la municipalidad actuar sobre los entornos donde el trabajo infantil suele manifestarse, especialmente comercio, mercados o transporte local, pero no le permiten intervenir directamente sobre el trabajo infantil, ni mucho menos sancionar a los responsables.

En ese sentido, la Ley Orgánica establece que la función municipal de fiscalización es administrativa y no laboral. Por lo que, la inspección del trabajo es competencia exclusiva del Estado a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y, desde el 2012, de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), conforme a lo previsto en el artículo 1° de Ley N° 29981, en donde señala que es responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias.

Esto implica que quien tiene competencia de supervisión y fiscalización del cumplimiento del ordenamiento jurídico laboral es SUNAFIL, pero no les corresponde proteger al niño y al adolescente ni erradicar el trabajo infantil.

Por su parte y de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica de Municipalidades, los gobiernos locales no son competentes para:

- Realizar inspecciones laborales para detectar trabajo infantil,
- Iniciar procedimientos sancionadores contra empleadores,
- Clausurar negocios por detectar el trabajo infantil,
- Verificar condiciones laborales bajo parámetros de la OIT.

No obstante, que la Constitución Política establece que el Estado, entiéndase a todos los niveles de gobierno, tiene el deber de proteger a la persona y su dignidad, siendo los niños y los adolescentes las personas vulnerables que demanda protección y que el Estado en normas de desarrollo

constitucional debe regular su protección. Este vacío competencial es uno de los factores que explican la baja eficacia de la intervención local en la erradicación del trabajo infantil, especialmente en zonas rurales y urbano-marginales donde la presencia del Estado central es limitada.

Pese a estas limitaciones, en el marco de lo previsto en artículo 84º, numeral 2.8 de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que los gobiernos locales tienen una función exclusiva y obligatoria en su rol de protección y promoción de los derechos de los menores de edad a través de las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente (DEMUNA), incorporadas en su estructura funcional. Además, de velar y defender los derechos del niño y adolescentes.

En ese punto, la Ley Orgánica de Municipalidades señala que los gobiernos locales tienen a su cargo los programas sociales como la DEMUNA, señala:

Artículo 84º.- Programas sociales, defensa y promoción de derechos

Las municipalidades, en materia de programas sociales, de defensa y promoción de derechos, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

(...)

1.3. Regular las acciones de las Defensorías Municipales de los Niños y Adolescentes, DEMUNA, adecuando las normas nacionales a la realidad local.

(...)

2. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

(...)

2.8. Organizar e implementar el servicio de Defensoría Municipal de los Niños y Adolescentes -DEMUNA- de acuerdo a la legislación sobre la materia.

En ese sentido, la DEMUNA puede recibir denuncias sobre trabajo infantil; identificar situaciones de riesgo; intervenir en el entorno familiar; articular con programas sociales y derivar casos al MTPE, SUNAFIL, UGEL o fiscalía.

No obstante, no pueden sancionar ni ordenar el cese de actividades laborales ilegales, lo que limita su capacidad de respuesta inmediata frente a casos de trabajo infantil detectados en su localidad. Toda vez que la competencia se otorgan a las entidades mediante la Constitución Política o la ley en función al principio de legalidad conforme a lo previsto en el artículo IV, numeral 1.1 del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el cual prescribe:

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1 Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

(...)

De acuerdo a lo señalado por Morón (2023) el principio de legalidad denominado como vinculación positiva de la administración a la ley, implica que los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones, decisorias o consultivas, de acuerdo a lo previsto en la norma, esto es que toda acción de la administración depende de lo que está previsto en el precepto jurídico. El marco jurídico para la administración es un valor indisponible *motu proprio*, irrenunciable ni transigible (p. 74). Por tanto, los agentes públicos tienen que actuar conforme a las atribuciones previstas en la Constitución Política o en la Ley.

Por otra parte, la Ley Orgánica Municipalidades tampoco desarrolla mecanismos de coordinación obligatoria con el sistema de inspección laboral ni contempla atribuciones específicas destinadas a la erradicación del trabajo infantil. Por ello, si bien la norma reconoce funciones generales de regulación territorial y protección social, no proporciona a las municipalidades las herramientas jurídicas ni operativas necesarias para ejercer un rol efectivo en la prevención y erradicación del trabajo infantil.

j) Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes (PNMNNA) 2030

La Política Nacional para las niñas, niños y adolescentes (PNMNNA) 2030, está a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MMPV). Este ministerio de acuerdo a su ley de creación, Decreto Legislativo N° 1098, tiene por finalidad:

Artículo 3°.- Finalidad

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables diseña, establece, promueve, ejecuta y supervisa políticas públicas a favor de las mujeres y de las poblaciones vulnerables consideradas como grupos de personas que sufren discriminación o situaciones de desprotección: niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos, con el objeto de garantizar sus derechos, con visión intersectorial.

La norma antes acotada, establece como competencia a cargo del MMPV la promoción, ejecución y supervisión de políticas públicas a favor de las mujeres y de las poblaciones vulnerables. En cuanto, en el marco de la erradicación del trabajo infantil y protección del adolescente prescribe:

Artículo 5°.- Ámbito de competencia

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables tiene el siguiente ámbito de competencia:

(...)

f) Atención y recuperación de las víctimas de trata de personas, trabajo infantil y trabajo forzoso.

(...)

j) Promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Por su parte, el Reglamento de Organización y Funciones del MMPV aprobado mediante Resolución Ministerial N° 380-2025-MIMPV, establece que la Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes es la competente para “diseñar, implementar y realizar el seguimiento de las políticas sobre trata de personas, trabajo forzoso, trabajo infantil, y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en el marco de sus competencias” (Art. 114).

Como se puede apreciar de las normas de gestión el MMPV tiene como funciones de diseñar, implementar y realizar el seguimiento de las políticas sobre trabajo infantil. En ese contexto se elabora la PNMNNA busca garantizar el desarrollo integral de las personas menores de 18 años en el Perú; estableciendo lineamientos cuya ejecución recae tanto en el gobierno central como en los gobiernos regionales y municipales; y, esta política también es aplicable a los gobiernos locales, en el marco de sus competencias.

Entre sus resultados priorizados, la PNMNNA establece el compromiso de asegurar: “niñas, niños y adolescentes libres de toda forma de violencia, explotación y maltrato”, dentro del cual se incluye expresamente la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas como responsabilidad del Estado peruano. Asimismo, enfatiza que la eficacia de la protección de derechos depende de la acción coordinada entre los distintos niveles de gobierno. Bajo esa lógica, la política asigna un rol importante a las municipalidades, señalando que estas tienen funciones de:

- Identificación de factores territoriales de riesgo.
- Prevención del trabajo infantil mediante acciones comunitarias.
- Articulación de servicios locales de protección.

- Supervisión de actividades económicas locales de riesgo para niños y adolescentes.
- Implementación de acciones de promoción familiar y acompañamiento socioeducativo (MIMP, 2020).

Estos mandatos se sustentan en el reconocimiento de que el trabajo infantil presenta una distribución geográfica desigual, concentrándose en mayor proporción en zonas rurales y en distritos con niveles altos de pobreza, rezago educativo y limitaciones de acceso a servicios públicos, tal como demuestran las cifras recientes de la ENAHO (INEI, 2022). Por ello, la prevención del trabajo infantil debe realizarse desde la proximidad territorial, donde las municipalidades son aquellas con mayor contacto directo con la comunidad.

Sin embargo, pese a reconocer este rol estratégico, no existe una ley que otorgue competencias nuevas a las municipalidades, ni modifica el marco jurídico vigente; puesto que, al ser un instrumento de política pública, no puede delegar facultades de fiscalización ni de imposición de sanciones en materia laboral.

Así, aunque exige que los gobiernos locales actúen en vigilancia comunitaria, prevención, identificación temprana y articulación interinstitucional, no les confiere atribuciones propias del Sistema de Inspección del Trabajo, cuya competencia exclusiva recae en SUNAFIL y las Direcciones Regionales de Trabajo; lo que genera una brecha entre el rol esperado por la política pública y las facultades reales reconocidas por la Ley Orgánica de Municipalidades.

Por otro lado, es necesario mencionar que de acuerdo a lo previsto en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales es competente para desarrolle acciones derivadas de la política pública orientadas a la promoción de la erradicación infantil, entre otras funciones asignadas.

Artículo 77°.- Funciones de la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales

(...)

- d) Desarrollar acciones derivadas de la política pública orientadas a la promoción de la libertad sindical, la erradicación del trabajo forzoso, la erradicación del trabajo infantil, la igualdad de oportunidades y no discriminación, entre otros derechos fundamentales en el trabajo;
(R. M. 194-2024-TR, 2024)

Finalmente, como se puede apreciar las direcciones que tienen competencia en temas de promoción de la política y acciones para la erradicación del trabajo infantil. Esto es campañas masivas de promoción de la lucha contra la erradicación del trabajo infantil, diseñar procedimientos, definir estrategias para erradicar este flagelo que afecta a los niños y adolescentes del país.

k) Modelo Municipal para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil

El Modelo Municipal para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 240-2022-TR, orienta la acción de los gobiernos locales en la identificación, prevención y atención del trabajo infantil a nivel territorial; buscando fortalecer el rol municipal dentro del Sistema Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, conforme a los acuerdos internacionales asumidos por el Estado.

Este documento establece funciones específicas para los gobiernos locales en diferentes ámbitos: gestión municipal, articulación interinstitucional, participación comunitaria, y fortalecimiento de servicios locales. Así, entre las responsabilidades definidas se encuentran: la instalación del Comité Municipal para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil; la identificación temprana de los menores de edad en situación o riesgo de trabajo infantil; el registro y mapeo territorial de zonas de mayor exposición; la coordinación inmediata con la DEMUNA y servicios locales de protección;

la articulación con escuelas, centros de salud y programas sociales; la realización de campañas de sensibilización; y la emisión de ordenanzas orientadas a incorporar la prevención del trabajo infantil en la política local (MTPE, 2022).

Pese a lo expuesto, el alcance del Modelo es estrictamente programático; por lo que, dicho instrumento no crea competencias nuevas ni modifica las previstas en la Ley Orgánica de Municipalidades o en la normativa del Sistema de Inspección del Trabajo. Así, las municipalidades no cuentan con facultades para realizar inspecciones laborales, ordenar la paralización de actividades, imponer sanciones administrativas, clausurar establecimientos o exigir el cumplimiento de obligaciones laborales vinculadas al uso de mano de obra infantil, competencias que pertenecen exclusivamente a la SUNAFIL conforme a la Ley N° 29981 y la Ley N° 28806.

De esta manera, la actuación municipal queda circunscrita a funciones de detección, prevención, derivación y articulación, sin que el Modelo Municipal otorgue herramientas coercitivas o sancionadoras que permitan una intervención directa y efectiva ante la constatación de situaciones de trabajo infantil. Esta limitación operativa genera una brecha entre las responsabilidades programáticas asignadas a los gobiernos locales y las competencias materiales necesarias para garantizar la erradicación del trabajo infantil en su jurisdicción.

En síntesis, el Modelo Municipal evidencia la persistencia de un enfoque descentralizado de carácter principalmente preventivo, en el cual los gobiernos locales son considerados el primer nivel de respuesta por su cercanía territorial, pero continúan dependiendo del sistema de inspección laboral para la adopción de medidas coercitivas o sancionadoras.

1.2.2. El Trabajo infantil

1.2.2.1 Concepto y regulación del trabajo infantil

En el ordenamiento internacional y nacional, el trabajo infantil no se identifica con cualquier actividad económica realizada por personas menores de 18 años; sino con aquel trabajo que vulnera los estándares de protección fijados por los tratados internacionales y por la legislación nacional. En ese sentido, según CDN el niño tiene derecho a ser protegido contra la explotación económica y contra cualquier trabajo que desconozca la edad mínima de admisión al empleo o afecte su educación obligatoria o ponga en riesgo su salud, seguridad o desarrollo integral (ONU, 1989).

Así, los Convenios 138 y 182 de la OIT obligan a los Estados a fijar una edad mínima general para trabajar y a establecer una edad superior para los trabajos peligrosos. Sobre esta base, el ordenamiento peruano ha construido una distinción normativa entre trabajo adolescente permitido y trabajo infantil prohibido. De esta manera, el Código de los Niños y Adolescentes fija la edad mínima general de admisión al trabajo en 14 años y prohíbe que los menores de 18 años realicen actividades peligrosas o nocivas, remitiendo al listado de trabajos prohibidos elaborado por la autoridad competente; el mismo que identifica, entre otros, labores agrícolas con exposición a agroquímicos, actividades mineras, de construcción, de transporte de cargas pesadas y trabajo nocturno como actividades vetadas para adolescentes por su alto nivel de riesgo (Decreto Supremo 009-2022-MIMP, 2022).

Asimismo, el Código dispone que los adolescentes de 12 a 14 años, en el supuesto excepcional de trabajo ligero autorizado, no pueden trabajar más de 4 horas diarias ni 24 semanales; y, aquellos entre 15 a 17 años, no más de 6 horas diarias ni 36 semanales, exigiendo además autorización administrativa previa y compatibilidad con la asistencia escolar.

En consecuencia, el trabajo infantil se entenderá como: i) todo trabajo realizado por personas menores de 14 años, salvo el trabajo ligero autorizado y bajo las condiciones previstas por ley para adolescentes de 12 a 14 años; ii) cualquier trabajo realizado por adolescentes menores de 18 años en actividades calificadas como peligrosas o nocivas; y iii) toda actividad económica que, aun estando formalmente dentro del rango de edad permitido,

se ejecuta sin autorización, con jornadas superiores a las previstas o en condiciones que interfieren con la educación y el desarrollo integral del menor.

Es así que, el marco jurídico social vigente establece que la erradicación del trabajo infantil no implica prohibir toda actividad económica de los menores, sino diferenciar entre actividades permitidas y aquellas consideradas perjudiciales, prohibidas y sancionadas por vulnerar los derechos fundamentales de los menores.

1.2.2.2 Causas estructurales del trabajo infantil

El trabajo infantil en el Perú representa el 25.8% de los menores entre 5 y 17 años que trabaja (INEI 2023), en donde más de 1.2 millones son menores y adolescentes. El trabajo infantil no se explica únicamente por decisiones individuales de las familias o por situaciones coyunturales, sino que está asociado a condicionantes estructurales de carácter económico, social e institucional que se reproducen en el tiempo. Estos factores como la pobreza, la alta informalidad laboral, las brechas educativas, la debilidad de la protección social y las capacidades institucionales limitadas crean un entorno en el que el trabajo infantil aparece como una respuesta de supervivencia y se mantiene a pesar de la existencia de un marco jurídico de protección.

En primer lugar, la pobreza monetaria y la desigualdad territorial constituyen un determinante central. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en 2023 la pobreza monetaria afectó al 29% de la población peruana, con niveles significativamente más elevados en el ámbito rural y en regiones de la sierra y la selva. Es necesario precisar que numerosos hogares dependen de los ingresos generados por todos sus miembros, incluidos los menores de edad, lo que incrementa el riesgo de inserción precoz en actividades económicas, muchas veces en condiciones informales y sin protección.

En segundo lugar, la informalidad laboral profundiza este riesgo; ya que, según la Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN) del periodo abril 2024 – marzo 2025, más del 70 % de la población ocupada se ha mantenido en condiciones de informalidad laboral, con especial concentración en actividades de baja productividad como la agricultura familiar o el comercio ambulatorio. En estos sectores, el trabajo se organiza al margen de la normativa laboral, sin contratos escritos ni supervisión estatal efectiva, lo que facilita la participación de menores de edad en labores que no cumplen estándares mínimos de seguridad, jornada, ni remuneración. Así, la combinación de pobreza e informalidad genera un escenario estructural en el que el trabajo infantil es funcional para la sobrevivencia de los hogares, pero incompatible con las obligaciones de protección asumidas por el Estado.

En tercer lugar, la Encuesta Nacional Especializada de Trabajo Infantil del 2015 muestra que los niños y adolescentes que trabajan se concentran en hogares con menor nivel educativo de los padres y en zonas donde el acceso a servicios educativos es más precario. Asimismo, esta situación se agrava en áreas rurales donde no se cuenta con servicios básicos (agua, luz, goteras), donde la distancia a las escuelas, la falta de infraestructura adecuada y la baja calidad educativa reducen el incentivo de las familias para mantener a los menores en el sistema escolar, reforzando el círculo vicioso entre trabajo precoz y baja escolaridad.

En cuarto lugar, la incidencia de factores socioculturales influye en la continuación del fenómeno del trabajo infantil. Así, en muchos contextos locales, el trabajo de los menores es percibido como una práctica de responsabilidad familiar o incluso formativo, especialmente en actividades agropecuarias familiares, aun cuando pueda vulnerar estándares nacionales e internacionales.

Finalmente, un elemento estructural clave es la debilidad de la institucionalidad encargada de la prevención y fiscalización, particularmente a nivel local. Bajo dicho contexto, el Modelo de Identificación de Riesgo de Trabajo Infantil, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 152-2021-TR,

reconoce que el riesgo de trabajo infantil se distribuye de manera desigual a nivel distrital y está asociado a variables como pobreza, rezago escolar, informalidad y déficit de servicios básicos. Sin embargo, el propio diseño del modelo evidencia que, para traducir esta información en una reducción efectiva del trabajo infantil, se requiere que las municipalidades cuenten con capacidades normativas, técnicas y presupuestales suficientes para identificar casos, intervenir tempranamente y articular respuestas con otros sectores. En ese sentido, la brecha entre el diagnóstico nacional y la capacidad de intervención local constituye una causa estructural de limitada eficacia normativa, es decir, las normas existen, pero no se materializan en acciones efectivas allí donde el fenómeno ocurre, no obstante que la Constitución Política reconoce que la persona humana y su dignidad son el fin supremo de la sociedad así como protege al sector vulnerado de la sociedad como son los niños y adolescentes conforme lo establece el marco constitucional.

En síntesis, las causas estructurales del trabajo infantil en el Perú combinan diferentes condiciones que explican por qué, pese a los avances normativos e institucionales de los últimos años, el trabajo infantil continúa siendo una realidad extendida. Por lo que, solo un enfoque integral que combine políticas de reducción de la pobreza, fortalecimiento educativo y descentralización de competencias hacia los gobiernos locales, puede contribuir a reducir de manera efectiva esta problemática.

1.2.2.3. Consecuencias del trabajo infantil

El trabajo infantil genera efectos negativos profundos y duraderos en el desarrollo integral de los niños, afectando su educación, salud, bienestar emocional, socialización y su proyecto de vida. Estas consecuencias han sido documentadas por organismos nacionales e internacionales y constituyen uno de los principales indicadores de incumplimiento de las obligaciones estatales de protección especial.

En el Perú, los datos de la Encuesta Nacional Especializada de Trabajo Infantil 2015, última encuesta especializada disponible, muestran que los menores que trabajan presentan mayores tasas de atraso escolar y abandono del sistema educativo que aquellos que no realizan actividades laborales. Así, la inserción precoz en el mundo laboral reduce el tiempo de estudio y descanso, incrementa la inasistencia escolar y disminuye el rendimiento académico, constituyendo un obstáculo directo para la culminación de la educación básica. Esta interrupción educativa limita las oportunidades futuras del menor y contribuye a la continuación generacional de la pobreza.

Asimismo, las consecuencias para la salud física y mental son significativas. Las actividades desempeñadas por los niños y adolescentes suelen realizarse en condiciones informales, sin supervisión ni medidas de seguridad, lo que los expone a riesgos como cargas pesadas, jornadas prolongadas, manipulación de herramientas peligrosas o exposición a temperaturas extremas. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2021) ha identificado los sectores donde se concentra el trabajo infantil siendo estos la agricultura, el comercio ambulatorio y las actividades de servicios urbanos. Estos sectores, presentan los mayores niveles de riesgo físico y ausencia de control estatal efectivo. De igual manera, es importante mencionar que, en términos de salud mental, la incorporación temprana al trabajo se asocia con mayores niveles de estrés, ansiedad y agotamiento emocional, afectando el desarrollo socio-afectivo del menor.

En el ámbito social, el trabajo infantil restringe el tiempo disponible para el juego, la socialización y el aprendizaje no formal, elementos esenciales para la construcción de habilidades cognitivas y sociales. Así, los niños trabajadores suelen asumir responsabilidades y cargas propias de la vida adulta, lo que acelera procesos de maduración psicológica de manera inadecuada y limita la formación equilibrada de su identidad.

En ese sentido, estas consecuencias evidencian que el trabajo infantil constituye un fenómeno que vulnera el derecho a la educación, la salud, el desarrollo integral y la protección especial del menor, que el Estado en el

marco del principio de la dignidad de la persona está obligado a proteger y garantizar. Por lo que, la continuidad de estas afectaciones, pese a la existencia de un marco jurídico nacional robusto, revela la necesidad de fortalecer los mecanismos de intervención territorial para garantizar la detección temprana y la prevención efectiva de este fenómeno.

1.2.2.4. Peores formas de trabajo infantil

Las peores formas de trabajo infantil son la manifestación más grave y lesiva de la afectación de los derechos fundamentales de los NNA. Al respecto, el Convenio 182 de la OIT comprende: (I) la esclavitud y prácticas análogas; (II) la explotación sexual comercial; (III) el uso de niños para actividades ilícitas; y (IV) cualquier trabajo que, por su naturaleza o condiciones, pueda perjudicar la salud, la seguridad o la moralidad del menor.

En nuestro país, la persistencia de estas formas extremas se encuentra ampliamente documentada. Así, como se mencionó en apartados anteriores, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2021) identificó que los sectores con mayor riesgo para menores de edad incluían actividades agrícolas con manipulación de herramientas peligrosas, minería informal, tala ilegal, comercio ambulatorio intensivo y trabajo doméstico no remunerado en hogares de terceros.

A continuación, se describe las actividades más comunes que son consideradas las peores formas de trabajo infantil:

Tabla 1: Formas de trabajo infantil

Sector	Actividades	Porcentaje
Agricultura	Siembra, cosecha, agroexportación (pesticidas, maquinaria pesada)	61%
Servicios	Venta callejera, mendicidad, trabajo doméstico (exposición a violencia)	27%
Industria	Minería informal, manufactura, construcción.	13%

Fuente: UNICEF/OIT (2021)

Asimismo, diversos informes institucionales señalan que la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes continúa siendo un fenómeno crítico, especialmente en zonas con alta actividad turística o extractiva. En regiones como Madre de Dios, Cusco y Loreto, la presencia combinada de economías informales, movilidad migratoria y ausencia de fiscalización local favorece la captación y explotación de menores. El Ministerio Público, mediante reportes del Programa Nacional Aurora (2023), han confirmado incrementos en denuncias vinculadas a explotación sexual y trata con fines de explotación, aunque con un sub-registro significativo debido al miedo, la dependencia económica y la normalización social de estas prácticas.

Adicionalmente, el uso de niñas, niños y adolescentes para actividades ilícitas, como micro comercialización de drogas o transporte de mercancía ilegal, se ha intensificado en algunos distritos urbanos. Estas actividades suelen involucrar coerción, endeudamiento forzado o manipulación emocional; por lo que, los menores son utilizados debido a su vulnerabilidad y a la menor probabilidad de sanción penal.

La OIT y UNICEF (2021) advierten que las peores formas de trabajo infantil aumentan en contextos donde convergen alta pobreza, informalidad laboral, ausencia de infraestructura educativa y debilidad institucional en el territorio. Esta tendencia es consistente con el caso peruano, donde los gobiernos locales, pese a ser las entidades más cercanas a la realidad comunitaria, carecen de facultades suficientes para fiscalizar, sancionar o intervenir de manera inmediata en situaciones de riesgo extremo.

De esta manera, la subsistencia de las peores formas de trabajo infantil evidencia un fracaso operativo y normativo de la estructura estatal actual, particularmente en nivel local, donde la falta de competencias sancionadoras y de intervención directa impide la capacidad de respuesta oportuna.

1.2.2.5. Abandono socio jurídico y material de los menores trabajadores

El abandono socio jurídico y material es una de las expresiones más graves y persistentes de afectación de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el Perú, que implica el abandono deliberado o negligente de los padres o familiares del menores edad especialmente en aquellos que se encuentran en situación de trabajo infantil. En América Latina, este abandono está estrechamente asociado a factores estructurales como la pobreza, la desnutrición, el analfabetismo, la precariedad de servicios públicos y la falta de acceso a mecanismos de protección social. Estas condiciones generan un entorno de vulnerabilidad que impacta directamente en la infancia, empujando a miles de menores a incorporarse tempranamente al mercado laboral bajo condiciones de riesgo.

En el caso de nuestro país, estas desigualdades se manifiestan de forma evidente en zonas rurales y urbano-marginales, donde amplios sectores de la población infantil enfrentan barreras para acceder a la educación, a la salud, a la alimentación, entre otros derechos fundamentales. Asimismo, el desempleo o subempleo de los padres, la precariedad habitacional y la ausencia de políticas locales efectivas profundizan esta situación. Como resultado, muchos niños y adolescentes se ven obligados a realizar actividades de subsistencia como la venta ambulatoria, el reciclaje informal o servicios callejeros; y, en casos más extremos, prácticas vinculadas a explotación laboral, doméstica o actividades ilícitas. Este escenario refleja un abandono que, aunque a menudo invisible para quienes habitan en espacios más favorecidos, es una realidad cotidiana en asentamientos humanos y zonas rurales del país.

Este fenómeno también evidencia las limitaciones institucionales del sistema de protección. En muchos casos, los menores son tratados como “cargas” familiares y algunos son entregados a terceros bajo condiciones de trabajo explotador, revelando la debilidad de los mecanismos de defensa y la insuficiencia de los sistemas de protección social y jurídico del Gobierno Central. La falta de fiscalización en materia de trabajo infantil, sumada a

competencias municipales limitadas y dependientes del Gobierno Central, contribuye a que esta problemática persista sin una intervención preventiva y eficaz por parte del Estado.

Por otra parte, el abandono material se expresa en la carencia de recursos esenciales para la subsistencia de los menores: alimentación adecuada, vivienda, acceso a salud, vestimenta, educación y un entorno familiar estable. La literatura psicológica ha demostrado la influencia determinante de las condiciones sociales y económicas en el desarrollo infantil. Merani (1962) señala que factores externos, como la estructura del hogar, la clase social y la situación económica, condicionan profundamente la adolescencia y sus formas de integración social. De igual manera, Bunge (2012) afirma que la inmadurez biológica y neurológica del ser humano al nacer exige un entorno protector constante, pues el desarrollo depende en gran medida del apoyo familiar y social.

Si bien el Estado peruano ha reconocido históricamente la obligación alimentaria, la aplicación real de estas normas ha sido limitada debido al desconocimiento de la población, la falta de denuncias y las barreras de acceso a la justicia. Actualmente, aunque el Código de los Niños y Adolescentes establece el derecho a la protección integral, las respuestas estatales siguen siendo insuficientes para garantizar un entorno adecuado y libre de explotación.

En consecuencia, el abandono socio jurídico y material es un factor determinante en la perpetuación del trabajo infantil; donde la falta de intervención oportuna del Estado contribuye a consolidar un círculo vicioso de vulnerabilidad.

1.2.3. Rol de las municipalidades en la protección de los menores

1.2.3.1. Función normativa municipal

El marco jurídico que define la participación de los gobiernos locales en la protección de los menores se encuentra establecido principalmente en el artículo 84° de la Ley Orgánica de Municipalidades. Este artículo define las funciones municipales en materia de programas sociales, defensa y promoción de derechos, estableciendo a los gobiernos locales como actores relevantes en la garantía del bienestar y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes dentro de cada una de sus jurisdicciones.

El artículo 84° de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que los gobiernos locales ejercen funciones en tres niveles: funciones exclusivas de las municipalidades provinciales, funciones exclusivas de las municipalidades distritales y funciones compartidas entre ambas. En conjunto, estos mandatos otorgan a las municipalidades un rol orientado a la protección de grupos vulnerables; sin embargo, dicho rol se caracteriza por un enfoque principalmente promocional, orientador y de coordinación, sin incluir atribuciones de fiscalización y sanción, competencias importantes para la erradicación del trabajo infantil.

Respecto a las municipalidades provinciales, la ley les encarga la planificación y promoción del desarrollo social, la concertación interinstitucional para la defensa de los derechos de la niñez y adolescencia, y la regulación del funcionamiento de las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente (DEMUNA), adecuando las disposiciones nacionales a las realidades locales. Por su parte, las municipalidades distritales deben organizar y ejecutar programas de asistencia y protección a la población en riesgo, así como implementar y administrar la DEMUNA como servicio obligatorio de alcance local. Estas funciones son complementadas por responsabilidades compartidas, tales como la difusión de los derechos de los menores, la promoción de la igualdad de oportunidades y, en la medida de sus capacidades, el sostenimiento de guarderías, cunas y casas de refugio.

De esta manera, el artículo 84° habilita a las municipalidades a dictar ordenanzas, lineamientos y disposiciones locales orientadas a la promoción y defensa de los derechos de los menores, y asigna a las municipalidades

competencias vinculadas a la gestión de servicios sociales locales orientados a reducir factores de riesgo asociados al trabajo infantil, como la pobreza y la exclusión social. Sin embargo, no otorga facultades de supervisión o control sobre actividades laborales en las que participen menores de edad, lo que evidencia una brecha normativa que limita la capacidad municipal para intervenir frente al trabajo infantil.

En ese sentido, el artículo 84° de la Ley Orgánica de Municipalidades configura a la municipalidad como un ente de promoción social y coordinación institucional con responsabilidades directas en la protección de los menores, pero sin mecanismos jurídicos que le permitan enfrentar de manera efectiva fenómenos complejos como el trabajo infantil.

1.2.3.2. La DEMUNA como eje del sistema local de protección del menor

La Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (DEMUNA) constituye la principal instancia municipal orientada a la protección integral de los menores de edad en el Perú; la misma que tiene un rol central en la prevención, atención y derivación de situaciones de vulneración de derechos, como aquellas asociadas directa o indirectamente al trabajo infantil.

Entre las principales funciones de esta Oficina Municipal destacan:

- Recibir, investigar y atender casos de amenaza o vulneración de derechos, incluyendo situaciones de explotación laboral, abandono material o exposición a actividades peligrosas.
- Realizar conciliaciones extrajudiciales en conflictos familiares que generen riesgo para el niño o adolescente.
- Orientar y acompañar a las familias, promoviendo alternativas de protección y evitando que los menores ingresen a actividades económicas inapropiadas.
- Derivar casos al Ministerio Público, Poder Judicial o servicios especializados cuando se identifica riesgo grave o comisión de ilícitos, como trabajo infantil peligroso o explotación.

- Desarrollar acciones preventivas en coordinación con instituciones educativas, centros de salud y organizaciones comunitarias.

Así, desde un enfoque territorial, la DEMUNA es la entidad pública más cercana al entorno cotidiano del niño, lo que le permite identificar con mayor rapidez situaciones de riesgo que no llegan a ser detectadas por organismos del nivel central, como el MTPE o SUNAFIL. Sin embargo, esta cercanía contrasta con un problema estructural: la DEMUNA carece de facultades de fiscalización laboral; por lo que, su intervención se limita a la orientación, registro y derivación, sin posibilidad de sancionar ni impedir directamente el desempeño de actividades laborales prohibidas.

De esta manera, aunque la DEMUNA puede documentar casos, promover medidas de protección y alertar a las autoridades competentes, la intervención efectiva depende de entidades que no operan a nivel distrital de manera permanente. En consecuencia, la capacidad de respuesta del sistema local termina siendo limitada, especialmente en zonas rurales y urbano-marginales donde la presencia estatal es más débil.

1.2.3.3. Falta de competencia municipal en materia de trabajo infantil

A pesar de que las municipalidades constituyen el nivel de gobierno más cercano al territorio y, por tanto, la entidad pública con mayor posibilidad de identificar situaciones de trabajo infantil en tiempo real, su rol en esta materia se encuentra severamente restringido por el marco jurídico vigente.

En primer lugar, las municipalidades no forman parte del Sistema de Inspección del Trabajo, regulado por la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806. Dicho sistema está integrado exclusivamente por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y las Direcciones y Gerencias Regionales de Trabajo, siendo estas las únicas autoridades competentes para: realizar inspecciones laborales, ingresar a centros de trabajo, verificar la presencia de menores trabajando, ordenar medidas inmediatas de protección e imponer sanciones administrativas.

En ese sentido, las municipalidades no pueden fiscalizar, intervenir, sancionar ni clausurar establecimientos por la presencia de niños o adolescentes realizando actividades laborales prohibidas, toda vez que, para fiscalizar y tener la potestad sancionadora, debe estar previamente establecida en la Ley conforme a lo previsto en los artículos 239.1 y 248.1 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo, funciones que no han sido concedidas a las DEMUNAS ni a los gobiernos locales. Cualquier medida que se ejerza sin tener competencia configura un exceso de funciones, susceptible de ser declarada nula e incluso tipificada como abuso de autoridad.

En la práctica, cuando una municipalidad detecta a un menor trabajando, por ejemplo, en un restaurante, mercado o taller, su intervención se limita a:

- Comunicar el caso a la SUNAFIL, que es la autoridad competente
- Derivar la situación a la Defensoría Municipal del Niño y Adolescente (DEMUNA), para el abordaje familiar y social correspondiente
- Dar aviso a la Policía o al Ministerio Público cuando existe riesgo grave o presunción de explotación.

Sin embargo, estas acciones tienen un alcance únicamente derivativo u orientador, sin capacidad coercitiva. Por lo que, la municipalidad no puede ordenar el cese de actividades, no puede retirar al menor, y no puede clausurar locales por motivos relacionados con el trabajo infantil, dado que tales atribuciones son propias de la autoridad laboral.

A esta limitación normativa se suma un problema estructural: la SUNAFIL no cuenta con cobertura nacional plena. Aunque existen Intendencias Regionales y algunas Oficinas Desconcentradas, no existe una oficina de SUNAFIL en cada distrito, ni siquiera en cada provincia del país. Esto provoca que, en amplias zonas rurales, urbano-marginales e incluso distritos metropolitanos, la fiscalización laboral sea intermitente, tardía o simplemente inexistente; lo que perpetúa la vulneración de derechos de los menores.

1.2.3.4. Justificación jurídica del fortalecimiento de la competencia municipal en materia de protección frente al trabajo infantil

El fortalecimiento del rol municipal en la prevención y atención del trabajo infantil encuentra sustento jurídico directo en el marco constitucional, en la Ley Orgánica de Municipalidades, y en el sistema internacional de protección de la niñez, especialmente en lo referente al principio del interés superior del niño.

En primer lugar, la Constitución Política del Perú establece que la organización territorial del Estado se rige por los principios de autonomía, descentralización y desarrollo integral. Bajo este marco, los gobiernos locales poseen autonomía política, económica y administrativa para ejercer funciones de naturaleza pública dentro de su jurisdicción. Esta autonomía implica no solo la facultad de gestionar intereses locales; sino también, la obligación de asegurar que se materialice la protección de los derechos fundamentales en su ámbito territorial, en especial cuando se trata de grupos vulnerables como son las niñas, niños y adolescentes.

Asimismo, la Constitución dispone que el Estado tiene el deber de adoptar medidas especiales de protección para la niñez, lo que se articula con los instrumentos internacionales como la CDN y los Convenios 138 y 182 de la OIT suscrito por el Estado. Estos tratados obligan al Estado peruano a implementar mecanismos eficaces y cercanos al territorio que garanticen la prevención de actividades que vulneren la integridad de los menores. Bajo dicho contexto, los gobiernos locales constituyen la instancia más próxima a la realidad social y territorial en la que se produce el trabajo infantil, por lo que su fortalecimiento es coherente con el deber estatal de protección.

En segundo lugar, la Constitución Política en el artículo 1º concordado con el artículo 4º establece que el Estado tiene el deber de proteger y adolescentes por ser un grupo vulnerable, no solo cuando se encuentre en una situación objetiva, sino que la Constitución Política prescribe que es deber del Estado de proteger y garantizar la digna de la persona. Por tanto, el Estado

no puede dejar de velar, garantizar y proteger los derechos de los menores de edad.

En tercer lugar, la jurisprudencia emitida por la CIDH respecto de los temas vinculados a la protección del niño y el adolescente conmina a que el Estado tenga un rol regulador, vigilante y supervisor para la protección del niño, toda vez, que el Estado frente a la niñez en riesgo asume su rol tuitivo y preventivo. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado que los menores de edad forman parte del grupo vulnerable que el Estado y la sociedad debe garantizar el desarrollo de su personalidad y así como su desarrollo integral. Por tanto, todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local) deben adoptar las acciones a fin de que se materialice la protección de los niños.

En cuarto lugar, la Ley Orgánica de Municipalidades reconoce a las municipalidades funciones de promoción de derechos, protección de poblaciones vulnerables y gestión de programas sociales; sin embargo, la normativa vigente no les otorga facultades de fiscalización laboral ni de imposición de sanciones en casos de trabajo infantil, toda vez que no cuentan con las competencias asignadas por Ley, conforme a lo previsto en los artículos 239.1 y 248.1 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, lo que genera una brecha operativa significativa, es decir, las municipalidades pueden detectar situaciones de riesgo, pero no están habilitadas para intervenir coercitivamente ni para adoptar medidas inmediatas.

Este vacío normativo adquiere especial relevancia en un contexto en el que la SUNAFIL no cuenta con presencia operativa en todos los distritos del país, limitando la capacidad de respuesta estatal. Por lo que, se produce un escenario en el que miles de casos de trabajo infantil quedan fuera del alcance de supervisión estatal; mientras que, las municipalidades, que sí cuentan con personal en territorio, mecanismos de vigilancia, serenazgo, DEMUNA y contacto directo con la comunidad, carecen de competencias legales para actuar más allá de la derivación formal.

Bajo la perspectiva del Derecho Constitucional, el fortalecimiento de competencias municipales se justifica mediante el principio de subsidiariedad vertical, el cual permite asignar funciones a entidades más próximas a la ciudadanía cuando ello garantiza eficiencia y protección eficaz de derechos (Tribunal Constitucional, 2023, Exp. N° 0008-2003-AI/TC). En esa línea, la CIDH ha señalado que los Estados deben asegurar “mecanismos de protección inmediatos y adecuados para garantizar el interés superior del niño” (Opinión Consultiva OC-17/2002). Como se puede concluir, la protección de los derechos fundamentales del menor debe ser garantizados y protegidos por la entidad más próxima al gobierno como es el caso de los gobiernos locales dado que ellos cuentan con instrumentos de intervención temprana para su protección inmediata.

Adicionalmente, Cairapoma & Fetta (2021) señalan que la subsidiariedad en el sentido vertical se vincula con la descentralización administrativa como un mecanismo de organización del Estado, que define las relaciones entre el ordenamiento superior y el ordenamiento inferior. Esto implica que el gobierno central solo asuma competencia de forma subsidiaria en servicios públicos y de desarrollo económico en aquellos casos en que el gobierno regional o local donde no los pueda asumir por sí solo, enfocándose el gobierno central en resolver las problemáticas de mayor envergadura y complejidad.

En ese sentido, la ampliación o precisión de competencias municipales en materia de prevención, detección e intervención frente al trabajo infantil no solo es jurídicamente viable, sino necesaria para cerrar la brecha estructural existente entre la normativa vigente y la capacidad real de protección en el territorio; por lo que, fortalecer estas funciones permitiría a los gobiernos locales cumplir de manera más efectiva con su rol constitucional de garantizar derechos fundamentales, especialmente el derecho de los menores de edad a una vida libre de explotación.

1.2.4 Principios que sustentan la solución al problema

A lo analizado anteriormente, respecto de la doctrina que sustenta nuestra propuesta, añadiremos el desarrollo de los principios que fundamentan las razones de la propuesta que hemos presentado en el presente trabajo.

a) Principio de la dignidad de la persona

Al respecto el principio de la dignidad humana está regulado el artículo 1º de la Constitución Política, mediante el cual prescribe que el respeto a la persona y su dignidad es un deber del Estado y la sociedad. En este punto, la Constitución Política impone un deber de proteger de manera preventiva e integral a la persona humana.

Fernández-Sessarego (2022) señala que la dignidad humana radica en la libertad esencial del ser humano como valor único e irrepetible, demandando un trato que lo reconozca como fin en sí mismo y no como medio utilitario. Por su parte, Rubio (2010) señala que la dignidad es el máximo valor ético-jurídico que prima sobre bienes materiales o políticos, configurando la persona como sujeto soberano.

Para Chanamé Orbe (2025), al referirse al artículo 1º señala que este funciona como un principio transversal que condiciona la validez material de toda política pública, lo que conlleva a que las autoridades están obligadas a asegurar las condiciones adecuadas para el desarrollo de la persona humana. De igual manera, Fernández Sessarego (2015) sostiene que la dignidad constituye el fundamento axiológico del orden constitucional peruano. Es decir que todas las normas y principios previsto en la Constitución Política deben proteger, garantizar, promover el respeto a la persona humana. Por tanto, ante conflictos entre normas, la interpretación siempre debe orientarse y fundamentarse en la dignidad humana.

En este punto, el Tribunal Constitucional señala que “la dignidad humana es un principio constitucional sobre el cual reposa todo el ordenamiento jurídico constitucional. Este, en su formulación básica, garantiza que los seres humanos seamos tratados como fines y no como medios. Es decir, garantiza al ser humano frente a toda acción u omisión orientada a cosificarlo o instrumentalizarlo” (Expediente N° 05312 2011-PA/TC, fj. 8)

Por tanto, el principio de la dignidad de la persona configura un derecho de la persona humana y un deber que impone a la Estado de velar, proteger y asegurar su desarrollo. Además, debe agregarse que la regulación constitucional debe estar orientada a promover y garantizar el respeto a la dignidad de la persona, fin supremo de la sociedad y del Estado. En ese sentido, este principio impone el deber a las entidades, de todos los niveles, velar por la dignidad menores de edad, más aún cuando ellos conforman el grupo más vulnerable de la sociedad.

b) Principio de interés superior al niño

El principio de interés superior del niño es un eje rector del derecho internacional y nacional que establece que en toda decisión que afecte a un menor prevalezca su bienestar integral por encima de otros intereses. El “interés superior del niño”, el cual, dada la amplitud de medidas que se pueden adoptar para resolver los conflictos en los que se vean involucrados los menores (Heredia, 2021).

Al respecto, debemos mencionar que este principio tiene su origen en la CDN, el cual establece en el artículo 3° que "en todas las medidas concernientes a los niños (...) una consideración primordial a la que atenderá

el niño". Esto que, ante una medida legislativa, administrativa, judicial, entre otra, se debe priorizar el bienestar físico, psíquico, moral y social del menor.

Por otra parte, la Opinión Consultiva OC-17/02 emitida por la CIDH señala que el principio de interés superior del niño se define como el:

(...) principio regulador de la normativa de los derechos del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades, así como en la naturaleza y alcances de la CDN.

En ese sentido, el principio se conmina a las personas y al Estado a respetar y proteger a los niños y adolescentes. Esto es que, por este principio se da preferencia a los intereses de los menores cuando resulten enfrentado ambos. Además, debe de mencionarse que este principio se encuentra regulado en el artículo 4° de la Constitución Política y en el artículo IX del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes.

Finalmente debemos de indicar que el Tribunal Constitucional en el expediente N° 03744-2007-PHC/TC señala:

(...) en todo proceso judicial en el que se deba verificar la afectación de los derechos fundamentales de niños o menores de edad, el órgano jurisdiccional debe procurar una atención especial y prioritaria en su tramitación. En efecto, como uno de los contenidos constitucionalmente protegidos del artículo 4° de la Constitución se establece que "La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente (...)", haciendo que la preservación del interés

superior del niño y del adolescente sea una obligación ineludible de la comunidad y principalmente del Estado (...) (fj. 5).

De lo expuesto, se colige que el Estado actúa como garante ineludible, asegurando que ante toda acción pública se anteponga el interés superior del niño a fin de salvaguardar sus derechos.

b) Principio de legalidad

Este principio se encuentra regulado en el artículo 2º, inciso 24, literal d) de la Constitución Política establece, que “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley”.

Por el principio de legalidad constituye una garantía y un parámetro para que los agentes públicos desarrollen su conducta dentro de las competencias que le asigna la ley. Y del lado del administrado tiene la garantía que el agente público no se pueda ir más allá de lo que establece la ley. Por tanto, el principio de legalidad establece que la administración pública está obligada a cumplir lo que establece la ley; esto es que, las actuaciones de los sujetos de derecho público solo pueden hacer lo que la ley expresamente le faculte, es decir que, debe existir una norma permisiva que le faculte (Morón, 2011).

Por su parte, el artículo 238-A del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento administrativo General establece que la “fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos” asimismo que esta competencia solo se puede dar por ley o Decreto Legislativo.

Debe hacerse mención que la fiscalización tiene por efecto que los administrados cumplan con la ley, no tiene como finalidad sancionar, esto es que el administrado adecue su conducta a la ley y la cumpla.

Por otro lado, el procedimiento administrativo sancionador se inicia de oficio, una vez detectada la infracción por parte de la administración pública, procedimiento que se desarrolla en dos etapas. Una etapa instructiva y otra etapa de sanción, las que deben estar debidamente diferenciadas conforme lo establece el Texto Único Ordenado del Procedimiento Administrativo General, a fin de no afectar el principio de imparcialidad del procedimiento sancionador, debiendo existir previamente la tipificación de la infracción y la sanción.

Respecto al principio de legalidad el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia señala:

(...) principio-derecho a la legalidad sancionatoria está reconocido en la Constitución del Estado en su artículo 2º, inciso 24, literal d), con el siguiente tenor:

Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley (subrayado nuestro).

En mérito de ello, en la STC 00010-2002-AI/TC el Tribunal Constitucional estableció que el principio de legalidad exige no solo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones.

Del mismo modo, la Corte Interamericana ha señalado que “[l]a calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor, ya que antes de que una conducta sea tipificada como delito la misma no reviste aún el carácter de ilícita para efectos penales. (Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú).

En consecuencia, el principio de legalidad es la brújula que da legitimidad y delimita las actividades de fiscalización y sanción, promoviendo justicia y confianza en el sistema jurídico, asimismo garantiza que la entidad pública desarrolle su comportamiento respetando los derechos de los administrados.

c) Principio de subsidiaridad vertical

Por el principio de subsidiariedad vertical se entiende como una garantía esencial del pluralismo institucional que caracteriza la configuración multinivel de nuestro ordenamiento. Este principio implica la responsabilidad de los niveles superiores respecto a las funciones que los de menor nivel no están capacitados para ejercitar. Y coloca, por tanto, a las entidades llamadas a intervenir subsidiariamente en condiciones de sobrepasar el perímetro de sus propias competencias (Pérez, 2021). Otros la califican como una limitación mediante el cual se limita la intervención de autoridades superiores (centrales) en competencias de niveles inferiores (regionales o locales), desarrollando la función solo cuando estos no puedan actuar eficazmente (Tribunal Constitucional, 2023, Exp.008-2023-AI/TC).

Cairaipoma & Fetta (2021) señalan que el Tribunal Constitucional como se refiere a la descentralización y estructura del ordenamiento, donde se establecen relaciones entre el ordenamiento mayor y el ordenamiento menor, en donde el gobierno nacional está obligado a intervenir cuando el gobierno local o regional no puede atender el servicio público.

Por tanto y tomando en cuenta que la problemática del trabajo infantil es desarrollada en las actividades económicas donde los gobiernos locales otorgan licencias y dado el trato directo con la población y sus problemas que tienen estas entidades, los gobiernos locales serían los indicados en asumir la competencia de prevenir, fiscalizar y sancionar el trabajo infantil.

1.3 Orientación jurisprudencial entorno a la aplicación normativa

La orientación jurisprudencial, tanto a nivel internacional como nacional, han precisado el contenido y el alcance de las normas relativas a la erradicación del trabajo infantil y a la protección a los menores. A continuación, se expondrá cuál es la tendencia de la CIDH y el Tribunal Constitucional en el tema de la protección de las niñas y adolescentes y el deber de protección que deben asumir los Estados.

1.3.1 Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La CIDH respecto al rol protector del Estado a la niñez, en sendas resoluciones e informes señala que existe el deber de prevención, protección, fiscalización, investigación frente a la vulneración del trabajo infantil, obligación que subsiste en todos los niveles de gobierno, incluido los gobiernos locales, cuyo fundamento se sustenta en el principio de niño como sujetos de derecho, interés superior del niño; y, la supervivencia, desarrollo y protección del niño.

Como uno de los casos emitidos por la CIDH tenemos el caso “Empleado de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus familiares versus Brasil” publicado el 15 de julio de 2020, incidente que fue ocurrido el 11 de diciembre de 1998, en donde murieron 64 personas y seis sobrevivieron, entre ellos 22 niños y niñas. La sentencia determinó la existencia de violación de los derechos del niño, como son su vida, integridad personal y el trabajo digno. En dicha sentencia se determina la responsabilidad, por afectación de los derechos antes indicados, al Estado federal de Brasil, toda vez que, el Estado tenía conocimiento de estos actos,

los mismo que ponían en peligro inminente la vida e integridad personal de los trabajadores, así como la existencia de condiciones de trabajo infantil que se desarrollaban en condiciones inadecuadas, a pesar de la existencia de estas irregularidades, el Estado no fiscalizó ni protegió a los niños que trabajaban en esta fábrica. Por tanto, CIDH declaró la responsabilidad internacional del Estado de Brasil porque conocía de las actividades que se estaban realizando en la fábrica y no cumplió con su deber de protección los niños que laboraban en condiciones inhumanas y que ponían en riesgo sus vidas y su salud; por tanto, sabía del riesgo potencial (vida e integridad personal) al que estaban expuestos los trabajadores, conocía de la existencia de las peores formas de trabajo infantil. A pesar de ello, el Estado no cumplió con sus deberes de protección, regulación, supervisión y fiscalización.

En el caso “Niños de la calle versus Guatemala” de fecha 19 de noviembre de 1999, la CIDH señaló que el Estado de Guatemala violó el artículo 19º de la Convención del Derecho del Niño al ser responsable por el secuestro, tortura y muerte de los menores de edad considerando que estos niños no eran acogidos la sociedad, afirmando que el Estado adoptó medidas de investigación para perseguir y castigar a los responsables por la violación que ejercía la policía a los niños de la calle afectando sus derechos, Asimismo, señaló que el artículo 19º de la Convención busca que el Estado cumpla con erradicar la violencia a la que están expuestos los niños y que se garantice el respeto de sus derechos. Adicionalmente, indicó que, si bien es cierto que la protección corresponde en principio a la familia de los menores, en el caso de niños en riesgo (niños de las calles) se requiere medidas que sean adoptadas por el Estado. En ese sentido, el Estado es responsable de no tolerar que se ejerza violencia en perjuicio de los niños en situación de riesgo como los “niños de la calle”, siendo un deber del Estado dictar medidas de protección a los niños en riesgo. Por lo expuesto, en la sentencia emitida por la CIDH señala que estos niños sufren una doble agresión:

En primer lugar, los Estados no evitan que sean lanzados a la miseria, privándolos así de unas mínimas condiciones de vida digna e impidiéndoles el “pleno y armonioso desarrollo de su personalidad”, a

pesar de que todo niño tiene derecho a alentar un proyecto de vida que debe ser cuidado y fomentado por los poderes públicos para que se desarrolle en su beneficio y en el de la sociedad a la que pertenece. En segundo lugar, atentan contra su integridad física, psíquica y moral, y hasta contra su propia vida. (Fj. 191)

Por tanto, la CIDH señaló que la república de Guatemala vulneró el artículo 19º de la CDN por no adoptar las medidas de protección en favor de los NNA considerando que la convención exige que los Estados tengan un rol tuitivo, al ser el niño sujeto de derechos plenos.

No podemos dejar señalar el pronunciamiento emitido por la CIDH en el caso Bulacio versus Argentina emitido en setiembre de 2003. Walter David Bulacio, de 17 años, fue detenido arbitrariamente el 19 de mayo de 1990 durante una "razzia" policial (redada masiva) en un recital de rock en Buenos Aires. Fue trasladado a una comisaría, sufrió torturas y malos tratos, y falleció dos (02) días después como consecuencia de una hemorragia cerebral y trauma craneoencefálico. El Estado argentino no investigó ni sancionó adecuadamente a los responsables.

En ese contexto, la CIDH sancionó al Estado por afectar el principio del Interés superior del niño como principio rector, al haber incumplido el Estado con su deber de adoptar medidas especiales de protección para los menores en situación de vulnerabilidad (adolescentes en recitales, sin supervisión parental), debiendo precisar que, a la luz de lo previsto en la CDN, Bulacio de 17 años calificaba como "niño"; por tanto, el Estado es responsable por no haber regulado el trato diferenciado que debe realizarse al menor en espacios públicos y no haber cumplido con su rol de supervisión. Además, de no haber regulado el procedimiento que realizan los policías en las intervenciones en espacio públicos.

En conclusión, podemos apreciar que la CIDH en temas vinculados a la protección del niño y el adolescente conmina a que el Estado tenga un rol regulador y supervisor para la protección del niño, toda vez, que el Estado

frente a la niñez en riesgo asume su rol tuitivo y preventivo. Añadiendo que aquellos casos de niños que están fuera de la protección de sus familias o no cuentan con ellas, el niño está en una posición de vulnerabilidad donde el Estado debe asumir, en mayor grado, su rol protector y garante de sus derechos.

1.3.2 Jurisprudencia Nacional

En temas referentes de protección del niño y el adolescente, el Tribunal Constitucional y la Corte suprema han sido claros en señalar que el Estado tiene un deber de proteger al niño y adolescente, para lo cual debe desarrollar sus funciones de regulación, protección, supervisión y sanción efectiva frente a la vulneración de los derechos del niño.

En el expediente N° 0004-2012-PI/TC, el Tribunal Constitucional, en el proceso de acción de inconstitucionalidad, declaró de más alto interés la erradicación del trabajo infantil, así como la obligación de realizar actividades de prevención activa, detección oportuna y sanción efectiva ante la vulneración de los derechos. Pero estas, funciones se tiene que realizar se forma coordinada entre todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local) con el objetivo de materializar la protección de los niños. En ese sentido, la regulación no solo debe ser prohibitiva, sino que requiere de una regulación positiva que organice mecanismos de intervención estatal. Adicionalmente, impone la obligación a las municipalidades de prevención, registro, fiscalización inicial y derivación de casos siendo el principio del Interés superior del niño como criterio rector en toda política pública. Asimismo, agrega que se debe ampliar la competencia a los gobiernos locales para regular en temas de prevención, supervisión y sanción administrativa.

Además, el Tribunal Constitucional en la sentencia 01062-2024-PA/TC ha precisado que la niñez forma parte del grupo de interés que es más vulnerable y que el Estado debe dar una protección especial y prioritaria señalando lo siguiente:

presupone colocar a los niños en un lugar de singular relevancia en el diseño e implementación de las políticas públicas, dada su particular vulnerabilidad, al ser sujetos que empiezan la vida y que se encuentran en situación de indefensión. Por ello, requieren especial atención por parte de la familia, la sociedad y el Estado, a fin de que puedan alcanzar el pleno desarrollo de su personalidad (Sentencia N° 01062-2024-PA/TC, FJ.13)

Por su parte, el Tribunal Constitucional en el expediente N° 0023-2025-AI/TC, reafirma que el Estado peruano tiene un deber constitucional de protección reforzada hacia todos los menores de 18 años, grupo de protección constitucional especial, regular adecuadamente el trabajo adolescente para evitar su explotación y garantizar su desarrollo integral

La Corte Suprema del Perú no ha sido ajena a los pronunciamientos respecto del deber de protección de la sociedad para defender el derecho de los niños y adolescentes reconocido en el artículo 4° de la Constitución Política. En la Casación N° 313-2021-Cajamarca, la corte ha reconocido el interés superior del niño como un principio fundamental constitucional para lo cual impone el deber al Estado de proteger y garantizar el desarrollo del niño asimismo establece que la autoridad tiene el deber de fiscalizar de oficio la integridad del menor y en el caso de verificar el incumplimiento de una norma que afecte el derecho fundamental, sancionar, obligaciones que también han sido reconocidas en la Casación N° 1421-2023-Loreto y Casación N° 3091-2017-Lima, en donde se ha determinado la importancia del rol de fiscalización que tiene el Estado para garantizar el principio de interés superior del niño.

El Tribunal Constitucional en las sentencias 02/2026, 01062-2024-PA/TC, 0616-2018-PA/TC ha señalado que los niños y adolescentes son sujetos de especial protección por parte del Estado y la sociedad, toda vez, que constituye un grupo de interés y de protección especial y prioritario del Estado, dado su particular vulnerabilidad, considerando que son sujetos que empiezan la vida y se encuentra en un estado de indefensión. Es por ello, que este grupo debe ser protegido y atendido por las familias, la sociedad y el

Estado, debiendo velar por la seguridad y bienestar, para garantizar el libre desarrollo de sus personalidades.

Finalmente, la jurisprudencia nacional ha sido explícita en señalar que las niñas, niños y adolescentes son un grupo vulnerable que el Estado y la sociedad debe garantizar el desarrollo de su personalidad y garantizar su desarrollo integral. Por tanto, todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local) deben adoptar las acciones a fin de que se materialice la protección de los niños y adolescentes.

1.4. Enfoques teóricos y filosóficos

La complejidad del fenómeno del trabajo infantil, que involucra factores jurídicos, socioeconómicos, institucionales, culturales y políticos, obliga a utilizar enfoques complementarios que permitan explicar tanto las causas estructurales de la problemática como las limitaciones del sistema de protección existente.

Por ello, el enfoque teórico y jurídico permiten comprender la relación entre la descentralización, competencias municipales y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Así, tras el análisis y desarrollo de los mismos, se podrá determinar cuál de estos resulta más adecuado para la presente investigación, en concordancia con el carácter multidimensional del problema y con los objetivos de investigación planteados.

a) Enfoque de derechos humanos y la protección frente al trabajo infantil

El enfoque parte del reconocimiento de los menores como titulares de derechos fundamentales y no como objeto de tutela, lo cual representa una ruptura con los modelos jurídicos tutelares previos. El fundamento normativo proviene principalmente del nacional de los Derechos Humanos, especialmente de la CDN ratificada por el Estado peruano y con rango constitucional conforme al artículo 55° de la Constitución Política.

La Convención reconoce que los niños y adolescentes requieren protección especial debido a su desarrollo físico y emocional, estableciendo principios que orientan la actuación estatal: el de interés superior del niño, el derecho a la supervivencia y desarrollo integral, la protección contra la explotación económica y laboral y la obligación de los Estados a adoptar medidas administrativas, legislativas, sociales y educativas para garantizar su vigencia. Dichos principios han sido reiterados por el Comité de los Derechos del Niño, que subraya que los Estados deben asegurar un sistema de protección integral con alcance nacional y local, articulado y dotado de recursos suficientes para prevenir y abordar el trabajo infantil (Comité de los Derechos del Niño, Observación General 14, 2013).

Desde una perspectiva jurídica normativa, el enfoque de derechos humanos obliga a analizar la problemática del trabajo infantil como una vulneración de derechos fundamentales, y no como un fenómeno meramente económico o cultural. La OIT ha señalado que la explotación laboral infantil constituye una forma grave de violación de derechos humanos y que su erradicación requiere instituciones locales capaces de identificar riesgos, intervenir oportunamente y garantizar la protección efectiva, especialmente en territorios donde la presencia estatal es débil (OIT, 2021).

En ese sentido, este enfoque justifica la necesidad de evaluar críticamente el rol de las municipalidades en el Perú; puesto que, al ser el nivel de gobierno más cercano a la población, las municipalidades deberían constituir un eslabón esencial del sistema de protección, pero su intervención es limitada por la ausencia de competencias. Por ello, los derechos humanos no solo sirven como marco normativo, sino como criterio analítico para determinar si el diseño competencial actual resulta compatible con las obligaciones internacionales del Estado peruano respecto al trabajo infantil.

b) Enfoque de gobernanza local y la protección frente al trabajo infantil

El enfoque de gobernanza local parte de la premisa de que la gestión pública mejora cuando las decisiones, competencias y recursos se trasladan

a los niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía. En materia de protección infantil. Este enfoque resulta ser especialmente relevante, puesto que los municipios constituyen la primera instancia estatal con presencia territorial continua y capacidad para identificar situaciones de riesgo que no alcanzan a ser detectadas por las entidades del nivel central.

Stoker (2007) sostiene que la gobernanza local exige coordinación vertical y horizontal, participación ciudadana y capacidades institucionales sólidas, condiciones indispensables para abordar problemas sociales complejos. De la misma manera, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2025) ha señalado que la descentralización puede generar respuestas más eficaces y contextualizadas, siempre que los gobiernos locales cuenten con competencias claras, financiamiento adecuado y autonomía operativa real.

En el caso peruano, este enfoque permite explicar por qué las municipalidades, pese a ser el nivel de gobierno con mayor proximidad cotidiana a los niños y adolescentes, no logran eficacia en la intervención frente al trabajo infantil. Así, el análisis de gobernanza local permite identificar tres vacíos estructurales que afectan directamente la eficacia del sistema de protección.

En primer lugar, las municipalidades no pueden intervenir directamente en establecimientos donde se identifique trabajo infantil ni imponer medidas de cierre, sanción o inspección; por lo que, el actor local que detecta la vulneración carece de herramientas para actuar de manera inmediata, al no contar con las competencias de fiscalización y potestad sancionadora.

En segundo lugar, no existen mecanismos vinculantes de coordinación entre la DEMUNA y SUNAFIL, el MTPE, el MIMP o la Policía Nacional, lo que genera una cadena de derivaciones lentas, sin seguimiento y con poca trazabilidad, debilitando la protección efectiva.

En tercer lugar, la mayoría de DEMUNA en el país no dispone de profesionales especializados, presupuesto propio ni herramientas de monitoreo territorial, lo que reduce su capacidad para prevenir, detectar y acompañar casos de trabajo infantil.

En ese sentido, el enfoque de gobernanza local demuestra que el problema no radica únicamente en la existencia de normas protectoras, sino en la incapacidad estructural del nivel de gobierno más próximo a los menores y su realidad para hacerlas efectivas. Por ello, este enfoque constituye un marco clave para argumentar la necesidad de ampliar las competencias municipales en la lucha contra el trabajo infantil en el Perú.

1.4.2. Enfoque de eficacia normativa aplicado a la intervención municipal frente al trabajo infantil

El enfoque de eficacia normativa se centra en analizar no solo la existencia de normas jurídicas, sino su capacidad real para producir efectos concretos en la sociedad; es decir, una ley no es eficaz por estar vigente, sino por ser cumplida, aplicada y generar los resultados que persigue. Este enfoque, ampliamente desarrollado por autores como Norberto Bobbio, sostiene que la eficacia es un criterio indispensable para evaluar la validez práctica del ordenamiento jurídico dentro de un Estado social y democrático de derecho.

Así, aplicado al fenómeno del trabajo infantil, este enfoque permite diferenciar entre la suficiencia formal del marco jurídico peruano, que en teoría regula la protección de niños y adolescentes, y su insuficiencia material, evidenciada en los altos índices de trabajo infantil a nivel nacional. Desde este enfoque, un aspecto central es la distribución de competencias estatales; puesto que, bajo el contexto actual, el cumplimiento real de las normas que protegen a la niñez depende de un aparato estatal centralizado cuyos mecanismos no llegan al territorio, generándose un vacío operativo que afecta la eficacia normativa.

Asimismo, este enfoque también permite entender cómo la eficacia de la norma está condicionada por factores estructurales como la articulación institucional, infraestructura administrativa, mecanismos de derivación, sistemas de información y capacidades técnicas. La evidencia nacional reciente confirma que las DEMUNA, a nivel local, enfrentan limitaciones severas en estos aspectos, lo que restringe su capacidad para garantizar la protección frente al trabajo infantil más allá de la orientación o derivación administrativa.

De esta manera, el enfoque de eficacia normativa resulta fundamental para la presente investigación ya que explica por qué la legislación existente no está logrando su objetivo, relacionando directamente la persistencia del trabajo infantil con el diseño centralista del sistema de protección. En ese sentido, este enfoque permite evaluar si el marco normativo vigente cumple, o no, con garantizar efectivamente los derechos de los niños y adolescentes; y evidencia la necesidad de una reorganización competencial que acerque la potestad de intervención al nivel local, asegurando que las normas de protección no se queden en el plano declarativo, sino que se traduzcan en acciones reales y verificables frente a la problemática del trabajo infantil.

1.4.3. Enfoque filosófico del derecho y la protección frente al trabajo infantil

El enfoque filosófico del derecho permite comprender la problemática del trabajo infantil más allá de su dimensión normativa o institucional, situándola en el plano de los valores, los principios de justicia y los fundamentos éticos que legitiman la actuación estatal. En este sentido, la intervención municipal, o su ausencia, no puede analizarse únicamente desde criterios de legalidad, sino también desde los deberes morales que el Estado tiene frente a la dignidad humana, especialmente tratándose de niñas, niños y adolescentes.

Desde una perspectiva iusnaturalista, Del Vecchio (2021) sostiene que toda norma jurídica debe responder a principios éticos universales que

garanticen la justicia como virtud social. Bajo esta concepción, el derecho no puede separarse de la moral, pues su legitimidad depende de que las normas expresen valores orientados a la protección de la persona humana. Aplicado al trabajo infantil, este enfoque implica que ninguna estructura normativa es válida si permite, tolera o no previene situaciones que vulneren la dignidad de los menores.

Por otro lado, Immanuel Kant (1785/2006) fundamenta la obligación estatal en el imperativo categórico, según el cual toda acción debe ser guiada por principios que puedan convertirse en leyes universales. Bajo esta óptica, permitir que niños trabajen en condiciones que dañen su desarrollo físico o emocional contraviene la moral universal, porque instrumentaliza a los menores como medios económicos y no como fines en sí mismos. Por ello, la protección de la infancia constituye un deber moral incondicionado para el Estado.

En el ámbito constitucional, esta conexión entre moral y derecho se expresa en el artículo 44º de la Constitución Política, que impone al Estado el deber de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y promover el bienestar general. Dicho deber tiene una dimensión jurídica y también filosófica; ya que, el bien común no se reduce a la eficiencia administrativa, sino que se fundamenta en valores como la justicia, la igualdad y la dignidad humana. La persistencia del trabajo infantil, especialmente en contextos de informalidad, pobreza y ausencia de intervención municipal, evidencia una brecha entre el mandato ético constitucional y la realidad estatal.

Autores como Rachels (2006), interpretando el deber moral, sostienen que actuar de forma injusta implica negar la propia dignidad humana, lo que es especialmente grave en el ejercicio del poder público. En el ámbito municipal, esto significa que los funcionarios no solo deben obedecer la normativa existente; sino también actuar conforme a principios éticos que prioricen la protección de los menores, aun cuando la ley no les otorgue competencias sancionadoras directas. Así, la moral pública se convierte en

un criterio para evaluar la suficiencia de las competencias municipales frente al trabajo infantil.

En ese sentido, el enfoque filosófico del derecho revela que la intervención municipal no es solo un asunto de eficacia normativa, sino un problema profundamente ético; ya que, un Estado que no garantiza condiciones mínimas de protección a la infancia incumple tanto sus obligaciones jurídicas como su deber de justicia.

1.4.4 Enfoque teórico aplicable a la presente investigación

El análisis de los enfoques desarrollados en los apartados anteriores permite identificar cuál de ellos ofrece un marco más adecuado para abordar el problema central de esta tesis: El diseño normativo no otorga competencias específicas en la prevención, fiscalización y sanción limitando la eficacia de la intervención de las municipalidades en la erradicación del trabajo de niñas, niños y adolescentes en el Perú.

No obstante, la Constitución Política establece que los niños y los adolescentes son un grupo vulnerable que deben ser protegidos por el Estado, considerando que estamos frente al deber de proteger la dignidad de la persona humana conforme a lo previsto en el artículo 1º y 4º de la Constitución Política.

En primer lugar, el enfoque de derechos humanos aporta el fundamento normativo principal, pues reconoce a las niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos fundamentales y establece obligaciones internacionales claras para el Estado peruano, especialmente en materia de protección frente a la explotación económica. Sin embargo, este enfoque, aunque imprescindible, resulta insuficiente por sí solo para explicar las brechas institucionales que operan a nivel local.

En segundo lugar, el enfoque de gobernanza local permite comprender la estructura territorial del Estado y la distribución de funciones entre los

distintos niveles de gobierno. Así, su aporte es crucial porque evidencia las limitaciones competenciales y operativas de las municipalidades y la DEMUNA, las cuales inciden directamente en la ausencia de intervención eficaz frente al trabajo infantil. De esta manera, este enfoque se articula de manera natural con la hipótesis planteada, dado que identifica cómo la debilidad municipal afecta el cumplimiento de las obligaciones estatales.

En tercer lugar, el enfoque de eficacia normativa complementa los anteriores al analizar no solo la existencia formal de la norma, sino su capacidad real para producir efectos en el contexto social. Este enfoque permite evaluar si el diseño institucional vigente, es decir, la Ley Orgánica de Municipalidades, las competencias administrativas locales y la falta de atribuciones de fiscalización son adecuados para garantizar la protección efectiva de los menores.

Finalmente, el enfoque filosófico del Derecho, si bien es relevante para comprender los fundamentos éticos, morales y de legitimidad del deber estatal, no constituye el eje principal del análisis en la presente investigación. Por lo que, la contribución de la misma será transversal, especialmente en lo relacionado con la dignidad humana y el deber moral del Estado, pero no funcionará como enfoque rector, en la defensa del interés superior del niño que establece el derecho convencional como la Constitución Política del Perú, que ha sido materia de desarrollo constitucional, por el guardián de la Constitución como es el Tribunal Constitucional; y, de demás normas internas.

En ese sentido, la presente investigación adoptará como enfoque principal el enfoque de gobernanza local, complementado por el enfoque de eficacia normativa, sustentado en el marco de derechos humanos. Este enfoque integrado permite analizar de manera completa cómo las limitaciones competenciales del nivel municipal afectan la protección de los niños y adolescentes frente al trabajo infantil en el Perú, y proporciona herramientas conceptuales y metodológicas coherentes con el objetivo general e hipótesis de la presente investigación.

CAPÍTULO 2

TOMA DE POSTURA/ SOLUCIÓN/ TESIS/ CONTRASTANDO LAS HIPÓTESIS

2.1. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DEL PROBLEMA

El presente capítulo desarrolla el análisis de la información estadística recopilada a nivel nacional sobre el trabajo infantil, con el objetivo de contrastar la hipótesis general de la investigación, según la cual el diseño normativo no otorga competencias específicas en la prevención, fiscalización y sanción limitando la eficacia de la intervención de las municipalidades en la erradicación del trabajo de niñas, niños y adolescentes en el Perú.

En este sentido, el análisis no se orienta únicamente a describir la magnitud del trabajo infantil, sino a demostrar cómo la persistencia que este fenómeno guarda relación directa con el diseño normativo de las competencias que limita la capacidad de intervención directa de los gobiernos locales para la prevención, fiscalización y sanción del trabajo infantil.

Para tal efecto, se utilizarán fuentes oficiales como el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la OIT y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Así, el tratamiento de la información permitirá evaluar el incumplimiento real de las condiciones legales del trabajo infantil frente a la limitando la eficacia de la intervención de las municipalidades en la erradicación del trabajo de niñas, niños y adolescentes, buscando evidenciar que la persistencia del trabajo infantil no obedece únicamente a factores económicos; sino también, a una estructura normativa que restringe de manera decisiva la actuación eficaz de los gobiernos locales.

2.1.1. Evolución del trabajo infantil en el Perú

La evolución del trabajo infantil en el Perú durante la última década permite evaluar la eficacia real del modelo estatal de intervención frente a este fenómeno, particularmente desde una perspectiva de política pública

centralizada. Para dicho efecto, se han tomado como referencia los datos oficiales provenientes del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la ENAHO, la Encuesta Nacional Especializada de Trabajo Infantil (ETI 2015), así como los informes institucionales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), elaborados con apoyo metodológico de la OIT.

A partir de dichas fuentes, la evolución del trabajo infantil puede sintetizarse de la siguiente manera:

Tabla 2

Evolución del trabajo infantil en el Perú (Niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años)

AÑO	NNA 5 – 17 años	NNA (miles aprox.)
2015	26.1%	1974
2019	10.3%	N/D
2021	12.1%	N/D
2022	9.8%	760
2023	9.0%	703

Fuente: ETI 2015; ENAHO 2019–2023; MTPE, reportes institucionales 2022–2023.

*La cifra 2021 es una estimación técnica en función de la variación reportada oficialmente entre 2021 y 2022.

El análisis de estas cifras permite identificar tres momentos claramente diferenciados en la evolución del trabajo infantil en el país.

En primer lugar, se aprecia una reducción sustantiva del trabajo infantil entre los años 2015 y 2019. Dicho descenso significativo se produjo en un contexto de crecimiento económico entre el período de 2012 al 2015, ampliación de programas sociales como Juntos, Qali Warma y fortalecimiento del discurso estatal en materia de erradicación del trabajo infantil como parte de la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (ENPETI) 2012-2021, aprobado mediante aprobada mediante Decreto Supremo N° 015-2012-TR. Sin embargo, aun en este periodo de mayor

reducción relativa, los indicadores muestran que más de uno de cada diez niños y adolescentes continuaba trabajando, lo que evidencia que el fenómeno no fue erradicado ni reducido a niveles meramente residuales.

En segundo lugar, se observa un quiebre en la tendencia descendente a partir del año 2020, como consecuencia de la crisis económico y social generada por la pandemia del COVID-19. Para el año 2021, la tasa de trabajo infantil incrementa, reflejando el ingreso forzado de miles de niños y adolescentes al trabajo como mecanismo de subsistencia ante la pérdida abrupta de ingresos de los hogares. Este repunte pone en evidencia la fragilidad estructural del modelo estatal de protección, revelando que, frente a escenarios de crisis, las políticas centralizadas no lograron contener eficazmente la reincorporación de menores de edad al mercado de trabajo.

En tercer lugar, durante los años 2022 y 2023 se registra una nueva reducción de la tasa de trabajo infantil. Sin embargo, esta mejora relativa no implica una erradicación del fenómeno. En términos absolutos, estas cifras representan todavía aproximadamente 760 mil niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil en 2022 y alrededor de 703 mil en 2023, lo que confirma la persistencia masiva del problema a nivel nacional.

De esta manera, la evolución 2013 - 2023 demuestra que el trabajo infantil en el Perú no ha sido eliminado pese a la existencia de un amplio marco normativo de protección, de políticas públicas específicas y de compromisos internacionales asumidos por el Estado. Es así que, si bien se han producido reducciones importantes en determinados periodos, estas no han sido sostenidas en el tiempo ni suficientes para desarticular estructuralmente el fenómeno. Por el contrario, los datos evidencian que ante escenarios de vulnerabilidad económica el trabajo infantil tiende a reaparecer con intensidad, revelando los límites del modelo estatal vigente.

En ese sentido, la evolución estadística del trabajo infantil constituye un primer elemento de contraste de la hipótesis general de la presente investigación, al poner de manifiesto que la persistencia del trabajo infantil no

obedece a la inexistencia de normas, sino a la insuficiente eficacia del sistema de intervención actual, cuyo diseño institucional no ha logrado consolidar un control sostenido y territorialmente efectivo del fenómeno.

2.1.2. Distribución del trabajo infantil por sectores de actividad y género

El análisis de la distribución del trabajo infantil por sectores de actividad y por género permite comprender dimensiones estructurales que no se captan al observar únicamente la magnitud del fenómeno. Aunque la ETI 2015 constituye la última medición sectorial integral disponible, sus resultados siguen siendo empleados por el propio Estado peruano como el referente oficial para caracterizar el perfil económico del trabajo infantil, debido a la ausencia de mediciones posteriores con igual nivel de detalle (INEI, 2015).

Tabla 3

Principales actividades de los niños, niñas y adolescentes que trabajan por grupos de edad, según área de residencia - 2015 (Porcentaje %)

Principales Actividades	% Total	Edades NNA		
		de 5 a 9	De 10 a 13	De 14 a 17
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Actividades agrícolas y/o pecuarias	58.8	71.8	61.0	52.1
comercio por menor 1	12.5	11.8	10.0	14.8
Vendedor ambulante	8.8	4.8	11.8	7.9
Limpieza 2	2.2	1.6	3.2	1.5
Ayudante de barman	2.1	1.1	1.2	3.2
Peones de construcción de edificios	1.8	0.0	0.7	3.4
Personal de Servicios	1.5	1.7	2.1	0.8
Tejedores	1.2	0.9	1.0	1.4
Otros 3	11.1	6.3	8.9	14.8
Urbana	100.0	100.0	100.0	100.0
Actividades agrícolas y/o pecuarias	24.0	27.7	22.8	23.9
comercio por menor 1	21.6	28.8	17.7	22.6
Vendedor ambulante	18.2	14.1	25.7	14.0
Limpieza 2	4.8	5.3	7.4	2.8

Ayudante de barman	4.1	3.2	2.4	5.5
Peones de construcción de edificios	3.0	5.6	4.8	1.1
Personal de Servicios	2.3	0.0	0.7	4.0
Tejedores	1.1	0.0	0.0	2.2
Otros 3	20.9	15.2	18.6	23.8
Rural	100.0	100.0	100.0	100.0
Actividades agrícolas y/o pecuarias	87.4	90.5	90.3	82.8
comercio por menor 1	5.1	4.6	4.1	6.3
Vendedor ambulante	1.2	1.3	1.8	0.5
Limpieza 2	1.2	0.9	1.2	1.3
Ayudante de barman	0.4	0.1	0.4	0.6
Peones de construcción de edificios	0.3	0.1	0.1	0.6
Personal de Servicios	0.1	0.0	0.0	0.1
Tejedores	1.3	0.0	0.6	2.8
Otros 3	3.1	2.5	1.5	5.1

Fuente: ETI 2015 (INEI)

1. No ambulatorio

2. Limpieza de hoteles, oficinas y otros establecimientos como planchadores manuales

3. Incluye: Peones de carga, personal doméstico, cobrador y vendedor de servicios de transporte, conductor de vehículo, pescadores y otros.

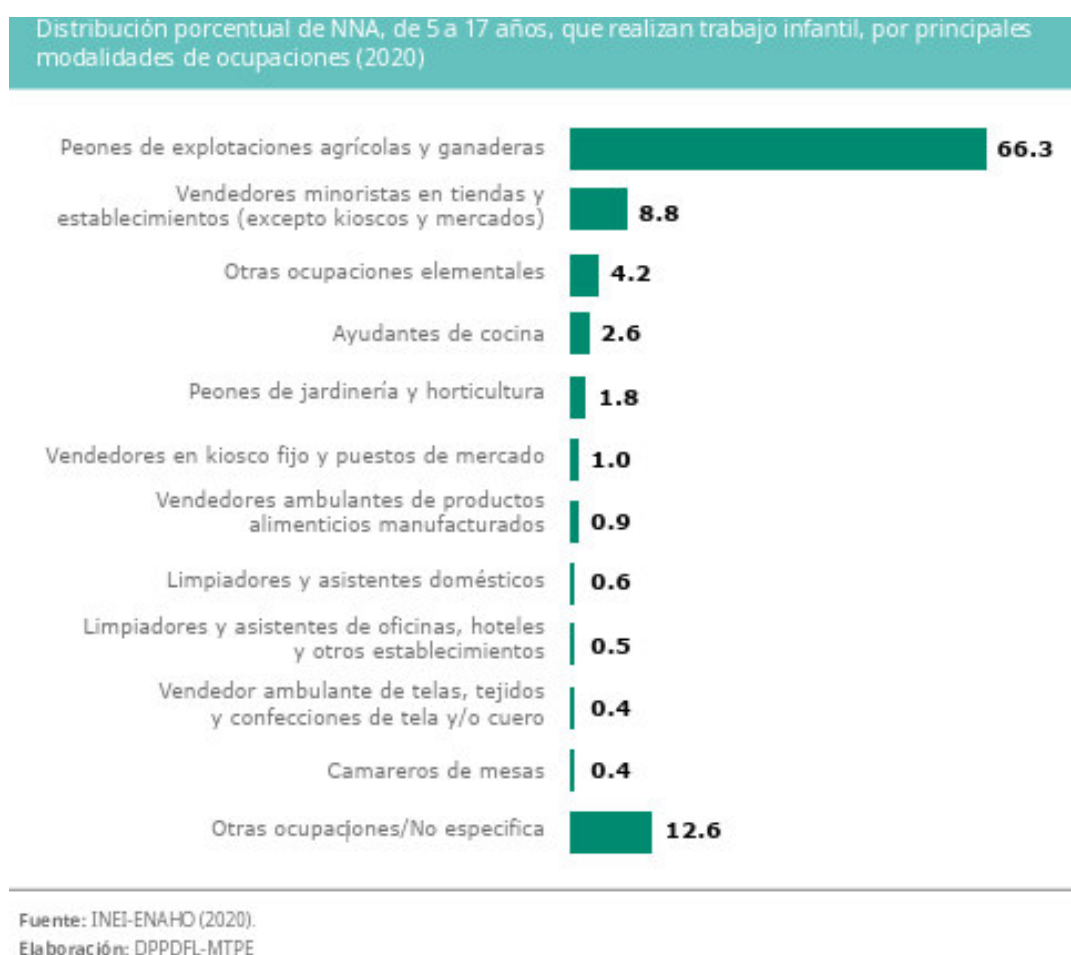
En primer lugar, según la Tabla 3, la estructura económica del trabajo infantil peruano está claramente dominada por el sector agrícola y/o pecuario, que concentra el 58,8 % del total nacional, seguida por las actividades de comercio en un 12.5% y venta ambulante en 12.5%. Esta proporción se eleva de manera significativa en el área rural, donde alcanza un 87,4 %, lo que significa que el trabajo infantil no constituye un fenómeno marginal o residual; sino que, se encuentra profundamente inserto en la dinámica productiva de la agricultura familiar. Bajo este contexto, las niñas, niños y adolescentes participan en labores vinculadas a cultivos, crianza de animales, recolección y tareas complementarias que sostienen la economía del hogar.

En segundo lugar, la desagregación por tipo de actividad en zonas urbanas muestra un patrón distinto. Debe de indicarse, que en el caso de la agricultura se desarrolla un 24.6%, seguido en un 21.5% por la actividad en el sector comercio al por menor, venta ambulatoria, pequeños servicios y actividades de apoyo en negocios familiares. De esta manera, el trabajo infantil urbano reproduce así un circuito económico informal en el que los

menores asumen tareas de micro comercio, transporte de mercancías, preparación de alimentos, atención en puestos callejeros y otras labores precarias que no cuentan con supervisión laboral estatal ni mecanismos efectivos de protección.

Respecto, de la edad de los menores en el sector urbano se aprecia que un 71.8% de los menores entre 5 a 9 años desarrollan actividades agrícolas y/o pecuarias, seguido por un 61% de aquellos niños de 10 a 13 años que realizan misma actividad. En el área rural el 87.4% desarrollan la actividad agrícola y/o pecuaria y en menor porcentaje el comercio que equivale a un 5.1%.

Tabla 4



La tabla 4, con fuente INEI del año 2020, determina que más del 66.3% de las niñas, niños y adolescentes a nivel nacional realizan trabajos

enfocados en el sector agrícola y de ganadería y estos son trabajos informales, realizando un 8% trabajos en quioscos y tiendas.

De lo antes expuesto, realizando un comparativo entre la ETI 2015 y los resultados de la encuesta INEI 2020, vemos que las niñas, niños y adolescentes enfocan su labor en el sector agrícola y ganadera siendo explotados como peones, zonas informales donde el Estado no tiene intervención en fiscalización, toda vez que se parte de la idea que el trabajo del menor es un tema de responsabilidad con la familia y formación, sin tomar en cuenta la exposición al riesgo a la salud a lo que están expuestos, como el tema de retraso en su educación y su desarrollo personal. La idea que se concibe en las áreas rurales, en donde se labora actividades agrícolas como ganaderas, es que los menores deben trabajar porque esto implica formación del niño y que asumo un rol en sus familias. Y esto es debido a la falta de conocimiento a los riesgos en la integridad personal y la afectación en su formación educativa de los menores de edad.

Además, de ello debe añadirse que de acuerdo a la información obtenida de ENAHO-INEI (2020) se tiene:

- La región Sierra registra la mayor proporción de niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil (19%). Le sigue la región Selva, con 12,9%, mientras que en la Costa la incidencia es de 3,4%.
- En el área rural, el 27,3% de los NNA realiza trabajo infantil, frente al 4,5% en el área urbana; esto implica que la tasa rural es aproximadamente 6,1 veces superior a la urbana.
- El trabajo infantil se concentra principalmente en el ámbito de la agricultura familiar: alrededor del 70% de los NNA que trabajan lo hacen en este tipo de actividades.
- Se estima que la mayoría de los NNA que trabajan (70%) se desempeñan como peones de labranza o peones agropecuarios, generalmente en condición de trabajadores familiares no remunerados.

- Otros sectores donde se evidencia trabajo infantil son: comercio (15,1%), otros servicios (9,6%), y en menor proporción construcción (1,9%), manufactura (2,8%) y transportes y comunicaciones (1,2%).
- Prácticamente la totalidad de adolescentes que trabajan lo hace en el sector informal.

Finalmente, de los datos expuestos permiten concluir que el trabajo infantil en el Perú es un fenómeno estructuralmente rural, agrícola y familiar, con una marcada concentración territorial y sectorial.

Tabla 5

Principales actividades de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 Años que trabajan por área de residencia y región natural, según Sexo - 2015 (Porcentaje %)

Principales Actividades/Sexo	Total	Área de residencia		Región natural		
		Urbana	Rural	Costa	Sierra	Selva
Total	100	100	100	100	100	100
Niño/Adolescente varones	100	100	100	100	100	100
Niña/Adolescente mujer	100	100	100	100	100	100
Actividades agrícolas y/o pecuaria	58.8	24.0	87.4	20.3	74.4	60.2
Niño/Adolescente varones	61.1	29.3	86.2	28.6	75.8	63.3
Niña/Adolescente mujer	56.2	17.4	89.0	7.6	73.1	54.9
Comercio por menor 1	12.5	21.6	5.1	18.6	11.0	9.1
Niño/Adolescente varones	11.0	19.0	4.8	17.2	9.6	7.1
Niña/Adolescente mujer	14.3	24.7	5.4	20.8	12.6	12.3
Vendedor Ambulante	8.8	18.2	1.2	21.4	3.0	10.7
Niño/Adolescente varones	7.5	15.7	1.1	17.7	1.7	9.9
Niña/Adolescente mujer	10.5	21.3	1.3	27.1	4.4	11.9
Limpieza 2	2.2	4.8	0.1	2.7	2.2	1.5
Niño/Adolescente varones	2.6	5.9	0.0	2.4	3.1	1.6
Niña/Adolescente mujer	1.6	3.3	0.1	3.2	1.1	1.3
Ayudante de barman	2.1	4.1	0.4	0.5	2.1	4.2

Niño/Adolescente varones	1.2	2.6	0.0	0.7	1.8	0.0
Niña/Adolescente mujer	3.3	6.0	0.9	0.1	2.3	11.0
Peones de construcción de edificios	1.8	2.3	1.3	4.0	1.1	1.0
Niño/Adolescente varones	3.2	4.2	2.4	6.6	2.2	1.6
Niña/Adolescente mujer	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Personal de servicios	1.5	3.0	0.3	3.5	0.6	1.5
Niño/Adolescente varones	1.1	2.1	4.0	2.6	0.0	2.3
Niña/Adolescente mujer	1.9	4.0	0.1	4.9	1.3	0.1
Tejedores	1.2	1.1	1.2	2.1	0.3	2.7
Niño/Adolescente varones	0.5	0.0	0.9	0.0	0.2	2.1
Niña/Adolescente mujer	2.0	2.6	1.5	5.3	0.4	3.7
Otros 3	11.1	20.9	3.1	26.8	5.2	9.2
Niño/Adolescente varones	11.7	21.2	4.3	24.1	5.7	12.0
Niña/Adolescente mujer	10.4	20.7	1.6	31.0	4.8	4.8

Fuente: ETI 2015 (INEI)

1 No ambulatorio

2 Limpieza de hoteles, oficinas y otros establecimientos como planchadores manuales

3 Incluye: Peones de carga, personal doméstico, cobrador y vendedor de servicios de transporte, conductor de vehículo, pescadores y otros.

De la tabla 5 se aprecia que el trabajo infantil se enfoca mayormente en las actividades agrícolas/pecuarias un 58.8% y es desarrollada por en un 87.4% en el sector rural, está la actividad de comercio al por menor que equivale al 12.5%, luego está la actividad de vendedor ambulante equivalente al 8.8%, siguiendo la actividad de limpieza equivalente al 2.2%, luego sigue la actividad de ayudante de barman al 2.1%, continua la actividad de peones de construcción que equivale a un 1.8%, luego la actividad de personal de servicios al 1.5%, siendo el 1.2% la actividad de tejedores, quedando el 11.1% otras actividades.

Asimismo, se puede concluir que los menores varones se insertan mayoritariamente en actividades agrícolas reforzando su participación en la economía familiar productiva. Por otro lado, las menores mujeres presentan mayor participación en el comercio minorista, la venta ambulatoria y

actividades de servicios vinculadas a tareas del hogar, tales como limpieza, preparación de alimentos y apoyo en negocios.

Por otro lado, se aprecia que, en las áreas rurales, predominan las actividades agrícolas/pecuarias con 87.4%, mientras que en urbanas destaca el comercio al por menor (21.6%) y el 18.2% corresponde a la actividad de vendedores ambulantes.

En las zonas rurales, la participación femenina en agricultura alcanza incluso el 89 %, evidenciando que las niñas realizan simultáneamente trabajo productivo y trabajo doméstico no remunerado, fenómenos históricamente no visibles en la medición estadística del trabajo infantil.

A continuación de la tabla 5, podemos concluir que el trabajo infantil se concentra en el sector rural, en la actividad de agricultura siendo este el 87.4%, reflejando desprotección económica en los sectores de la sierra y selva. Existen trato diferenciado por género, las niñas realizan trabajos en servicios y los varones en construcción, lo que contraviene los derechos infantiles y de no discriminación. En ese sentido, al Estado le corresponde definir una política pública enfocada en la protección a los NNA que contemple estrategias de intervención diferenciados por sectores rurales y urbanos.

Es necesario mencionar que, aun cuando dicha encuesta constituye la última medición sectorial, los reportes recientes del INEI basados en la ENAHO confirman que la incidencia del trabajo infantil sigue siendo mayor en el área rural que en la urbana y que la economía agrícola continúa siendo el núcleo del trabajo infantil peruano (INEI, 2023). Estos informes, aunque no contienen nuevas tablas sectoriales, ratifican la estructura identificada en 2015: un fenómeno fuertemente determinado por la localización geográfica, la informalidad y la organización económica de los hogares.

Adicionalmente, los comunicados institucionales emitidos por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo reiteran que el trabajo infantil se concentra en sectores informales, especialmente en agricultura y

comercio, cuya persistencia está directamente vinculada a la debilidad de los mecanismos de fiscalización estatal en territorios rurales y periurbanos (MTPE, 2024). Este reconocimiento oficial confirma que, pese a la existencia de un marco normativo protector robusto, el Estado no ha logrado transformar las condiciones estructurales que sostienen el trabajo infantil en el país.

De esta manera, estas tendencias reproducen patrones internacionales identificados por la OIT y UNICEF, que señalan que aproximadamente el 70 % del trabajo infantil mundial se concentra en la agricultura, particularmente en economías familiares rurales e informales (OIT & UNICEF, 2021). Esta convergencia entre el patrón global y el peruano indica que la distribución sectorial del trabajo infantil responde a factores estructurales y no a dinámicas coyunturales, lo que explica la dificultad sostenida para reducir el fenómeno únicamente mediante normas o políticas centralizadas.

Así, el análisis conjunto de los datos oficiales de las tablas desarrolladas permite identificar patrones estructurales que no han variado en la última década y que son esenciales para comprender la persistencia del trabajo infantil en el país. En primer lugar, el trabajo infantil en el Perú es predominantemente rural. En segundo lugar, se trata mayoritariamente de trabajo familiar no remunerado, que rara vez ingresan al circuito formal de fiscalización. En tercer lugar, las principales actividades revelan que el trabajo infantil es esencialmente informal y disperso territorialmente, desarrollándose en espacios que escapan por completo al control laboral formal, pues no están vinculados a empleadores registrados ni a unidades productivas sujetas a inspección. Por lo que, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral carece de capacidad normativa y operativa para fiscalizar labores domésticas, familiares, agrícolas de subsistencia, trabajo ambulatorio o callejero, pues su competencia se limita a fiscalizar a empleadores y relaciones laborales formales. Por otro lado, las municipalidades, por su presencia cercana a la población, tendrían la posibilidad material de identificar, prevenir y desincentivar estas formas de trabajo infantil, siempre que la legislación les

otorgue competencias expresas en materia de fiscalización, prevención y sanción.

En ese sentido, la evidencia no solo describe la distribución sectorial del fenómeno; sino que demuestra que el actual diseño normativo es insuficiente para intervenir en los contextos donde el trabajo infantil se produce.

2.1.3. Condición ocupacional: trabajo familiar no remunerado

El análisis de la condición ocupacional de las niñas, niños y adolescentes que realizan actividades económicas constituye un elemento central para explicar la limitada eficacia del sistema estatal en su deber de intervención frente al trabajo infantil. De acuerdo con la ETI 2015, el 73,2% de los menores que trabajan lo hacen bajo la categoría de trabajador familiar no remunerado, configurándose esta como la modalidad predominante de inserción laboral infantil en el Perú (INEI, 2015).

Tabla 6

Niños, niñas y adolescentes que trabajan por área de residencia y región natural, según categoría de ocupación - 2015

(Porcentaje %)

Categoría de Ocupación	Nacional	Área de residencia		Región Natural		
		Urbana	Rural	Costa	Sierra	Selva
Total	100	100	100	100	100	100
Trabajador independiente	6.9	13.5	1.6	19.9	1.5	7.3
Trabajador dependiente	19.8	29.4	12	35.5	13.6	19
Trabajador familiar no remunerado	73.2	57.1	86.4	44.7	84.9	73.7

Fuente: ETI 2015. (INEI)

La información consignada en la Tabla 6, revela que el trabajo infantil no se desarrolla en relaciones laborales formales, sino en el marco de economías familiares de subsistencia, donde los niños y adolescentes

participan como apoyo no remunerado en actividades productivas del hogar. Así, la incidencia de esta modalidad es particularmente elevada en el área rural, donde alcanza el 86,4 %, lo que confirma que el fenómeno se encuentra estrechamente vinculado a contextos de informalidad estructural y pobreza territorial (INEI, 2015).

En conclusión, podemos señalar que, en el sector rural y sierra predomina el trabajo familiar no remunerado; además, en la costa y áreas urbanas el mayor porcentaje de NNA realizan un trabajo dependiente, pero en el mercado informarlo, encontrándose expuestos a riesgos de abandono escolar, afectación a su salud, jornadas de trabajos extensas, explotación laboral.

Tabla 7

Niños, niñas y adolescentes que trabajan por área de residencia y región natural, según grupo de edad y categoría de ocupación- 2015
(Porcentaje)

Categoría de ocupación/Área de residencia/Región natural	Total	De 5 a 9 años	DE 10 a 13 años	DE 14 a 17 años
Nacional	100	100	100	100
Trabajador independiente	6.9	0.5	8.1	8.4
Trabajador dependiente	19.8	4.2	14.1	30.6
Trabajador familiar no remunerado	73.2	95.3	77.8	61
Área de residencia				
Urbana	100	100	100	100
Trabajador independiente	13.5	0.3	17.3	13.8
Trabajador dependiente	29.4	7.8	22.5	39
Trabajador familiar no remunerado	57.1	91.9	60.2	47.3
Rural	100	100	100	100
Trabajador independiente	1.6	0.6	1.1	2.6
Trabajador dependiente	12	2.6	7.6	21.6
Trabajador familiar no remunerado	86.4	96.8	91.3	75.8
Región natural				

Costa	100	100	100	100
Trabajador independiente	19.9	0	23.4	19.2
Trabajador dependiente	35.5	10.6	27.2	42.1
Trabajador familiar no remunerado	44.7	89.4	49.4	38.7
Sierra	100	100	100	100
Trabajador independiente	1.5	0.3	1.6	2
Trabajador dependiente	13.6	3.6	8.8	23.3
Trabajador familiar no remunerado	84.9	96.1	89.6	74.8
Selva	100	100	100	100
Trabajador independiente	7.3	1.3	9.5	8.1
Trabajador dependiente	19	4.3	14	31.8
Trabajador familiar no remunerado	73.7	94.5	76.5	60.1

Fuente: ETI 2015 (INEI)

Asimismo, la Tabla 7 analiza la condición ocupacional por grupos etarios. En el grupo de 5 a 9 años, el 95,3 % de los menores que trabajan lo hacen como trabajadores familiares no remunerados; en el grupo de 10 a 13 años esta proporción desciende al 77,8 % y en el grupo de 14 a 17 años desciende al 61 %. Esta distribución evidencia que, cuanto menor es la edad del niño o adolescente, mayor es la probabilidad de que su participación económica ocurra dentro del ámbito familiar, reforzando la invisibilidad institucional de estas formas de trabajo infantil.

Es necesario mencionar que el porcentaje del 73,2 % de trabajo familiar no remunerado corresponde al último registro oficial disponible elaborado por el Estado peruano. A la fecha, no existe una medición posterior que permita verificar una modificación sustancial de esta estructura ocupacional, lo cual impide afirmar empíricamente una reducción del trabajo infantil en el ámbito familiar. Sin embargo, esta ausencia de actualización estadística no debilita el análisis; por el contrario, evidencia una limitación estructural del sistema estatal de monitoreo, que continúa careciendo de instrumentos adecuados para registrar modalidades de trabajo infantil que se desarrollan fuera del empleo formal.

Desde el ámbito jurídico, la predominancia del trabajo familiar no remunerado tiene consecuencias directas en términos de fiscalización. Al no existir un empleador en sentido legal, tampoco existe un sujeto fiscalizable bajo las competencias de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), cuyo ámbito de actuación se encuentra restringido a relaciones laborales formales y empleadores identificables. Las actividades desarrolladas en el seno del hogar, en chacras familiares, ferias, mercados o espacios de comercio informal quedan excluidas del control de inspección nacional, no por ausencia de ilicitud, sino por limitaciones normativas expresas.

En ese sentido, si la forma predominante de trabajo infantil es familiar, no remunerada e informal, el modelo centralizado de inspección laboral resulta estructuralmente incapaz de intervenir. Por otro lado, las municipalidades, por su presencia en los espacios donde estas actividades se desarrollan, sí se encuentran en una posición materialmente idónea para detectar, prevenir y disuadir estas prácticas, siempre que el ordenamiento jurídico les reconozca competencias normativas y sancionadoras efectivas.

Por lo tanto, la estructura ocupacional del trabajo infantil demuestra que la eficacia normativa de la intervención municipal es baja por las restricciones legales que limitan su actuación; situación que confirma la variable independiente de la investigación y refuerza la necesidad de asignación de competencias que permita una intervención local efectiva frente al trabajo infantil.

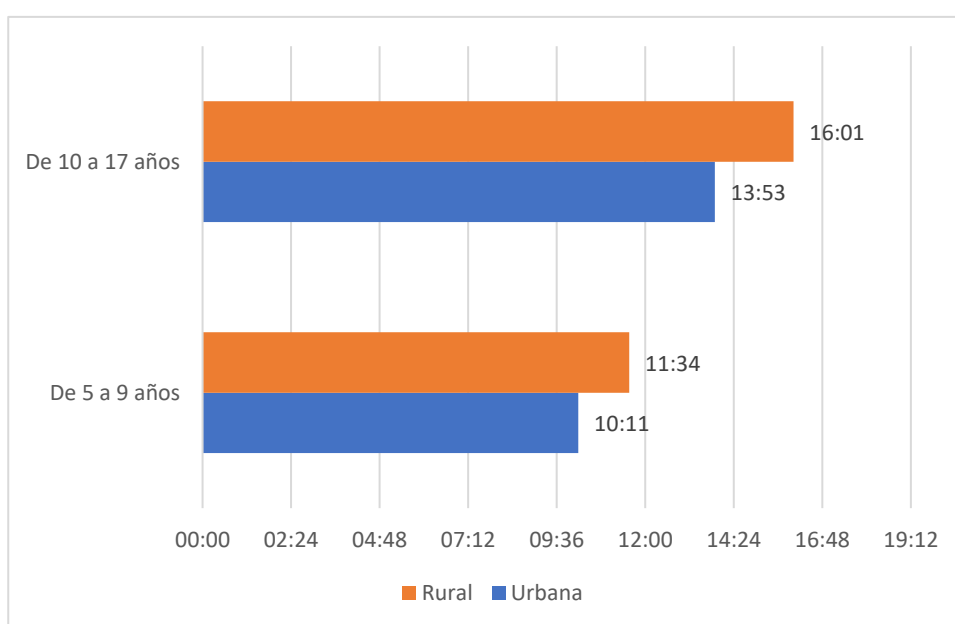
2.1.4. Jornada laboral y vulneración de los límites legales del trabajo infantil

El análisis de la jornada laboral de las niñas, niños y adolescentes que realizan actividades económicas permite determinar de manera directa el grado de cumplimiento de las condiciones legales del trabajo infantil, referidas a la edad mínima y a los límites máximos de tiempo de trabajo establecidos en el ordenamiento jurídico peruano.

Así, de conformidad con el Código de los Niños y Adolescentes, el trabajo de los adolescentes entre 12 y 14 años no debe exceder de cuatro horas diarias ni veinticuatro horas semanales; mientras que, en el caso de los adolescentes entre 15 y 17 años, el límite máximo es de seis horas diarias y treinta y seis horas semanales. Así, cualquier exceso respecto de estos márgenes constituye una vulneración directa de las condiciones legales del trabajo infantil, aun cuando la actividad económica no se encuentre prohibida en sí misma.

Tabla 8

Promedio de horas de trabajo semanal de niños, niñas y adolescentes que trabajan por área de residencia y grupos de edad - 2015
(Horas/Minutos)



FUENTE: ETI 2015 (INEI)

De esta manera, la Tabla 8 evidencia que, en el año 2015, las niñas, niños y adolescentes que realizaban actividades económicas trabajaban en promedio 14 horas y 19 minutos semanales a nivel nacional. Este promedio se incrementa de manera significativa en el área rural, donde alcanza 15 horas y 2 minutos, superando al promedio urbano de 13 horas y 27 minutos (INEI, 2015). Asimismo, se observa que los adolescentes de 10 a 17 años presentan jornadas promedio superiores a las de los niños de menor edad, lo

que revela una intensificación progresiva del trabajo conforme avanza la edad, sin que ello implique necesariamente el respeto de los límites legales.

Tabla 9

**Promedio de horas de trabajo semanal de niños, niñas y adolescentes
que trabajan por área de residencia y región natural - 2015
(Porcentaje)**

ÁREA DE RESIDENCIA Y REGIÓN NATURAL	TOTAL	DE 5 A 9 AÑOS	DE 10 A 17 AÑOS
NACIONAL	14:19	11:09	14:59
AREA DE RESIDENCIA			
URBANA	13:27	10:11	13:53
RURAL	15:02	11:34	16:01
REGIÓN NATURAL			
COSTA	14:08	08:20	14:23
SIERRA	13:52	11:23	14:34
SELVA	15:59	11:09	17:12

Fuente: ETI 2015 (INEI).

Asimismo, la Tabla 9 profundiza este análisis al desagregar la información por región natural. Los datos muestran que, en el grupo de 5 a 9 años, los menores trabajan en promedio entre 8 y 11 horas semanales, lo cual resulta especialmente grave si se considera que el trabajo infantil a estas edades se encuentra prohibido, salvo excepciones muy restringidas. En el grupo de 10 a 17 años, la jornada semanal promedio alcanza 14 horas y 59 minutos a nivel nacional, llegando hasta 17 horas y 12 minutos en la región de la selva y 16 horas y 1 minuto en el área rural (INEI, 2015). Estas cifras evidencian que una proporción significativa de niños y adolescentes trabaja durante periodos prolongados que comprometen su derecho a la educación, al descanso y al desarrollo integral.

De esta manera, los datos analizados permiten afirmar que el trabajo infantil en el Perú no solo persiste; sino que, además se desarrolla frecuentemente en condiciones que vulneran los límites legales de jornada y edad mínima, configurando una afectación directa a los derechos fundamentales de los menores de edad. Asimismo, la intensidad del trabajo

observada en áreas rurales y en determinadas regiones naturales confirma que el fenómeno se produce en contextos donde la supervisión estatal es débil o inexistente.

Bajo una perspectiva institucional, estas vulneraciones plantean una cuestión central: ¿quién debería detectar y corregir, en la práctica cotidiana, el exceso de jornada y el trabajo infantil en edades tempranas. Si bien la normativa laboral atribuye competencias de fiscalización a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), en la práctica esta entidad se encuentra limitada a intervenir en relaciones laborales formales y empleadores identificables. Por lo que, las jornadas excesivas que se desarrollan en el ámbito familiar, agrícola, ambulatorio o comunitario escapan al control del sistema de inspección nacional.

Bajo dicho contexto, las municipalidades aparecen como el nivel de gobierno con mayor capacidad material para identificar estas situaciones; sin embargo, el marco normativo vigente no les reconoce competencias sancionadoras ni fiscalizadoras efectivas en materia de trabajo infantil, lo que impide que actúen frente a jornadas ilegales o trabajo en edades prohibidas; lo que confirma, una vez más, que la eficacia normativa de la intervención municipal es baja, no por falta de conocimiento del problema, sino por la ausencia de facultades legales suficientes.

2.1.5. Riesgos laborales y trabajos peligrosos realizados por las niñas, niños y adolescentes

El análisis de los riesgos laborales asociados al trabajo infantil permite trascender el enfoque económico del fenómeno y situarlo en el ámbito de la protección de los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes. Así, la realización de trabajos peligrosos o nocivos constituye una de las formas más graves de vulneración de derechos, al comprometer directamente la salud, la integridad física y el desarrollo integral de los menores.

Tabla 10

Principales trabajos peligrosos que realizan niños, niñas y adolescentes, según área de residencia - 2015

Principales trabajos peligrosos / Área de residencia	Total %	Niños/ Adolescente varón	Niña /Adolescente mujer
Nacional			
Levantar y trasladan carga que excede los límites permitidos	50.4	57.9	39
Trabajan con herramientas que requieran capacitación y experiencia	14.2	19.3	6.6
Trabajan en espacios cerrados, estrechos o aislados sin ventilación	5.2	3	8.7
Trabajan con exposición a ruidos continuos o intermitentes	2.2	2	2.5
Trabajan en contacto y/o la exposición a productos químicos, sustancias tóxicas	1.9	1.7	2.1
Trabajan bajo el agua referidos a las actividades de pesca industrial o artesanal	0.8	1.3	0
Trabajan en alturas superiores a dos metros	0.4	0.7	0
ÁREA RESIDENCIA			
Urbana			
Levantar y trasladan carga que excede los límites permitidos	45.7	54.8	31.6
Trabajan con herramientas que requieran capacitación y experiencia	16.2	22.1	6.9
Trabajan en espacios cerrados, estrechos o aislados sin ventilación	10.2	5.1	18
Trabajan con exposición a ruidos continuos o intermitentes	4.2	3.4	5.5
Trabajan en contacto y/o la exposición a productos químicos, sustancias tóxicas	3.8	3.7	4.1
Trabajan bajo el agua referidos a las actividades de pesca industrial o artesanal	0.4	0.6	0
Trabajan en alturas superiores a dos metros	0.2	0	0.5
Rural			
Levantar y trasladan carga que excede los límites permitidos	54.2	60.5	44.7
Trabajan con herramientas que requieran capacitación y experiencia	12.7	17	6.3
Trabajan en espacios cerrados, estrechos o aislados sin ventilación	1.4	2.4	0
Trabajan con exposición a ruidos continuos o intermitentes	1.4	1.4	1.4
Trabajan en contacto y/o la exposición a productos químicos, sustancias tóxicas	0.6	0.9	0.1
Trabajan bajo el agua referidos a las actividades de pesca industrial o artesanal	0.4	0.7	0
Trabajan en alturas superiores a dos metros	0.4	0.2	0.6

Fuente: ETI 2015 (INEI)

De acuerdo con la Tabla 10, el 50,4 % de las niñas, niños y adolescentes que trabajan realiza labores que implican levantar y trasladar cargas que exceden los límites permitidos, constituyéndose este en el principal riesgo laboral identificado. Asimismo, el 14,2 % utiliza herramientas o maquinarias que requieren capacitación y experiencia; mientras que, otros grupos realizan trabajos en espacios cerrados sin ventilación (5,2 %), con exposición a ruidos continuos (2,2 %) o en contacto con sustancias químicas o tóxicas (1,9 %) (INEI, 2015). Es necesario mencionar que estas actividades se desarrollan, en su mayoría, sin ningún tipo de equipo de protección ni supervisión técnica.

De esta manera, la gravedad de estos datos se incrementa al considerar que muchos de los riesgos identificados se concentran en el área rural, donde el levantamiento de cargas pesadas alcanza el 54,2 %, y en actividades agrícolas y extractivas desarrolladas en entornos familiares. Estas prácticas contravienen de manera directa los estándares nacionales e internacionales de protección del menor, en particular aquellos recogidos en el Convenio 182 de la OIT, que prohíbe las peores formas de trabajo infantil, incluyendo todo trabajo que, por su naturaleza o condiciones, sea susceptible de dañar la salud, la seguridad o la integridad física o psíquica de los niños.

Bajo una perspectiva jurídica, la exposición de niños y adolescentes a cargas excesivas, herramientas peligrosas y sustancias tóxicas no constituye una mera irregularidad administrativa, sino una vulneración directa de derechos fundamentales, tales como el derecho a la integridad personal, a la salud y al desarrollo integral. En consecuencia, el problema del trabajo infantil deja de ser exclusivamente económico o social y se configura como una cuestión de protección efectiva de derechos humanos, que exige una respuesta estatal inmediata y eficaz.

No obstante, la persistencia de estos riesgos evidencia una brecha estructural en el sistema de intervención estatal. Las actividades peligrosas descritas se desarrollan principalmente en hogares, chacras, mercados, talleres informales y espacios ambulantes, ámbitos que se encuentran fuera

del alcance ordinario de la SUNAFIL. A su vez, si bien las municipalidades poseen presencia territorial directa, el marco normativo vigente no les reconoce facultades sancionadoras plenas, tales como el cierre de actividades, la imposición de multas o el decomiso de bienes vinculados a trabajo infantil peligroso, sin la intervención o autorización del nivel central.

En ese sentido, esta limitación competencial explica por qué, aun frente a la evidencia de trabajos peligrosos que afectan derechos fundamentales, las respuestas institucionales resultan fragmentadas e insuficientes. En consecuencia, la exposición sistemática de niños y adolescentes a riesgos laborales confirma que la ineficacia de la intervención estatal no se debe a la inexistencia de normas protectoras, sino a la restricción normativa de las competencias locales; evidenciando la necesidad de una intervención municipal activa con facultades reales de prevención, fiscalización y sanción.

2.1.6. Condición de pobreza, ámbito geográfico y riesgo territorial del trabajo infantil (MIRTI)

El análisis del trabajo infantil no puede limitarse a su magnitud o a sus condiciones laborales; sino que debe incorporar una dimensión territorial del riesgo, particularmente relevante para evaluar la eficacia del modelo institucional de intervención vigente. En este sentido, el Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI), aprobado mediante Resolución Ministerial 152-2021-TR, constituye una herramienta oficial del Estado peruano orientada a identificar distritos con mayor probabilidad de incidencia de trabajo infantil, a partir de variables socioeconómicas, educativas y demográficas.

Tabla 11

Probabilidad de riesgo de trabajo infantil a nivel regional y distribución de grupos de riesgo a nivel distrital

Región	Probabilidad de Trabajo Infantil	Total, distritos	Nivel de riesgo		
			Bajo	Medio	Alto
Amazonas	42.2	84	26	37	21
Áncash	60.9	166	46	69	51
Apurímac	52.6	84	19	35	30
Arequipa	21.6	109	71	28	10
Ayacucho	33.9	119	46	37	36
Cajamarca	68.9	127	17	44	66
Callao	3.6	7	2	3	2
Cusco	56.4	112	27	44	41
Huancavelica	63.2	100	28	29	43
Huánuco	51.1	84	21	38	4
Ica	11.4	43	31	8	4
Junín	27.2	124	72	36	16
La Libertad	45.1	83	29	15	39
Lambayeque	23.1	38	24	12	2
Lima	12.6	171	90	50	31
Loreto	24.5	53	17	30	6
Madre de Dios	0	11	0	0	0
Moquegua	29.7	20	5	6	9
Pasco	38.1	29	8	13	8
Piura	20	65	38	9	18
Puno	48.1	110	22	35	53
San Martín	21.6	77	19	31	27
Tacna	18.8	28	15	4	9
Tumbes	16.5	13	7	3	3
Ucayali	22	17	10	3	4
Total general	39.3	1874	690	619	554

Elaboración: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y OIT
Modelo de Identificación de Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI)

De acuerdo con los resultados del MIRTI, el análisis realizado a nivel distrital evidencia que una proporción significativa del territorio nacional presenta riesgo medio y alto de trabajo infantil, concentrándose principalmente en distritos rurales, andinos y amazónicos, caracterizados por altos niveles de pobreza, informalidad económica y limitadas oportunidades

educativas. Asimismo, el propio modelo identifica que regiones como Cajamarca, Huancavelica, Apurímac, Cusco y Áncash presentan las mayores probabilidades de riesgo; mientras que Lima Metropolitana, Callao y algunas regiones costeras muestran niveles relativamente menores.

Este enfoque territorial confirma que el trabajo infantil no se distribuye de manera homogénea; sino que, responde a dinámicas locales específicas, vinculadas a economías de subsistencia, trabajo familiar no remunerado, actividades agrícolas y comercio informal. En consecuencia, el riesgo de trabajo infantil se materializa en espacios geográficos concretos, donde la presencia cotidiana del Estado central es limitada y donde los mecanismos tradicionales de fiscalización laboral resultan ineficaces.

De esta manera, el MIRTI pone en evidencia una paradoja relevante: si bien el Estado reconoce oficialmente la existencia de riesgos diferenciados a nivel distrital, el marco normativo vigente no atribuye competencias suficientes a los gobiernos locales para intervenir de manera directa y eficaz en dichos territorios. Así, las municipalidades, a pesar de ser las entidades más próximas a la población, carecen de facultades normativas plenas para fiscalizar, sancionar o adoptar medidas coercitivas frente a situaciones de trabajo infantil identificadas en sus jurisdicciones.

Esta situación genera una brecha estructural entre el diagnóstico territorial del riesgo y la capacidad real de intervención, pues los distritos identificados como de alto riesgo continúan dependiendo de una respuesta centralizada, fragmentada y, en muchos casos, tardía. En la práctica, esto implica que la identificación del riesgo no se traduce necesariamente en acciones preventivas o correctivas oportunas, perpetuando la persistencia del trabajo infantil en los mismos espacios geográficos.

En ese sentido, el reconocimiento oficial del riesgo territorial del trabajo infantil demuestra que el problema no radica en la ausencia de diagnóstico, sino en la limitación normativa de las competencias locales, que impide a las municipalidades actuar con eficacia en los territorios donde el fenómeno se

manifiesta con mayor intensidad. Así, la condición de pobreza, el ámbito geográfico y el riesgo distrital no solo explican la persistencia del trabajo infantil; sino que refuerzan la necesidad de una intervención municipal activa, dotada de facultades normativas, fiscalizadoras y sancionadoras reales.

2.1.7. Afectación al derecho a la educación y al desarrollo integral

El análisis del vínculo entre trabajo infantil e inasistencia escolar resulta esencial para evaluar la afectación directa de los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes, específicamente el derecho a la educación y el derecho al desarrollo integral, ambos reconocidos por el ordenamiento jurídico peruano y por los instrumentos internacionales de protección de los menores. En este sentido, la siguiente tabla, elaborada a partir de información oficial del INEI, con base en la ENAHO para el periodo 2015-2023, permite identificar la evolución de la asistencia escolar en la población infantil y adolescente, constituyéndose en un indicador clave del impacto estructural del trabajo infantil sobre la permanencia en el sistema educativo.

Tabla 12

Porcentaje de asistencia escolar de la población de 6 a 16 años, según grupo de edad y área de residencia (2015–2023)

Año	Total (6-11 años / Primaria)	Total (12-16 años / Secundaria)	Urbana (Secundaria)	Rural (Secundaria)
2015	92,4%	81,3%	82,6%	77,8%
2017	92,8%	83,3%	84,4%	80,5%
2019	93,3%	84,5%	85,8%	81,1%
2021	97,4%*	84,4%	85,4%	81,6%
2023	98,0%	85,3%	87,2%	85,0%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Perú: Indicadores de Educación por Departamentos, 2013–2023; Estado de la Niñez y Adolescencia, IV Trimestre 2023. Elaboración propia.

* El incremento atípico en 2021 responde a la flexibilización de criterios de asistencia durante la educación remota por la emergencia sanitaria.

De acuerdo con la información consignada en la Tabla 12, se observa que la tasa neta de asistencia escolar en el grupo de 6 a 11 años, correspondiente a la educación primaria, se mantiene elevada y relativamente estable a lo largo del periodo analizado, con valores superiores al 92 % desde 2015 y alcanzando el 98,0 % en el año 2023. Este comportamiento evidencia que, en las edades tempranas, la asistencia escolar presenta mayores niveles de sostenimiento, aun en contextos de vulnerabilidad social.

Por otro lado, la asistencia escolar en el grupo de 12 a 16 años, correspondiente a la educación secundaria, muestra niveles consistentemente menores durante todo el periodo 2015–2023. A nivel nacional, la tasa neta de asistencia secundaria oscila entre el 81,3 % y el 85,3 %, evidenciando una brecha persistente respecto de la educación primaria. Esta diferencia se acentúa territorialmente, pues, mientras que en el área urbana la asistencia secundaria alcanza el 87,2 % en 2023, en el área rural se mantiene en niveles inferiores, situándose en 85,0 % en el mismo año.

Asimismo, la lectura de estos datos desde la perspectiva de la inasistencia escolar permite afirmar que una proporción significativa de adolescentes se encuentra fuera del sistema educativo o presenta trayectorias educativas interrumpidas. Esta situación no se presenta de manera coyuntural, sino que se mantiene de forma estructural a lo largo del periodo analizado, coincidiendo con la etapa etaria en la que el trabajo infantil adquiere mayor intensidad, particularmente en contextos rurales, de pobreza y de trabajo familiar no remunerado, tal como se ha demostrado en los anteriores apartados.

De esta manera, estos resultados indican que la inasistencia escolar no constituye un fenómeno aislado ni una decisión individual desvinculada del entorno; sino que, se encuentra estrechamente asociada a la incorporación temprana de niños y adolescentes a actividades económicas, especialmente en escenarios de informalidad y subsistencia familiar. En dichos contextos, el trabajo infantil opera como un factor estructural de exclusión educativa, generando rezago escolar, interrupción de trayectorias educativas y limitación

de oportunidades futuras, lo que compromete de manera directa el desarrollo integral del menor.

Adicionalmente, la persistencia de menores niveles de asistencia escolar en la adolescencia coincide territorialmente con los espacios donde el trabajo infantil presenta mayor incidencia, tales como distritos rurales, zonas de pobreza y economías de subsistencia. Estos son, precisamente, los ámbitos en los que la capacidad de supervisión del Estado central resulta más limitada y donde las relaciones laborales formales prácticamente no existen. En consecuencia, los mecanismos tradicionales de fiscalización laboral no resultan eficaces para prevenir la afectación del derecho a la educación derivada del trabajo infantil.

En ese sentido, la afectación del derecho a la educación constituye un indicador concluyente del impacto del trabajo infantil sobre el desarrollo integral de los niños y adolescentes; confirmando que el fenómeno no solo vulnera normas laborales; sino que compromete derechos fundamentales cuya protección exige una intervención temprana, cercana y territorialmente focalizada. No obstante, el marco normativo vigente no otorga a las municipalidades competencias suficientes para detectar, fiscalizar o corregir estas situaciones de manera directa; impidiendo una protección efectiva del derecho a la educación y del desarrollo integral de NNA en los territorios más afectados.

2.1.8. Centralización de la fiscalización del trabajo infantil

De acuerdo con la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), el sector comercio ha sido identificado como el sector económico con mayor número de casos de trabajo infantil y trabajo forzoso tanto en el año 2024 como en lo que va del año 2025 (SUNAFIL, 2025a). Este dato resulta particularmente significativo, pues se trata de un ámbito que, por su propia naturaleza, se desarrolla en espacios de competencia municipal directa, tales como mercados, ferias, comercio ambulatorio, galerías comerciales y establecimientos sujetos a licencias municipales. Esto significa que las actividades económicas que realizan las personas naturales y

jurídicas necesariamente deben ser conocidas por los gobiernos locales, toda vez, que ante ellos se tramitan las licencias comerciales para el funcionamiento de negocios; por tanto, la entidad que maneja estos registros es la municipalidad y es la más cercana a identificar las posibles infracciones por el trabajo infantil que pueden estar presentado...

Sin embargo, pese a esta proximidad territorial, la fiscalización y sanción de dichas conductas continúa concentrándose en el nivel central del Estado, como es el caso de SUNAFIL, MINTRA, entre dichos, dejando de lado la proximidad que tienen las municipalidades para proteger, fiscalizar y sancionar a las personas que someten a los menores a trabajos crueles y no cumplen con las normas nacionales e internacionales de protección al menor.

De esta manera, la información institucional evidencia que las acciones de detección, inspección y sanción frente al trabajo infantil siguen siendo ejecutadas casi exclusivamente por SUNAFIL, como ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo. Durante el primer semestre de 2025, la SUNAFIL reportó la realización de 143 inspecciones específicas vinculadas a trabajo infantil y forzoso, así como la emisión de 20 resoluciones sancionadoras de alcance nacional, durante el periodo 2024 – 2025, sin que se registre una participación autónoma o directa de los gobiernos locales en la conducción de dichos procedimientos (SUNAFIL, 2025a). Asimismo, según lo reportado por SUNAFIL se ha detectado trabajo infantil en el sector comercio. Asimismo, para el año 2024 se ha ejecutado 538 inspecciones en el sector comercio y en el año 2025, 143 inspecciones.

Asimismo, otro indicador relevante de esta centralización se observa en los mecanismos de recepción de denuncias. Según información oficial, durante el año 2025 el aplicativo “SOS Alerta” de SUNAFIL recibió 117 alertas vinculadas a trabajo infantil y trabajo forzoso, constituyéndose en el principal canal de comunicación ciudadana frente a estas vulneraciones (SUNAFIL, 2025b). Este hecho revela que la detección temprana de los casos se canaliza directamente con el ente nacional, dejando de lado el rol de los gobiernos locales, que en la realidad operan como instancias primarias de recepción,

intervención o derivación inmediata, pese a su cercanía territorial con los espacios donde el fenómeno ocurre.

Desde una perspectiva institucional, esta dinámica pone en evidencia una dependencia estructural del sistema de protección frente al trabajo infantil respecto del nivel central, lo que limita la capacidad de respuesta oportuna y territorialmente focalizada. Así, la ausencia de reportes municipales propios, de procedimientos sancionadores locales y de registros administrativos autónomos no responde a una inacción voluntaria de los gobiernos locales, sino a la inexistencia de competencias normativas que les permitan fiscalizar, sancionar o disponer el cese inmediato de actividades económicas que involucren trabajo infantil.

Bajo este contexto, la evidencia empírica reciente confirma que las municipalidades cumplen, en la práctica, un rol meramente complementario o logístico dentro de los denominados “operativos conjuntos”, sin capacidad de liderazgo ni iniciativa sancionadora; lo que explica por qué las estadísticas oficiales sobre trabajo infantil provienen casi exclusivamente de SUNAFIL y no de los gobiernos locales, reforzando la invisibilidad institucional de las municipalidades en la detección temprana del fenómeno.

En consecuencia, los datos oficiales correspondientes a los años 2024 y 2025 permiten afirmar que el modelo actual de intervención frente al trabajo infantil se caracteriza por una alta centralización de la fiscalización y una limitada participación operativa municipal, situación que resulta incompatible con la naturaleza territorial, informal y dispersa del trabajo infantil en el país.

2.1.9. Delimitación jurídica del problema competencial en la intervención municipal frente al trabajo infantil

El análisis empírico desarrollado en los apartados precedentes ha permitido identificar con claridad las características estructurales del trabajo infantil en el Perú: su concentración en ámbitos rurales, su predominio en economías familiares no remuneradas, su desarrollo en actividades

informales y su estrecha vinculación con la pobreza territorial y la inasistencia escolar. Sin embargo, para efectos de la presente investigación, dichos hallazgos requieren ser articulados con el marco jurídico vigente a fin de determinar si la continuidad del trabajo infantil responde a una ausencia normativa, o a una deficiencia institucional o, a una restricción normativa de las competencias locales que limita la eficacia de la intervención municipal.

En ese sentido, resulta necesario delimitar jurídicamente el problema competencial que acompaña a la limitada eficacia de la actuación municipal frente al trabajo infantil, tomando como base el marco normativo analizado en el Capítulo I de la presente investigación.

En primer lugar, es necesario reiterar que el ordenamiento jurídico peruano reconoce de manera expresa el derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser protegidos contra la explotación económica y contra toda forma de trabajo que interfiera con su educación, salud o desarrollo integral, conforme a la CDN, los Convenios 138 y 182 de la OIT, la Constitución Política del Perú y el Código de los Niños y Adolescentes. Asimismo, dicho marco establece límites claros en materia de edad mínima, jornada laboral, autorización administrativa y prohibición de trabajos peligrosos. Por lo tanto, no puede sostenerse que la persistencia del trabajo infantil obedezca a un vacío normativo sustantivo o a la inexistencia de estándares de protección.

En segundo lugar, el análisis jurídico realizado en el Capítulo I ha evidenciado que la estructura institucional de la intervención estatal frente al trabajo infantil se encuentra diseñada bajo un modelo predominantemente centralizado. Así, la fiscalización laboral y la potestad sancionadora en materia de relaciones de trabajo corresponden de manera exclusiva al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, conforme a la Ley 29981 y a la normativa del Sistema de Inspección del Trabajo.

Por otro lado, los gobiernos locales, si bien cuentan con autonomía política, económica y administrativa conforme a los artículos 194° y 195° de

la Constitución Política, y ejercen funciones relevantes en materia de regulación del comercio local, control de mercados, fiscalización de actividades económicas y promoción del bienestar social según la Ley Orgánica de Municipalidades, no disponen de facultades específicas de fiscalización laboral ni de potestad sancionadora directa frente al trabajo infantil. Por lo que, su actuación se encuentra limitada, a funciones de prevención, detección, derivación y articulación interinstitucional, especialmente a través de las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente (DEMUNA).

De esta manera, esta configuración normativa genera una brecha estructural entre el ámbito donde el trabajo infantil realmente se produce y el nivel de gobierno con capacidad jurídica para intervenir de manera coercitiva. Tal como se ha demostrado empíricamente en los apartados 2.1.2, 2.1.3 y 2.1.6, el trabajo infantil en el Perú se desarrolla mayoritariamente en espacios familiares, agrícolas, comunitarios y de comercio informal, donde no existe un empleador en sentido legal y donde la presencia del sistema centralizado de inspección laboral resulta limitada o inexistente. Por lo que, en dichos contextos, la fiscalización laboral nacional carece de instrumentos eficaces para detectar tempranamente las situaciones de trabajo infantil o para intervenir de manera sostenida en el territorio.

Asimismo, instrumentos de política pública como la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 y el Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI) reconocen expresamente el carácter territorial del fenómeno y asignan a las municipalidades un rol relevante en la identificación, prevención y articulación de respuestas locales. Sin embargo, dichos instrumentos no modifican el marco competencial vigente ni otorgan nuevas facultades coercitivas a los gobiernos locales, generándose una disociación entre el rol esperado de la municipalidad y las competencias jurídicas efectivamente reconocidas por la ley.

En consecuencia, el problema jurídico identificado no radica en la falta de normas protectoras ni en la inexistencia de políticas públicas orientadas a

la erradicación del trabajo infantil; sino, en una restricción normativa de las competencias municipales que impide una intervención directa, oportuna y coercitiva en los espacios donde el fenómeno tiene mayor presencia. Esta restricción limita la capacidad de los gobiernos locales para actuar frente a situaciones de trabajo infantil detectadas en su jurisdicción, aun cuando cuenten con conocimiento territorial, proximidad institucional y presencia cotidiana en los espacios públicos y comunitarios.

2.1.10. Contrastación de la hipótesis general

La hipótesis general de la presente investigación sostiene que el diseño normativo no otorga competencias a las municipalidades para la intervención con eficacia en la erradicación del trabajo de las niñas, niños y adolescentes en el Perú. Para su contrastación, corresponde verificar si el análisis empírico e institucional desarrollado en los apartados 2.1.1 a 2.1.9 permite confirmar la relación causal propuesta entre la restricción competencial municipal y la continuidad del fenómeno en mención.

En primer lugar, los resultados estadísticos expuestos en los apartados 2.1.1 a 2.1.7 demuestran que el trabajo infantil en el Perú es un fenómeno persistente, estructural y territorialmente concentrado, particularmente en ámbitos rurales y de alta informalidad. Así, la evidencia muestra que, pese a la existencia de un marco normativo de protección y de políticas públicas orientadas a su reducción, una proporción significativa de las niñas, niños y adolescentes continúa insertándose en actividades económicas, con mayor incidencia en regiones y distritos identificados como de riesgo. Esta constatación permite descartar que el problema responda a una ausencia normativa de protección, es decir, el fenómeno persiste aun existiendo reglas y estándares jurídicos.

En segundo lugar, el análisis ha acreditado que el trabajo infantil se desarrolla principalmente en modalidades que escapan al modelo centralizado clásico de inspección laboral, debido a su inserción predominante en la economía familiar y comunitaria. Particularmente, la alta

proporción de trabajo familiar no remunerado, su concentración en actividades agrícolas y de comercio informal, y su desarrollo en espacios no formalizados, como hogares, chacras, ferias o mercados, evidencian que la fiscalización laboral tradicional enfrenta límites estructurales para detectar e intervenir de manera sostenida. En consecuencia, se configura una brecha entre el lugar donde el fenómeno ocurre con mayor intensidad y el alcance real del sistema centralizado.

En tercer lugar, la evidencia institucional reciente incorporada en el apartado 2.1.8 refuerza dicha brecha; ya que, las cifras reportadas para 2024 - 2025 confirman que la detección, inspección y sanción del trabajo infantil continúa altamente centralizada en SUNAFIL, incluso en sectores como comercio, donde la municipalidad tiene presencia cotidiana por ser un ámbito típicamente local. Asimismo, la canalización de alertas ciudadanas mediante mecanismos nacionales confirma que la respuesta institucional se activa, principalmente, desde el nivel central; mientras que, la municipalidad no aparece como primera instancia autónoma de intervención coercitiva ni como productora de datos propios. Así, esta dinámica es compatible con un escenario donde el gobierno local no lidera la fiscalización ni la sanción, sino que participa de manera complementaria.

En cuarto lugar, la delimitación jurídica del problema competencial realizada en el apartado 2.1.9 permite explicar normativamente esa centralización; por lo que, si bien el ordenamiento jurídico asigna a las municipalidades funciones relevantes de regulación territorial, control de actividades económicas y protección social, incluida la intervención vía DEMUNA, no les reconoce competencia de fiscalización laboral ni potestad sancionadora directa frente al trabajo infantil. Por el contrario, tales competencias se concentran en el MTPE y SUNAFIL. En consecuencia, aun cuando el gobierno local se encuentra en la posición material más idónea para advertir tempranamente situaciones de trabajo infantil en su territorio, su respuesta queda jurídicamente limitada a acciones preventivas, de derivación, sin capacidad coercitiva para producir un efecto disuasivo inmediato y sostenido.

De esta manera, el conjunto de evidencia empírica, evidencia institucional y evidencia jurídica permite confirmar la relación causal planteada por la hipótesis general: el diseño normativo no es eficaz para la intervención de las municipalidades en la prevención, fiscalización y sanción en la erradicación del trabajo de los niñas, niños y adolescentes al no contar con las competencias específicas, no por ausencia de proximidad territorial, ni por inexistencia de normas protectoras; sino, por una restricción normativa que impide a los gobiernos locales fiscalizar y sancionar directamente en los espacios donde el trabajo infantil se manifiesta con mayor intensidad.

En consecuencia, **la hipótesis general queda contrastada**, al verificarse que la persistencia del trabajo infantil y la insuficiencia de la intervención municipal se explican de manera determinante por el diseño normativo que concentra en el nivel central las competencias de fiscalización y sanción, restringiendo la actuación local en materia de prevención efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

2.1.11. Contrastación de la hipótesis específica

La hipótesis específica de la presente investigación sostiene que el diseño normativo no es eficaz para la intervención de las municipalidades en la prevención, fiscalización y sanción en la erradicación del trabajo de los niñas, niños y adolescentes al no contar con las competencias específicas. Para su contrastación, corresponde verificar si los datos desarrollados en los apartados anteriores demuestran que la detección oportuna del trabajo infantil se ve condicionada por la estructura competencial vigente y, en particular, por la falta de instrumentos coercitivos municipales.

En primer lugar, como se ha mencionado anteriormente, el análisis empírico realizado en los apartados 2.1.2, 2.1.3 y 2.1.6 ha permitido identificar que el trabajo infantil en el Perú se produce de manera predominante en espacios de alta informalidad, dispersión territorial y baja visibilidad institucional. Además, la alta incidencia del trabajo familiar no remunerado revela que, con frecuencia, no existe un empleador formal ni una relación

laboral típica, lo que dificulta que el fenómeno sea advertido por un sistema de fiscalización nacional diseñado principalmente para intervenir sobre empleadores identificables. Bajo este contexto, la detección temprana no depende solo de la capacidad técnica de inspección; sino de la presencia cotidiana y el control territorial en espacios locales, aspectos en los que la municipalidad resulta fácticamente idónea.

En segundo lugar, si bien las municipalidades se encuentran en una posición privilegiada para observar y actuar en los espacios mencionados, el apartado 2.1.9 ha delimitado que el marco normativo vigente no les reconoce facultades de fiscalización laboral directa ni potestad sancionadora frente al trabajo infantil. Así, esta ausencia competencial tiene un efecto inmediato sobre la detección temprana; pues al no contar con un procedimiento propio de intervención coercitiva, el municipio carece de incentivos institucionales y de herramientas jurídicas para convertir la observación territorial en una actuación formal, verificable y sostenida.

En tercer lugar, SUNAFIL ha identificado al sector comercio como el sector con más casos de trabajo infantil y forzoso en 2024 y en lo que va de 2025, y reportó que la detección ciudadana se ha canalizado mediante el aplicativo “SOS Alerta”, el cual recibió 117 alertas por trabajo infantil y trabajo forzoso entre el periodo 2024 - 2025 (SUNAFIL, 2025a; SUNAFIL, 2025b). Este patrón es relevante porque muestra que el sistema opera con una lógica de denuncia y activación central; mientras que el gobierno local no aparece como instancia primaria de recepción y procesamiento autónomo de casos, pese a su proximidad territorial. En consecuencia, la detección temprana tiende a depender de la activación de canales nacionales o de operativos conducidos por el nivel central, lo que puede generar respuestas tardías en territorios alejados o de difícil acceso.

En cuarto lugar, la falta de potestad sancionadora municipal impacta también en la capacidad de registro y producción de información local. Si el municipio no puede inspeccionar ni sancionar directamente por trabajo infantil, tampoco puede generar estadísticas propias robustas ni construir un

sistema municipal de alertas con efectos coercitivos. Así, esta situación contribuye al sub-registro y a la invisibilización institucional del fenómeno a nivel local, reforzando un círculo problemático, es decir, mientras menos competencias formales tiene el municipio, menos casos puede formalizar y registrar; y mientras menos casos registra, menor es su capacidad para demostrar incidencia, focalizar acciones preventivas y activar intervenciones tempranas con trazabilidad administrativa.

De esta manera, la evidencia revisada confirma que existe una relación coherente entre la ausencia de facultades municipales de fiscalización y sanción y la limitada detección temprana del trabajo infantil; puesto que, el fenómeno se desarrolla en ámbitos donde la municipalidad podría advertirlo de manera inmediata, pero la estructura normativa vigente impide que dicha proximidad se traduzca en intervención formal autónoma. Por lo que, la detección temprana queda condicionada por canales centralizados, operativos nacionales o mecanismos que no operan con continuidad cotidiana en la totalidad del territorio.

En consecuencia, **la hipótesis específica queda contrastada**, al verificarse que la limitada competencia de las municipalidades para fiscalizar y sancionar el trabajo infantil se explica porque el diseño normativo vigente no les reconoce estas competencias específicas en sus jurisdicciones, especialmente en los espacios informales y comunitarios donde el fenómeno se manifiesta con mayor frecuencia y donde la intervención municipal sería, materialmente, la más inmediata.

2.2. Presentación de la postura personal

A partir del análisis desarrollado en el apartado 2.1, así como de la contrastación de la hipótesis general y de la hipótesis específica, la presente investigación adopta una postura crítica frente al modelo vigente de intervención estatal contra el trabajo infantil en el Perú, particularmente en lo referente al rol que tiene asignado los gobiernos locales.

En nuestra opinión, el problema de la limitada eficacia de la intervención municipal frente al trabajo infantil no constituye un fenómeno coyuntural ni aislado; sino que, se inserta en un contexto estructural de vulnerabilidad social que ha sido ampliamente descrito por la doctrina nacional y por los sendos pronunciamientos emitidos por la CIDH y el Tribunal Constitucional Peruano. En efecto, diversos autores han señalado que la situación de exposición de niños y adolescentes al trabajo infantil responde a factores persistentes como la pobreza, la desprotección familiar y la inserción temprana en actividades económicas de subsistencia, los cuales configuran un entorno que afecta de manera continua el desarrollo integral del menor (Chunga, 2001).

Sin embargo, desde el enfoque jurídico adoptado en la presente investigación, dichos factores estructurales no pueden ser comprendidos como causas autosuficientes del fenómeno, ni como circunstancias inevitables frente a las cuales el Estado no tiene poder de actuación. Por el contrario, la persistencia de estas condiciones pone en evidencia las limitaciones del diseño institucional vigente, especialmente en el nivel territorial donde el trabajo infantil se manifiesta de manera cotidiana y visible.

Bajo esa misma línea, Bronfenbrenner (1987) advierte que la exposición prolongada de los menores a contextos de riesgo, afecta negativamente en el proceso de formación de la personalidad del niño o adolescente al someterlo a influencias perjudiciales durante una etapa crucial de su desarrollo. Sin embargo, esta investigación busca distanciarse de una lectura moralizante del fenómeno y sostiene que tales riesgos no deben ser interpretados como una falla individual, familiar o ética; sino, como una consecuencia directa de la falta de regulación y asignación de potestades administrativas como son la fiscalización y la sanción a las municipalidades, como entidades que tienen una cercanía directa a la población y sus problemas.

De esta manera, la limitada eficacia de la intervención municipal no obedece a una falta de sensibilidad social o capacidad técnica por parte de

los gobiernos locales, sino que el diseño normativo vigente no contempla las competencias de fiscalización y sanción que les impide actuar de manera directa, coercitiva y oportuna a las municipalidades frente a situaciones de trabajo infantil detectadas en su jurisdicción.

En ese sentido y en virtud del principio de dignidad de la persona, el mismo que concordado con lo previsto en el artículo 4º de la Constitución Política, la Constitución Política impone al Estado el deber de garantizar el desarrollo del niño, toda vez que, el cumplimiento de la obligación establecida en la carta magna no se agota solo en la emisión de una norma y consecuente declaración del reconocimiento de los derechos del menor, sino que se requiere que las entidades del Estado y la sociedad realicen acciones que materialicen la protección del menor, toda vez que son partes vulnerables que requiere que el Estado y la sociedad protejan; y que la protección de la dignidad es solo posible a través de una definición correcta del contenido de la garantía (Exp. 02101-2011-PA/TC); por tanto, el respeto y la defensa de la dignidad humana no se limita solo a la emisión de normas, sino que además requiere que el Estado materialice sus actos a través de hechos administrativos y más aún cuando la Constitución Política impone, de acuerdo a lo previsto en el artículo 4º, la obligación de proteger y defender a los grupos vulnerables como es el caso de niños y adolescentes.

Además, la CIDH en los casos “Fábrica de Fuegos en San Antonio de Jesús versus Brasil”, caso “Niños de la Calle versus Guatemala” y Caso “Bulacio versus Argentina” ha establecido que el Estado tiene el deber de protección, supervisión y fiscalización; por tanto, tiene que adoptar medidas de protección al menor, toda vez que el niño es sujeto de derechos plenos en virtud de lo previsto en la CDN y lo previsto en la Convención de Derechos Humanos. A los resuelto por la CIDH, nuestra jurisprudencia ha sido explícita al señalar que las niñas, niños y adolescentes son un grupo vulnerable que el Estado y la sociedad debe garantizar el desarrollo de su personalidad y su desarrollo integral. Por tanto, todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local) deben adoptar las acciones a fin de que se materialice la protección de los niños y adolescentes.

En consecuencia, el suscrito considera que el modelo centralizado de fiscalización y sanción laboral resulta estructuralmente inadecuado para enfrentar un fenómeno que se desarrolla principalmente en ámbitos informales, familiares y comunitarios, donde la presencia del Estado central es limitada, lo mismo que no va acorde con el enfoque de derechos del niño ni con el principio del interés superior del niño. Por lo que, en dicho escenario, la ausencia de facultades sancionadoras y de fiscalización directa por parte de las municipalidades contribuye a la reproducción de escenarios de vulnerabilidad prolongada y afectación de derechos constitucionales e incumplimiento de los deberes impuesto a los Estados para garantizar a los grupos vulnerable de la sociedad, como es el caso de las niñas, niños y adolescentes.

En ese sentido, se sostiene que el fortalecimiento del rol municipal no debe entenderse como una sustitución del sistema nacional de inspección laboral; sino como una reconfiguración necesaria del diseño normativo que le asigne competencias, en virtud del principio de subsidiariedad vertical y el principio de legalidad, orientadas a dotar a los gobiernos locales de herramientas jurídicas que les permitan cumplir de manera efectiva su función de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, en concordancia con el principios del interés superior del niño y el principio de dignidad de la persona reconocidas en la CDN y en nuestra Constitución Política, esto es, establecer que los gobierno locales sean competente de supervisar el respeto y cumplimientos sobre las normas de protección a la niña, niño y adolescente, toda vez que los gobiernos locales son los que conocen las actividades económicas que se realizan en el ámbito local, al ser estas entidades las competentes para otorgar licencias de funcionamiento para el desarrollo de las actividades económicas. Desde luego, el gobierno local tiene que coordinar con el gobierno central actividades que aseguren la educación y salud de los menores, entre otras actividades.

2.2.1. Propuesta para la solución del problema

A partir de la postura adoptada, la presente investigación propone como solución al problema identificado la corrección de la restricción

normativa que limita las competencias de los gobiernos locales en materia de prevención, fiscalización y sanción frente al trabajo infantil, mediante el fortalecimiento jurídico del rol municipal dentro del sistema estatal de erradicación del trabajo infantil, para lo cual se adjunta una propuesta de reforma normativa a la Ley Orgánica de Municipalidades, del Código de los Niños y Adolescentes y la Ley de Inspección Laboral, en donde se establezca que los gobiernos locales son los responsables de inspección, fiscalización y sanción del trabajo infantil (Anexo 1.A)

En primer lugar, se propone incorporar expresamente competencias municipales específicas en materia de trabajo infantil, mediante una reforma normativa que reconozca a los gobiernos locales facultades administrativas claras para intervenir frente a situaciones de trabajo infantil detectadas en su jurisdicción. Así, estas competencias deberían orientarse a la detección temprana, la prevención y la adopción de medidas inmediatas de protección, sin invadir el ámbito propio de la inspección laboral formal.

En segundo lugar, se plantea dotar a las municipalidades de una potestad sancionadora administrativa limitada y progresiva, que les permita imponer medidas correctivas frente a actividades económicas locales que involucren trabajo infantil, tales como multas administrativas, clausuras temporales, suspensión de licencias municipales u otras medidas disuasivas compatibles con el ordenamiento jurídico. Estas sanciones cumplirían una función preventiva orientada a interrumpir situaciones de riesgo.

En ese sentido, la propuesta reconoce que el fortalecimiento del rol municipal debe articularse con el sistema nacional de fiscalización laboral, bajo un enfoque de complementariedad y coordinación, evitando superposiciones competenciales. De este modo, se busca construir un modelo de intervención estatal más eficaz, cercano y territorialmente adecuado, capaz de enfrentar de manera estructural el trabajo infantil y de reducir los riesgos continuos que afectan el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes.

CAPITULO 3

CONSECUENCIAS

3.1 Consecuencias de la implementación de la propuesta

Nuestra propuesta de asignación de competencias de prevención, fiscalización y sanción a las municipalidades para intervenir para erradicación del trabajo infantil implica consecuencias de índole jurídica porque implica la modificación de las siguientes normas:

- La Ley Orgánica de Municipalidades en donde se le asigna la competencia a los gobiernos locales para fiscalizar y sancionar a las personas naturales o jurídicas quienes tengan trabajando a los menores de edad o contraviniendo lo previsto en el código del niño y adolescente siendo pasible de sanciones pecuniarias pero priorizando la regulación responsiva en donde se busque el cumplimiento de la norma más que la sanción y en caso de que persista con el incumplimiento de la norma se prosiga con la sanción y se aplique medidas correctivas. Asimismo, la asignación de competencias implica también la elaboración de un cuadro de sanciones administrativas.
- La modificación del Código de los Niños y adolescentes en donde se establezca que los gobiernos locales serán los competentes para fiscalizar y sancionar el incumplimiento de las obligaciones previstas en el código antes mencionado.
- Modificar la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, estableciendo que los gobiernos locales son las entidades competentes de la inspección, fiscalización y sanción del trabajo laboral infantil en atención al principio de subsidiariedad vertical.

Por otro lado, la asignación de nuevas competencias a cargo de la municipalidad implica la modificación de la estructura de la DEMUNA. Esto es la creación de dos (02) direcciones que estarán a cargo de la instrucción y

sanciones a fin de que inicien en procedimientos administrativos sancionadores por incumplimiento del Código del Niño y Adolescente

Asimismo, implica la contratación de nuevo personal para la implementación de las funciones de fiscalización, así como el personal encargado de la instrucción y sancionador, lo que genere mayores gastos para la administración pero se justifica en virtud de lo previsto en el artículo 109 de la Constitución Política, toda vez que, su implementación es un deber establecido en los compromisos que asumió el Estado por la ratificación de los convenios internacionales y para cumplir lo previsto en la Constitución. En ese sentido, la implementación implica:

- Nuevas plazas o reorientación de personal.
- Logística, ampliación de presupuesto

En conclusión, la asignación de nuevas competencias implica modificaciones normativas, presupuestales y de gestión administrativa interna, lo que conlleva a competencias normativas claras y efectivas en beneficio de los menores de edad.

3.2 Beneficios que aporta la propuesta

Los beneficios derivados de la implementación de la propuesta superan ampliamente los costos señalados, tanto desde una perspectiva jurídica e institucional. En primer lugar, el principal beneficio se manifiesta en los ámbitos informales, comunitarios y familiares, donde actualmente la intervención estatal resulta limitada. Así, al contar con competencias normativas más claras y efectivas, las municipalidades podrían actuar de manera inmediata frente a situaciones de riesgo.

En segundo lugar, la propuesta contribuirá de manera directa a la protección efectiva de los derechos fundamentales de los menores de edad, específicamente el derecho a la educación, a la salud y al desarrollo integral. Por lo que, la intervención municipal temprana permitiría reducir la

inasistencia escolar, prevenir la exposición a trabajos peligrosos y activar mecanismos de protección social antes que las vulneraciones se agraven.

Bajo un enfoque institucional, uno de los beneficios más relevantes es el fortalecimiento del rol del gobierno local como actor clave del sistema de protección integral del menor. De esta manera, la propuesta permite superar el actual modelo de intervención y dotar a las municipalidades de herramientas jurídicas que les permitan intervenir de manera eficaz en su propio territorio, en concordancia con los principios de descentralización y autonomía reconocidos constitucionalmente.

Asimismo, la propuesta contribuiría a romper los ciclos intergeneracionales de pobreza, al disminuir la incorporación temprana de los menores de edad a las actividades económicas precarias y favorecer su permanencia en el sistema educativo; y, por tanto, su desarrollo personal y psíquico.

Adicionalmente, la implementación de la propuesta refuerza la coherencia del ordenamiento jurídico peruano con los acuerdos internacionales asumidos por el Estado, particularmente aquellos derivados de la CDN y de los Convenios 138 y 182 de la OIT, que exigen mecanismos eficaces, descentralizados y territoriales de protección frente al trabajo infantil.

En ese sentido, los beneficios que aporta la propuesta no se limitan a una mejora operativa de la gestión municipal, sino que se proyectan sobre la protección efectiva de los derechos fundamentales, el fortalecimiento del Estado a nivel local y la construcción de una respuesta más justa, eficaz y sostenible frente al trabajo infantil en nuestro país.

3.3. Impacto de la implementación de la propuesta

El impacto de la propuesta planteada en la presente investigación se entiende como las consecuencias concretas que su implementación podría generar en la vida de los menores de edad que se encuentran en situación de

riesgo frente a la explotación laboral y vulneración de sus derechos, así como de sus familias y de la sociedad en general. Así, dicho impacto no se limita a una dimensión normativa o institucional, sino que apunta a una transformación integral y sostenida de las condiciones de vida de los menores, especialmente en contextos de pobreza y exclusión social.

De esta manera, la propuesta formulada busca fortalecer la intervención municipal frente al trabajo infantil mediante la ampliación y precisión de sus competencias; a fin de que, las municipalidades actúen como verdaderos agentes de desarrollo comunitario orientados a reducir la exposición de los menores a actividades económicas nocivas. Así, dichas intervenciones tendrían efectos positivos no solo en la reducción del trabajo infantil; sino también, en la mejora de la salud física y mental de los menores de edad, en su permanencia en el sistema educativo y en la disminución de los riesgos psicosociales asociados a la inserción temprana en actividades laborales.

Como ha señalado la doctrina nacional, la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran muchos menores no responde a factores aislados o coyunturales, sino a condiciones estructurales persistentes, como la pobreza, la informalidad y la inserción temprana en actividades económicas de subsistencia. Asimismo, la jurisprudencia nacional e internacional ha sido explícita en señalar que el Estado, en todos los niveles de gobierno, tienen un rol regulador y supervisor para la protección de los menores de edad. Bajo este escenario, una intervención municipal fortalecida y con competencias claras permitiría actuar de manera preventiva sobre dichos factores, reduciendo la perpetuación del fenómeno del trabajo infantil.

Asimismo, el impacto de la implementación de la propuesta también se proyecta sobre el desarrollo integral de la personalidad de los menores. Tal como sostiene Vila-Coro (1995) “el desarrollo humano no puede ser reducido a una explicación puramente biológica o neurofisiológica, pues la personalidad se configura como una totalidad dinámica en la que confluyen dimensiones biológicas, psicológicas y sociales”. En consecuencia, la

permanencia de los menores de edad en contextos laborales precarios y riesgosos afecta no solo su salud física; sino también, su proceso de formación personal, emocional y social.

De esta manera, la adecuada implementación de un modelo de intervención municipal fortalecido permitiría materializar el principio de protección integral del menor, entendido como una responsabilidad compartida entre la familia, el Estado y la comunidad. Como señala Barletta Villarán (2018) “la protección integral del niño y adolescente constituye el resultado del reconocimiento de sus necesidades objetivas desde la concepción hasta la edad adulta, lo que exige una respuesta articulada, jurídica y técnicamente adecuada por parte de los organismos del Estado, incluidas las municipalidades”.

En ese sentido, el impacto de la implementación de la propuesta no se limita a la reducción estadística del trabajo infantil, sino que se proyecta en la construcción de entornos locales más protectores, inclusivos y orientados al desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, en el marco de lo previsto en el artículo 1° y 4° de la Constitución Política en donde los menores de edad son el grupo vulnerable que requiere ser protegido por el Estado.

Así, la propuesta contribuiría a una transformación estructural del modelo de intervención vigente, beneficiando no solo a los menores directamente afectados; sino también, a las familias y a la sociedad en general, en coherencia con los principios constitucionales y los acuerdos internacionales asumidos por el Estado.

3.4 Costos de implementación de la propuesta

La implementación la propuesta está orientada a fortalecer las competencias municipales en materia de prevención y fiscalización frente al trabajo infantil que implica la asunción de determinados costos institucionales y operativos. Sin embargo, dichos costos deben ser analizados desde una perspectiva realista, considerando que la propuesta no plantea la creación de

nuevas estructuras administrativas complejas ni la duplicación del sistema nacional de inspección laboral, sino el fortalecimiento y adecuación de funciones ya existentes en el ámbito municipal.

En primer lugar, uno de los principales costos se encuentra asociado al fortalecimiento de capacidades técnicas y jurídicas del personal municipal, especialmente de las áreas vinculadas al desarrollo social, fiscalización administrativa y la DEMUNA. Así, este fortalecimiento requerirá programas de capacitación específica en identificación del trabajo infantil, estándares legales aplicables y protocolos de intervención. Sin embargo, dicho costo no resulta extraordinario, puesto que, puede ser cubierto mediante programas de formación continua, cooperación interinstitucional con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y asistencia técnica de organismos especializados.

En segundo lugar, esta propuesta implicaría costos administrativos moderados relacionados con la implementación de procedimientos internos de detección, registro y seguimiento de casos de trabajo infantil a nivel local. Lo mismo que incluiría la adecuación de formatos, registros municipales y sistemas de información básica que permitan documentar intervenciones preventivas y derivaciones. No obstante, estos costos se encuentran dentro de las funciones ordinarias de gestión municipal y pueden integrarse a los sistemas ya existentes de gestión social y fiscalización administrativa.

Es necesario mencionar que la propuesta no exige una inversión económica desproporcionada, pero si razonable porque implica que los gobiernos locales asuman funciones de prevención, fiscalización y sanción en temas vinculados a la protección a las niñas, niños y adolescentes. En ese sentido, hemos estimado costos de implementación, funciones que estarían a cargo de las DEMUNAS por su especialidad y conocimientos en la materia.

Los costos son un promedio y varían de acuerdo a la extensión demográfica del gobierno local. La propuesta considera las capacidades de fiscalización y sanción:

Tabla 12: Estructura de costos de implementación

Tipo	Descripción	Precio Unitario	N° veces al año	Costo x año	Cantidad	Costo Total	FUENTE
Coordinador del trabajo infantil	Responsable de la fiscalización, supervisión, prevención respecto del trabajo infantil. Elaborar el plan de trabajo anual de las actividades a llevarse a cabo.	S/ 5,000.00	12	S/ 60,000.00	1	S/ 60,000.00	https://www.convocatoriasdetrabajo.com/oportunidad-laboral-cas-0061-coordinador-pedagogico-ministerio-educacion-minedu-lima-565010.html?utm_campaign=google_jobs_apply&utm_source=google_jobs_apply&utm_medium=organic
Fiscalizador	Responsable de verificar que las personas naturales o jurídicas cumplan con la normativa de protección al menor del trabajo infantil.	S/ 1,750.00	12	S/ 21,000.00	6	S/ 126,000.00	https://www.convocatoriasdetrabajo.com/oferta-de-empleo-Fiscalizadores-Tecnicos-Auxiliares-MUNICIPALIDAD-BRENA-agosto-2018-19228.html
abogado instructor	abogado responsable de la instrucción del procedimiento sancionador.	S/ 4,000.00	12	S/ 48,000.00	2	S/ 96,000.00	https://www.convocatoriascas.com/concurso-publico-proceso-ministerio-mujer-mimp-febrero-2026-abogado-derecho-240342.html?utm_campaign=google_jobs_apply&utm_source=google_jobs_apply&utm_medium=organic#google_vignette
abogado sancionador	abogado responsable del procedimiento de sanción	S/ 4,000.00	12	S/ 48,000.00	2	S/ 96,000.00	https://www.convocatoriascas.com/concurso-publico-proceso-ministerio-mujer-mimp-febrero-2026-abogado-derecho-240342.html?utm_campaign=google_jobs_apply&utm_source=google_jobs_apply&utm_medium=organic#google_vignette
Costo entidad pública (anual)						S/ 282,000.00	

En consecuencia, los costos asociados a la implementación de la propuesta deben entenderse como costos de fortalecimiento institucional, inherentes a cualquier proceso de mejora de la capacidad estatal, y no como una carga económica excesiva para los gobiernos locales. Y en donde el Estado cumplirá con su rol de proteger y garantizar el derecho de los menores de edad, acorde a la normativa internacional y nacional.

CONCLUSIONES

1. La presente investigación ha demostrado que el trabajo infantil en el Perú constituye un fenómeno persistente, estructural y territorialmente concentrado, que afecta de manera significativa a niñas, niños y adolescentes, especialmente en contextos rurales, de pobreza y de economía familiar de subsistencia. Así, a pesar de la existencia de un amplio marco normativo de protección, los datos empíricos evidencian que el fenómeno no ha sido eliminado ni reducido a cifras residuales, lo que revela limitaciones estructurales en el modelo estatal de intervención vigente.
2. El análisis desarrollado ha permitido constatar que el trabajo infantil se desarrolla mayoritariamente en ámbitos informales, familiares y comunitarios, caracterizados por la ausencia de relaciones laborales formales y de empleadores identificables; lo que explica la limitada eficacia del sistema centralizado de fiscalización laboral, cuya competencia se encuentra restringida a relaciones de trabajo formales, dejando fuera del control institucional a las principales modalidades de trabajo infantil existentes en el país.
3. Asimismo, se ha confirmado que la persistencia del trabajo infantil no obedece a la inexistencia de normas jurídicas protectoras, sino a una deficiencia en la eficacia del diseño institucional de intervención. Así, el Estado peruano ha incorporado en su ordenamiento jurídico los estándares internacionales de protección del menor; sin embargo, dichos estándares no se traducen de manera efectiva en acciones territoriales oportunas y sostenidas.
4. Del trabajo realizado, se concluye que no se cumple con el mandato constitucional de protección reforzada de los menores de edad, uno de los sectores más vulnerable de la sociedad conforme a lo previsto en el artículo 1º y 4º de la Constitución Política, Convención sobre los Derechos del Niño, Convenios OIT 138 y 182 y la Ley Orgánica de Municipalidades. La Ley antes indicada y la normativa sectorial asignan funciones genéricas de

promoción y “apoyo”, pero no construyen un verdadero deber jurídico operativo de las municipalidades en la erradicación del trabajo infantil.

5. A partir de la delimitación jurídica realizada, se ha evidenciado que, si bien las municipalidades cuentan con presencia territorial, conocimiento directo de su realidad local y funciones generales de regulación y protección social, carecen de facultades normativas suficientes para intervenir de forma coercitiva ante la detección de trabajo infantil en sus jurisdicciones.
6. De esta manera, se ha contrastado y confirmado la hipótesis general al demostrarse que el diseño normativo de las municipalidades no tiene eficacia en la intervención para la erradicación del trabajo de las niñas, niños y adolescentes en el Perú. Por lo que, dicha restricción genera una brecha estructural entre el espacio donde el fenómeno se manifiesta con mayor intensidad y el nivel de gobierno que posee capacidad jurídica para intervenir.
7. Además, la investigación ha permitido confirmar la hipótesis específica, al evidenciar que el diseño normativo de las municipalidades no otorga competencias específicas para la prevención, fiscalización y sanción en la eficacia de la intervención para la erradicación del trabajo de las niñas, niños y adolescentes.
8. La propuesta formulada, orientada a corregir la restricción normativa de las competencias municipales, se presenta como jurídicamente viable y socialmente necesaria; ya que, no busca duplicar el sistema nacional de inspección laboral, sino fortalecer la intervención local en los espacios donde el trabajo infantil realmente ocurre. Dicha propuesta se alinea con los principios de descentralización, autonomía municipal e interés superior del niño reconocidos en el ordenamiento jurídico peruano.
9. Finalmente, se concluye que el fortalecimiento de la intervención municipal frente al trabajo infantil constituye una condición indispensable para una protección efectiva de los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes, así como para la construcción de una respuesta estatal más

coherente, territorial y sostenible. Por lo tanto, la erradicación progresiva del trabajo infantil en el Perú exige, no solo normas protectoras, sino un rediseño competencial que permita a los gobiernos locales actuar de manera eficaz en el cumplimiento de dicha finalidad.

RECOMENDACIONES

1. Modificar la Ley Orgánica de Municipalidades a fin de darle competencias de fiscalización administrativa y sanción, a los gobiernos locales, frente a situaciones de trabajo infantil. De esta manera, se propone: (i) incorporar una función específica de fiscalización y sanción del trabajo infantil dentro de los ámbitos de competencia municipal, y (ii) precisar el alcance de la potestad sancionadora municipal cuando se detecte trabajo infantil prohibido, bajo criterios de proporcionalidad y protección del interés superior del niño.
2. Modificar el Código de los Niños y Adolescentes con el objetivo de reconocer de forma expresa la competencia de los gobiernos locales para intervenir de forma preventiva y correctiva frente a situaciones de trabajo infantil detectadas en su jurisdicción. Por lo que, se propone: (i) reconocer a las municipalidades competencias para adoptar medidas administrativas inmediatas ante la identificación de trabajo infantil, tales como el cese de la actividad riesgosa, la derivación obligatoria a servicios sociales, entre otros, y (ii) establecer de manera expresa que dichas competencias no sustituyen ni duplican la potestad sancionadora laboral de la SUNAFIL.
3. Se recomienda establecer normativamente una distinción clara y complementaria entre la fiscalización administrativa municipal, orientada a la protección social; y, la fiscalización laboral nacional, a cargo de la SUNAFIL, centrada en la verificación de relaciones laborales formales.
4. Se recomienda dotar de respaldo normativo vinculante al Modelo Municipal para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, a fin de superar su actual carácter programático. Por lo que, se propone: (i) integrar sus lineamientos en el marco legal municipal, mediante ordenanzas, y (ii) establecer la obligación de contar con registros municipales de detección de trabajo infantil, articulados con los sistemas nacionales de información.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A) NORMAS NACIONALES

- Congreso de la República del Perú. (1991). *Código Penal del Perú*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Congreso de la República del Perú. (1984). *Código Civil del Perú*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Congreso de la República del Perú. (1993). *Constitución Política del Perú*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Congreso de la República del Perú. (2000). *Código de los Niños y Adolescentes*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Congreso de la República del Perú. (2003). *Ley Orgánica de Municipalidades*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Congreso de la República del Perú. (2007). *Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Congreso de la República del Perú. (2022). *Ley 31433, Ley que modifica la Ley 27972*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2021) *Decreto Supremo 008-2021-MIMP, Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2022). *Decreto Supremo 009-2022-MIMP, que aprueba la relación de trabajos y actividades peligrosas o nocivas para la salud física o moral de adolescentes*. Diario Oficial *El Peruano*.

- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2012). *Decreto Supremo 015-2012-TR, Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012–2021*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2021). *Resolución Ministerial 152-2021-TR, que aprueba el Modelo de Identificación de Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI)*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2022). *Resolución Ministerial 240-2022-TR, que aprueba el Documento Técnico: Lineamientos para la Implementación del Modelo Municipal de Detección y Erradicación del Trabajo Infantil*. Diario Oficial *El Peruano*.

B) NORMAS INTERNACIONALES

- Comité de los Derechos del Niño. (2003). *Observación General No. 5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Naciones Unidas.
- Comité de los Derechos del Niño. (2013). *Observación General No. 14: Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*. Naciones Unidas.
- Comité de los Derechos del Niño. (2016). *Observación General No. 20: Sobre los derechos del niño durante la adolescencia*. Naciones Unidas.
- Organización Internacional del Trabajo. (1973). *Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo (Convenio 138)*. OIT (NORMLEX).
- Organización Internacional del Trabajo. (1973). *Recomendación sobre la edad mínima (Recomendación 146)*. OIT (NORMLEX).
- Organización Internacional del Trabajo. (1999). *Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (Convenio 182)*. OIT (NORMLEX).

- Organización Internacional del Trabajo. (1999). *Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil (Recomendación 190)*. OIT (NORMLEX).
- Organización de las Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Naciones Unidas / OHCHR.
- Organización de las Naciones Unidas. (2000). *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo)*. Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Resolución A/RES/70/1). Naciones Unidas.
- Sociedad de Naciones. (1924). *Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño*.

C) JURISPRUDENCIA

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020). *Caso empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus familiares vs. Brasil*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). *Caso Bulacio Vs. Argentina*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002). *Condición jurídica y derechos humanos del niño* (Opinión Consultiva OC-17/2002).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1999) *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2025). STC Expediente N° 01062-2024-PA/TC

- Tribunal Constitucional del Perú. (2005). *STC Expediente N° 0025-2005-PI/TC*.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2012). *STC Expediente N° 004-2012-PI/TC*.

D) INFORMES Y DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2025). *Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe, 2024: nuevas capacidades para la transformación territorial*. Naciones Unidas.
- Defensoría del Pueblo. (2006). *Informe Defensorial 100 - Violencia familiar: Un análisis desde el derecho penal*. Lima, Perú.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2015). *Encuesta Nacional Especializada de Trabajo Infantil (ETI 2015)*. Lima, Perú.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. Lima, Perú.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019). *Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional: Informe técnico 01-2019*. Lima, Perú.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022). *Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2022 (ENAHOG)*. Lima, Perú.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2023). *Situación de la población peruana: Una mirada hacia los jóvenes 2023*. Lima, Perú.

- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2022). *Documento Técnico: Lineamientos para la implementación del Modelo Municipal de Detección y Erradicación del Trabajo Infantil*. Lima, Perú.
- Organización Internacional del Trabajo. (2002). *Un futuro sin trabajo infantil: Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Ginebra, Suiza.
- Organización Internacional del Trabajo. (2006). *Eliminación del trabajo infantil: Un objetivo a nuestro alcance*. Ginebra, Suiza.
- Organización Internacional del Trabajo. (2012). *Informe VI: Principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Ginebra, Suiza.
- Organización Internacional del Trabajo (2015). *Informe mundial de 2015 sobre el trabajo infantil: Allancar el camino hacia el trabajo decente para los jóvenes*. Ginebra, Suiza.
- UNICEF & Organización Internacional del Trabajo. (2021). *Trabajo infantil: Estimaciones mundiales 2020, tendencias y el camino a seguir*. Ginebra: UNICEF/OIT.

E) TESIS Y TRABAJOS ACADÉMICOS

- Guevara, K. (2021). "Actuación del Estado y su eficacia en la protección de las niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo de desprotección familiar en el distrito de Parcona 2019". Repositorio académico de la Universidad Señor de Sipán.
- González Azurín, Maria Elena (2016). La crisis de las DEMUNAS en la provincia de Urubamba: identificación de las causas por las que los niños, niñas y adolescentes no acuden a ellas a denunciar situaciones de vulnerabilidad de sus derechos (Tesis para obtener el grado de

magister en Gerencia Social, Pontificia Universidad Católica del Perú). Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP.

- Gómez Puja, V. F. (2023). *La vulneración de la infancia y la adolescencia desde una perspectiva internacional* (Tesis de licenciatura, Universidad de Chile). Repositorio Académico de la Universidad de Chile.
- Jaramillo, M. (2013). El trabajo infantil. el caso de «el prado» en Bogotá, D.C. (Colombia) Repositorio académico. Universidad de Salamanca.
- Linares Arroyo, K. K. (2019). *El rol del gobierno municipal y su influencia en la lucha contra la violencia infantil en el distrito de Santa Anita* (Tesis de licenciatura, Universidad Señor de Sipán). Repositorio Institucional USS.
- Yanqui Sonco, M. (2025). *Gestión de la Defensoría Municipal del Niño y Adolescente ante la omisión de pensión alimentaria del padre en el distrito de Ilave 2024* (Tesis de licenciatura, Universidad Privada San Carlos de Puno). Repositorio Institucional UPSC.
- Montes Maldonado, C. (2020). *Mundo Propio: el cuidado institucional de niños, niñas y adolescentes en Uruguay* (Tesis de Doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona).
- Rodríguez, R. (2018). Avances y retos en el caso la defensoría municipal de la niña, niño y adolescente del distrito de Carabayllo. Repositorio académico de la Pontificia Universidad Católica.

F) ARTÍCULOS Y LIBROS

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales.

- Aranzamendi, L. & Humpiri Núñez, J. (2021). *Ruta para hacer la tesis en derecho*. Grijley.
- Arbaiza Fermini, L. (2014). *Cómo elaborar una tesis de grado*. ESAN Ediciones.
- Ariès, P. (1965). *Centuries of childhood: A social history of family life*. Knopf Doubleday Publishing Group.
- Ariès, P. (1987). *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Taurus.
- Atienza, M. (2013). *Curso de argumentación jurídica*. Trotta.
- Barletta Villarán, M. (2018). *Derecho de la niñez y adolescencia*. Lima, Perú. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Bernal, E (1998). *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. Rao Editora.
- Bernal Ballesteros, E. & otros (2010). *Los Derechos Fundamentales de la persona en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Boswell, J. (1998). *The kindness of strangers: The abandonment of children in Western Europe from late antiquity to the Renaissance*. University of Chicago Press.
- Bronfenbrenner, U. (1987). *La ecología del desarrollo humano*. Ediciones Paidós.
- Bunge, M. (2012). *Filosofía para médicos*. Gedisa.

- Caraipoma, A. & Fetta, A. (2021). *La aplicación del principio de subsidiariedad en la actividad económica del Estado en el ordenamiento jurídico peruano*. *Advocatus*, (41), p. 29-46.
- Carbonell, M. (2007). *Teoría del neoconstitucionalismo: Ensayos escogidos*. Trotta.
- Chamane Orbe, R. (2025). *La Constitución Peruana comentada: análisis dogmático y jurisprudencial*. Editorial Instituto Pacífico.
- Chunga Lamonja, F. (2001). *Derecho de menores – 5ta edición*. Editorial Jurídica Grijley.
- Cunningham, H. (2005). *Children and childhood in Western society since 1500 - 2nd edition*. Routledge.
- Del Vecchio, G. (2021). *Filosofía del derecho*. Ediciones Olejnik.
- D’Ors, Á. (1997). *Derecho privado romano*. Universidad de Navarra.
- Duby, G. (1998). *Rural economy and country life in the medieval West*. University of Pennsylvania Press.
- Fernández Sessarego, C. (2015). *Derecho y persona*. Editorial Astrea.
- Finley, M. I. (1984). *La Grecia Antigua: economía y sociedad*. Editorial CRÍTICA.
- Gaceta Jurídica (Ed.). (2005). *Constitución comentada, Tomo I*. Gaceta Jurídica.
- García Garrido, M. J. (2010). *Derecho privado romano, instituciones*. Ediciones académicas.

- Gómez de la Torre, M. (2018). *Las implicancias de considerar al niño sujeto de derechos*. Revista de Derecho (Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga, Facultad de Derecho), (18), 117-137. <https://doi.org/10.22235/rd.v18i2.1703>
- Kant, I. (2006). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Editorial Tecnos. (Obra original publicada en 1785).
- Mejía Mejía, E. (2005). *Metodología de la investigación científica*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Merani, A. (1962). *Psicología genética*. Grijalbo.
- Morón, J. (2023). Comentarios a la *Ley del Procedimiento Administrativo General: Ley nº 27444 (17a ed.)*. Gaceta Jurídica.
- Postan, M. (1975). *The medieval economy and society: An economic history of Britain in the Middle Ages*. Penguin Books.
- Pollock, L. (1984). *Forgotten children: Parent–child relations from 1500 to 1900*. Cambridge University Press.
- Rachels, J. (2006). *Introducción a la filosofía moral*. Fondo de Cultura Económica.
- Recopilación de Leyes de Indias. (1841). *Recopilación de las leyes de los reinos de las Indias* (Obra original publicada en 1680). Boix.
- Stoker, G. (2007). La gobernanza y el capital social en las ciudades británicas, *La gobernanza y el capital social en las ciudades británicas*. Junta de Andalucía.
- Vila-Coro, M. D. (1995). *Introducción a la biojurídica*. Universidad Complutense de Madrid.

- Westbrook, R. (2003). *A history of ancient Near Eastern law*. Brill.

H) DICCIONARIOS

- Real Academia Española. (2022). *Diccionario de la lengua española*. RAE.

I) NOTAS DE PRENSA

- SUNAFIL. (2025a, 12 de junio). *Comercio es el sector económico con más casos de trabajo infantil y forzoso en el 2024 y en lo que va del 2025*. Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.
<https://www.gob.pe/institucion/sunafil/noticias/1184472-comercio-es-el-sector-economico-con-mas-casos-de-trabajo-infantil-y-forzoso-en-el-2024-y-en-lo-que-va-del-2025>
- SUNAFIL. (2025b, 10 de junio). *117 alertas de trabajo infantil y trabajo forzoso recibió el aplicativo SOS de la Sunafil*. Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.
<https://www.gob.pe/institucion/sunafil/noticias/1184422-117-alertas-de-trabajo-infantil-y-trabajo-forzoso-recibio-el-aplicativo-sos-de-la-sunafil>

ANEXO

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. - Modificación de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Modifícase los artículos 73º, 80º y 84º de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, e incorporar los artículos 84-A y 84-B en los términos siguientes:

Artículo 2º.- Modificación del artículo 73º de la Ley Orgánica de Municipalidades

Artículo 73º.- Servicios sociales locales

Son funciones específicas de las municipalidades, en materia de servicios sociales locales:

(...)

6.5 Desarrollar acciones de prevención, fiscalización y sanción administrativa respecto del trabajo infantil y del trabajo adolescente en su jurisdicción, garantizando la protección integral de niñas, niños y adolescentes, de conformidad con la Constitución, el Código de los Niños y Adolescentes, los convenios internacionales ratificados por el Estado y las normas especiales sobre la materia, a través de las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente (DEMUNA) y de las unidades orgánicas competentes, que corresponda.

Incorporar los artículos 84-A, 84-B, 84-C en los siguientes términos:

Artículo 84.A- Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente – DEMUNA

La DEMUNA ejerce funciones de orientación, conciliación extrajudicial, seguimiento de casos y las demás que le asignen las leyes especiales.

En materia de trabajo infantil y trabajo adolescente, la DEMUNA cumple funciones de prevención, fiscalización, imposición de sanciones administrativas, de conformidad con la Constitución, el Código de los Niños y Adolescentes, los convenios internacionales ratificados por el Estado y las normas especiales sobre la materia.

Artículo 84-B Competencias de fiscalización de la DEMUNA en materia de trabajo infantil y trabajo adolescente

84-B La DEMUNA, en el marco de las competencias de la municipalidad, tiene a su cargo la fiscalización especializada del cumplimiento de las normas sobre prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente en la jurisdicción municipal, sin perjuicio de las competencias del Sistema Nacional de Inspección del Trabajo.

Artículo 84-C Potestad sancionadora de la municipalidad en materia de trabajo infantil y trabajo adolescente

84-C La municipalidad, a través de la DEMUNA y de la unidad orgánica competente, ejerce potestad sancionadora administrativa frente a las infracciones en materia de trabajo infantil y trabajo adolescente definidas en sus ordenanzas, en concordancia con la Constitución Política, el Código de los Niños y Adolescentes, el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo y las normas especiales sobre la materia.

Artículo 3º.- derogación de normas contrarias

Derógase toda disposición legal, reglamentaria o administrativa que se oponga, sea incompatible o contravenga lo establecido en la presente ley.