



Iniciativa Regional
América Latina y el Caribe
Libre de Trabajo Infantil



100
1919-2019
JUSTICIA SOCIAL
TRABAJO DECENTE



RESUMEN

Mapeo de programas, competencias y espacios de coordinación en materia de trabajo infantil



Municipio de Tuxtla Gutiérrez,
Chiapas, México

El presente documento

forma parte de los resultados de la aplicación de la Fase II del Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI)¹ en el Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (México), orientada al diseño, adopción y/o fortalecimiento e implementación de políticas locales preventivas de trabajo infantil.

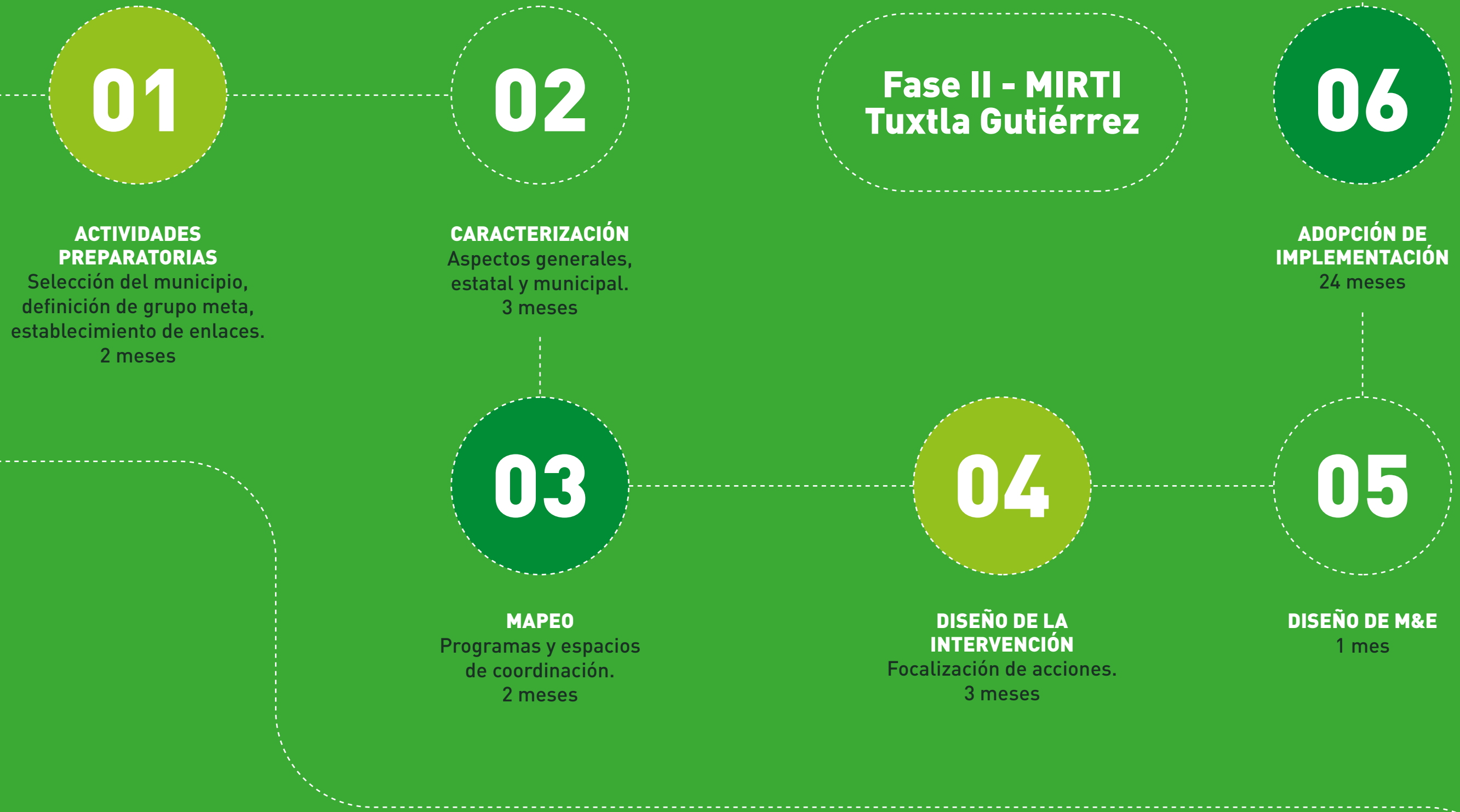
El MIRTI es una herramienta creada en conjunto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), asociada al eje de prevención del Marco Acelerador de Políticas de la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de trabajo infantil (IR).

De acuerdo con la metodología propuesta por la OIT para la Fase II del MIRTI, que consiste en el diseño de políticas locales de abordaje del trabajo infantil asociadas a los resultados del MIRTI, el mapeo corresponde a la etapa tres de la Fase II, tal y como se presenta en el Diagrama 1.

¹ Ver la guía metodológica del Modelo en: http://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/modelo-de-identificacion-del-riesgo-de-trabajo-infantil_IR.pdf

Diagrama 1.

Etapas de la Fase II del MIRTI – Estrategias locales preventivas de trabajo infantil





1

Metodología

El enfoque innovador del Marco Acelerador de Políticas de la IR² propone a los gobiernos centrarse en intervenciones orientadas a la prevención, con el fin de interrumpir la trayectoria de niños, niñas y adolescentes hacia el trabajo infantil, y así avanzar en su reducción sostenida y contribuir al cumplimiento de los compromisos nacionales y de las metas internacionales adoptadas en la materia, especialmente en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con particular atención a la meta 8.7³.

En la caracterización del trabajo infantil en el municipio de Tuxtla Gutiérrez se identificaron tres factores que incrementan el riesgo de los niños, niñas y adolescentes al trabajo infantil: i) la no asistencia escolar; ii) tener entre 15 y 17 años; y iii) vivir en un hogar conformado por familiares y no familiares.

A partir del análisis de esos factores, se priorizó realizar el mapeo de competencias institucionales, programas y espacios de coordinación sobre el primero de ellos, referido a la asistencia escolar, considerando que en el Estado de Chiapas existen varios programas públicos cuyo objetivo es incrementar la asistencia escolar en la población de 12 a 17 años. Además, resulta poco factible, a través de una intervención, modificar el factor asociado a la configuración de los hogares compuestos, que fue el otro factor identificado con un peso importante de acuerdo con los resultados de la caracterización local.

Así, el mapeo se concentró en describir y analizar tres grupos de elementos de los organismos públicos de nivel municipal, estatal y federal, que tienen mandato y competencia en el objetivo de incrementar la asistencia escolar en el grupo de niños, niñas y adolescentes de 12 a 17 años:



Facultades y responsabilidades de los diferentes organismos públicos respecto a la prevención y erradicación del trabajo infantil, al menos las incluidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas y en los respectivos reglamentos cuando estuviesen disponibles.



Programas públicos activos dirigidos a atender el trabajo infantil, incrementar la asistencia escolar y realizar transferencias de ingresos directos a las familias⁴.



Los lineamientos de los espacios de coordinación existentes que pudieran ser utilizados para planear, ejecutar y dar seguimiento a la estrategia de prevención y erradicación del trabajo infantil que elaborará el municipio de Tuxtla Gutiérrez.

2 El Marco Acelerador de Políticas es la estrategia general propuesta por los países e interlocutores sociales para acelerar la erradicación del trabajo infantil y alcanzar la meta 8.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La estrategia ha sido acordada en el ámbito de la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de trabajo infantil. Ver: http://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/estrategia-para-acelerar-la-reduccion-del-trabajo-infantil-en-alc-al-2025_0_0.pdf

3 Ver: <http://iniciativa2025alc.org/meta-8.7-y-la-primera-generacion-libre-de-trabajo-infantil-en-la-region>

4 Se decidió hacer un mapeo más amplio que incluyera programas de transferencias de ingresos para valorar la oportunidad de reforzar la estrategia enfocada en incrementar la asistencia escolar vía el aumento del ingreso familiar.

Los pasos que se siguieron para elaborar el mapeo son:



Paso 1.

Selección, con base en la caracterización local de los factores de riesgo a analizar.



Paso 2.

Identificación y selección de organismos públicos a considerar, tomando en cuenta su relación (competencia y mandato) con el factor de riesgo analizado.



Paso 3.

Envío de solicitudes formales de acceso a información (documentos, informes, entrevistas, etc.).



Paso 4.

Investigación documental de fuentes secundarias para identificar las competencias y mandatos de cada organismo público y la información de los programas que ejecutan asociados al factor de riesgo analizado.



Paso 5.

Selección de programas públicos pertinentes para analizar y solicitudes de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia .



Paso 6.

Entrevistas a representantes de los organismos públicos para corroborar la información documental recopilada y obtener nuevos datos de fuente primaria.

En el mapeo se pudo constatar que existe más información disponible en el nivel federal y que a medida que se desciende a nivel local y comunitario, la información disponible disminuye, por lo que los pasos descritos anteriormente se adaptaron para cada nivel de gobierno.

Es importante mencionar también que las entrevistas, además de servir para la obtención de información para el mapeo, fueron una oportunidad para presentar la propuesta de estrategias locales orientadas al trabajo infantil y explicar con detenimiento su enfoque; valorar interés y factibilidad de los diferentes actores para colaborar en una futura política local de prevención y erradicación del trabajo infantil e identificar algunos aspectos de percepción y conceptos sobre trabajo infantil⁶.

5 La Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) es un portal diseñado para consultar la información que por ley deben poner a disposición todas las instituciones públicas del país, a nivel federal, estatal y municipal. También, para presentar solicitudes de acceso a la información o de datos personales, así como quejas y denuncias, de considerarse necesario. El ejemplo de solicitud es: Solicito el presupuesto aprobado y el presupuesto modificado (si existiera por entidad federativa, solicito el desglose) para el ejercicio 2019 para el programa N. *Solicito también la población potencial, la población objetivo y el número de personas actualmente inscritas como beneficiarios para el programa N a nivel nacional, para el Estado de Chiapas y para el Municipio de Tuxtla Gutiérrez*. Ver: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>

6 Se identificó que, en general, las personas entrevistadas en las entidades públicas entienden o equiparan el trabajo infantil con el trabajo de calle.



2

Principales hallazgos del mapeo

Gobierno federal

A nivel nacional no existe ninguna mención al tema de trabajo infantil en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024⁷. Tampoco se cuenta, a la fecha, con algún programa específico para su atención.

En términos de la oferta programática federal, en cada una de las 32 entidades federativas de México existe una coordinación de programas federales cuya función es organizar a todos los organismos federales de un mismo territorio. Además, esta coordinación cuenta con una estructura de servidores públicos con importante presencia en el territorio, por lo que se considera un actor clave para la etapa de diseño de la estrategia local de prevención y erradicación del trabajo infantil.

El mapeo se centró en la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) y la Secretaría del Bienestar (SB), organismos que cuentan con programas orientados a incrementar la asistencia escolar. El listado de los programas identificados se presenta en el Cuadro 1.

Cuadro 1.

Programas federales identificados en el mapeo

Dependencia	Programa	Elementos a considerar para la estrategia
SEP	Programa Nacional de Becas	No hay porque se otorgan directamente por las instituciones
SEP/SB	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	Inclusión de nuevos beneficiarios
INPI	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	Inclusión de nuevos beneficiarios
SB	Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad	Inclusión de nuevos beneficiarios
SB	Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Inclusión de nuevos beneficiarios
SB	Programa Sembrando Vida	Inclusión de nuevos beneficiarios
SB	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	Inclusión de nuevos beneficiarios
SB	PROSPERA Programa de Inclusión Social (Becas para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica)	Inclusión de nuevos beneficiarios
CONAFE	Escuelas CONAFE	Apertura de nuevos espacios
CONAFE	Becas Acércate a tu escuela	Inclusión de nuevos beneficiarios

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas.

⁷ El documento se puede consultar en: <https://www.ciapem.org/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024/>

Los programas de transferencias condicionadas en el ámbito educativo (SB y SEP) se están reemplazando por entregas directas de recursos y, para el caso de la educación media superior, con ampliación a cobertura universal y posibilidad de inscripción de nuevos beneficiarios, por lo que se identificó que es factible alinear esta entrega de becas a una estrategia local de prevención y erradicación del trabajo infantil.

Cabe resaltar que la SB cuenta con un grupo de programas que realizan transferencias directas de ingreso a las familias en situación de pobreza, de acuerdo con diferentes criterios. Se observó que dichos programas, al encontrarse en la etapa de captación de beneficiarios, podrían alinearse a una posible estrategia local para prevenir y erradicar el trabajo infantil en Tuxtla Gutiérrez.

Además de las dependencias anteriores, se incluyeron en el mapeo de funciones y programas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), por su papel normativo en temas de trabajo, y a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), por su papel como oferente de programas sociales en áreas rurales⁸.

Aunque Tuxtla Gutiérrez no es considerado un municipio indígena, es importante incluir en la discusión la posibilidad de cambios en los programas del CONAFE e INPI para atender a los niños, niñas y adolescentes indígenas, dado que los resultados de la caracterización local del trabajo infantil en el municipio indican que la niñez y adolescencia indígena tiene más riesgo de estar en trabajo infantil que la no indígena.

Aunque Tuxtla Gutiérrez no es considerado un municipio indígena, es importante incluir en la discusión la posibilidad de cambios en los programas del CONAFE e INPI para atender a los niños, niñas y adolescentes indígenas



Gobierno estatal

Al igual que en el nivel federal, el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024⁹ no tiene ninguna mención al tema de trabajo infantil.

El mapeo se centró en la Secretaría de Economía y Trabajo (SEyT); el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); la SEP; la SB; la Secretaría de Igualdad de Género (SIG); el Instituto de Capacitación y Vinculación Tecnológica del Estado de Chiapas (ICATECH) y la Secretaría General de Gobierno (SGG). Del análisis, se desprende que la oferta programática estatal es menor que la oferta federal en términos de los recursos disponibles para focalización. Por ejemplo, los programas de la SEP cuentan ya con universos definidos que no priorizan a Tuxtla Gutiérrez como municipio, por lo que su vinculación con la estrategia no se determinó como viable. El listado de programas identificados se presenta en el Cuadro 2.

⁸ Aunque Tuxtla es un municipio mayoritariamente urbano, se incluyó a la SADER porque cuenta con localidades rurales. La agricultura como actividad del jefe de familia es un factor de riesgo para trabajo infantil en Chiapas.

⁹ El documento se puede consultar en: <http://www.haciendachiapas.gob.mx/planeacion/Informacion/PED/PED-2019.pdf>

Cuadro 2.

Programas estatales identificados en el mapeo

Dependencia	Programa	Elementos a considerar para la estrategia
SEP	Becas para alumnos de primaria secundaria y telesecundaria	No hay
SEP	Becas para alumnos de nivel básico	No hay
SEP	Becas para hijos de madres solteras	No hay
SEP	Programa Escuelas de Tiempo Completo	Incluir nuevas escuelas
SEP	Programa Nacional de Convivencia Escolar	Incluir nuevas escuelas
SEP	Programa para la Inclusión y Equidad Educativa	Incluir nuevas escuelas
ICATECH	Capacitación para el trabajo	Dar nuevos cursos
DIF	Todos a la Escuela	Compartir procedimientos
DIF	Desayunos escolares	No hay
SEyT	Observatorio de Trabajo Infantil	Por analizar cuando el Observatorio inicie funciones

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas.

Uno de los programas con posibilidad de vinculación a la estrategia es Todos a la Escuela. Se trata de un programa operado por el DIF desde hace nueve años y cuyo objetivo es identificar y acompañar a niños, niñas y adolescentes que no van a la escuela para su inclusión en los centros educativos. Este programa ha sido exitoso en establecer procedimientos para la identificación de los niños, niñas y adolescentes que no asisten a la escuela, y cuenta con procedimientos y sistemas de monitoreo ya establecidos. La operación del programa en este ejercicio fiscal se encuentra reducida al mínimo por falta de recursos para sus actividades, sin embargo, puede compartir los procedimientos de identificación y monitoreo que utilizan y que han perfeccionado a lo largo de casi una década.



Gobierno municipal

El Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez no cuenta en la actualidad con un instrumento político o normativo orientado a la prevención y erradicación del trabajo infantil y, en términos programáticos, la oferta disponible es menor que a nivel estatal. En esa misma línea, no se identifica ningún programa que otorgue apoyos compensatorios (becas, por ejemplo) a la población objetivo de la estrategia local de prevención y erradicación del trabajo infantil, tal como se puede observar en el Cuadro 3.

Cuadro 3.

Programas municipales identificados en el mapeo

Dependencia	Programa	Elementos a considerar para la estrategia
DIF	Capacitación para el trabajo	Depende de los recursos disponibles para contratar docentes
DIF	Pláticas de concientización sobre trabajo infantil	Programar nuevas sesiones
DIF	Programa de atención a niñez en situación de calle	Otorgar atención educativa y de alimentación

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas.

El DIF municipal es la instancia con mayor capacidad operativa para implementar una estrategia en materia de trabajo infantil en Tuxtla Gutiérrez¹⁰. Actualmente, cuenta con un programa de prevención del trabajo infantil enfocado en los niños, niñas y adolescentes que trabajan en la calle¹¹. Además, realiza pláticas de sensibilización sobre trabajo infantil en las diferentes colonias y a través de los 21 centros de desarrollo comunitario que existen en la ciudad, y brinda formación para el trabajo a adolescentes, jóvenes y adultos. Si bien cuenta con personal que conoce la operación del programa Todos a la Escuela, se identificó que esta intervención se encuentra suspendida.

¹⁰ El documento se puede consultar en: <http://www.haciendachiapas.gob.mx/planeacion/Informacion/PED/PED-2019.pdf>

¹¹ Uno de los proyectos emblemáticos del DIF municipal es la operación de un espacio especializado para la atención de niños, niñas y adolescentes que trabajan en la calle, que proveerá servicios educativos, de alimentación y recreación a alrededor de 100 beneficiarios. Se mencionó que iniciaría operaciones antes de finalizar 2019.

Espacios de coordinación



Tanto a nivel federal como estatal, las leyes General y Estatal de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes son los principales instrumentos normativos que marcan las obligaciones que tienen los organismos públicos de los tres niveles de gobierno para proteger los derechos de la niñez y adolescencia.

Estas leyes sustentan el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) y de los respectivos sistemas estatales y municipales, que tienen como máxima autoridad a las gubernaturas, las alcaldías y a las secretarías de gobernación en cada uno de los órdenes de gobierno.

Existe también a nivel federal, estatal y municipal, la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México (CITI), cuyo objetivo es la coordinación y articulación de las dependencias y entidades en el diseño, ejecución y evaluación de políticas, programas y acciones en el ámbito de su competencia. Con el cambio de gobierno de 2018, la CITI suspendió sus operaciones a todos los niveles. A septiembre de 2019, se encuentra instalada y activa a nivel federal, estatal y municipal para Tuxtla Gutiérrez. El secretariado ejecutivo de la CITI recae en la STPS en el orden federal, en la SEyT en el orden estatal y en la Secretaría de Economía y de Trabajo en el orden municipal.

La estrategia que se plantee debe considerar la existencia de estos dos espacios de coordinación (SIPINNA y CITI). En términos de competencias institucionales, debería ser construida, validada, adoptada y monitoreada en las CITIs, dejando a cada orden de gobierno los asuntos de su competencia, al menos en el orden estatal y municipal. Para asegurar la coordinación con otras estrategias para la atención a la niñez y adolescencia, debería presentarse para conocimiento del SIPINNA.



**15 -17
años**

Conclusiones

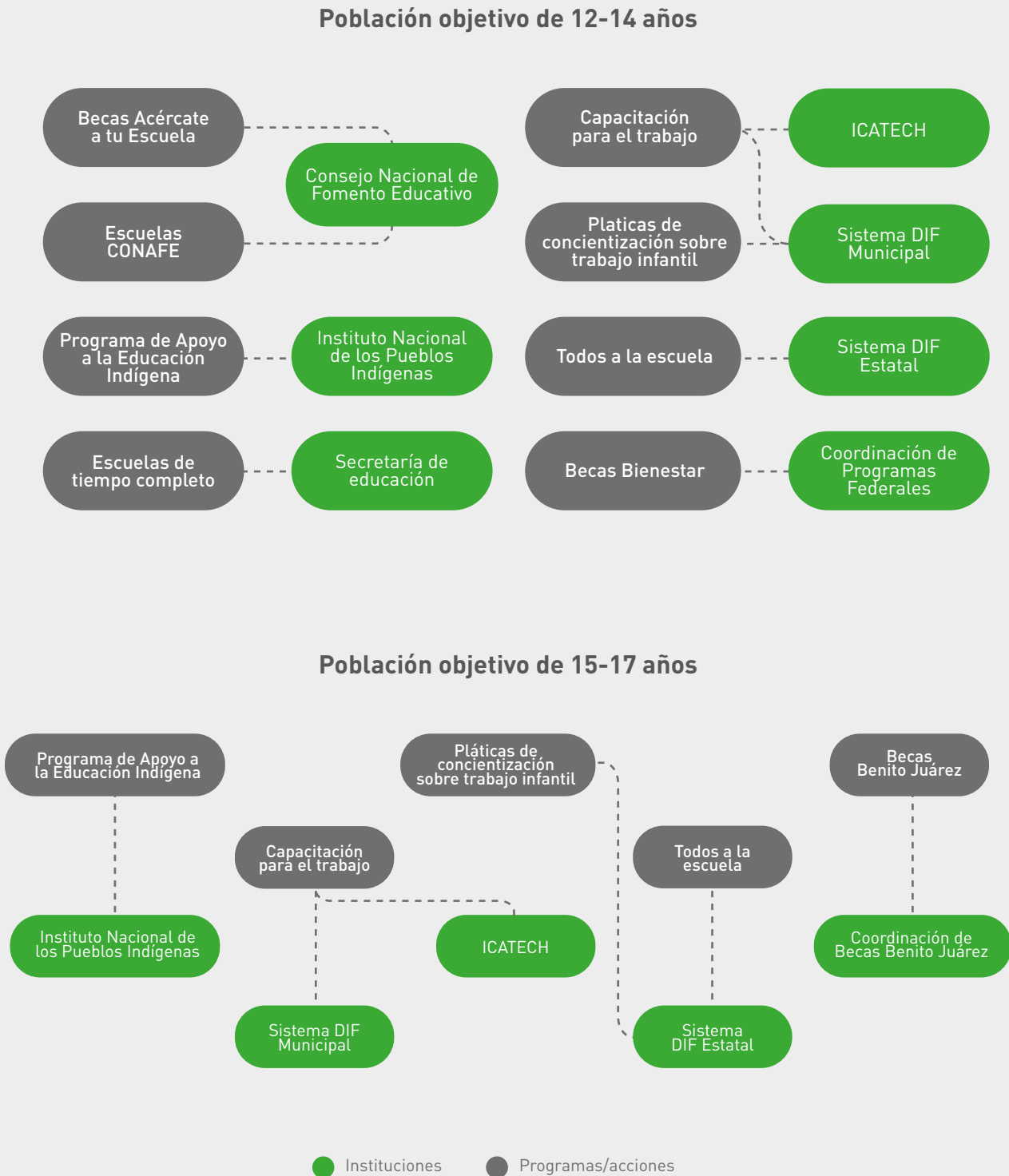
Existen múltiples programas públicos en funcionamiento que tienen como objetivo incrementar la asistencia escolar en la población de 15 a 17 años.

Existen múltiples programas públicos en funcionamiento que tienen como objetivo incrementar la asistencia escolar en la población de 15 a 17 años. Si se considera el número de programas, se observa que el nivel federal es el que cuenta con la mayor cantidad de ellos, seguido por el nivel estatal y después por el nivel municipal. Si se consideran las posibilidades de focalización, se observa que en el nivel federal la SB cuenta con un grupo importante de programas de transferencias de ingreso que puede focalizarse en una posible estrategia para la prevención y erradicación de trabajo infantil. A nivel estatal se identificó un grupo de programas (no de transferencia de ingresos) que también puede ser considerado en la estrategia, sin embargo, por su naturaleza, juegan un papel secundario frente al posible alcance de los programas federales. Finalmente a nivel municipal, se puede retomar la experiencia previa del DIF en los procesos de identificación y seguimiento de niñas, niños y adolescentes que no asisten a la escuela.

El Diagrama 2 presenta el listado general de programas que pueden ser considerados en la estrategia indicando la institución responsable y su población objetivo.

Diagrama 2.

Programas con posibilidad de focalización

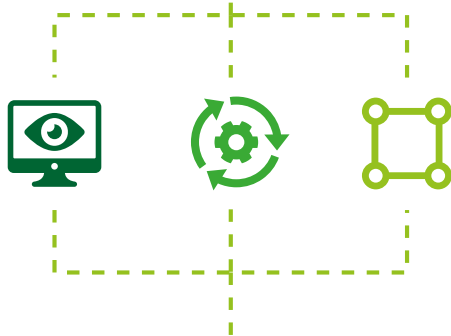


Fuente: Elaboración propia con base en el documento de mapeo.

Como resultado de la implementación del programa Todos a la Escuela, actualmente existe a nivel estatal y municipal capacidad instalada (conocimiento) para la identificación y monitoreo de la población que no asiste a la escuela. Sin embargo, se observa una ruptura en la coordinación entre el nivel estatal y municipal, por lo que no se recomienda utilizar esa plataforma para operar la estrategia, sino más bien retomar su experiencia y conocimiento para crear un nuevo sistema de identificación y monitoreo.



México cuenta con dos espacios institucionales, **SIPINNA y CITI**



En los que participan los tres niveles de gobierno, los cuales pueden utilizarse para culminar con el **diseño, implementación y monitoreo**



De la estrategia de **prevención y erradicación del trabajo infantil** a nivel municipal.



Iniciativa Regional
América Latina y el Caribe
Libre de Trabajo Infantil



100
1919-2019
JUSTICIA SOCIAL
TRABAJO DECENTE

Para más información visite:

Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de trabajo infantil
www.iniciativa2025alc.org
iniciativaregional@ilo.org

Organización Internacional del Trabajo (OIT)
www.ilo.org/ipecc/lang--es/index.htm
sirti_oit@ilo.org



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



JUNTA DE ANDALUCÍA

PROGRAMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL