



**FACULTAD LATINOAMERICA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE MÉXICO**

**Maestría en Políticas Públicas Comparadas
VI Promoción
2014-2015**

Título de la tesis:

**La estructuración de la política pública
para prevenir y erradicar el trabajo infantil en México:
una aproximación desde el nivel y el lugar del diseño.**

Tesis que para obtener el grado Maestro en
Políticas Públicas Comparadas

Presenta:

Pablo Moreno Calva

Director de la tesis: **Dr. Patricio Carezzana**

Ciudad de México, agosto de 2017.



FLACSO
MEXICO

Resumen

Este trabajo busca hacer una aportación al estudio de las políticas públicas a partir de la perspectiva del ciclo de vida, concentrado el análisis en la fase del diseño de la política destinada a prevenir y erradicar el trabajo infantil en México. El diseño de esta política en particular se revisa a partir de explorar el “nivel” y el “lugar” del diseño como categorías analíticas a través de un conjunto de componentes (variables sustantivas, elementos y parámetros) aportadas por Patricia Ingraham, cuya utilidad explicativa se da cuando exploramos la interacción entre estas dos dimensiones y conceptos teóricos en el contexto y decisiones que tienen lugar en la fase de diseño la política, para lograr comprobar cómo éstos elementos (nivel y lugar) son los que explican la manera en que se ha estructurado el diseño de la política pública en contra del trabajo infantil en México.

Palabras clave: diseño de políticas públicas; trabajo infantil; estructuración del diseño; nivel del diseño; lugar del diseño; OIT.

Abstract

This work searches for makes a contribution to the study of public policies from the perspective of the life cycle, concentrating the analysis in the design phase of the policy to prevent and eradicate child labor in Mexico. The design of this particular policy is reviewed by exploring the "level" and "place" of design as analytical categories through a set of components (substantive variables, elements and parameters) contributed by Patricia Ingraham, whose explanatory utility is given when we explore the interaction between these two dimensions and theoretical concepts in the context and decisions that take place in the design phase the policy to check how these elements (level and place) are those that explain the way it has been structured The design of public policy against child labor in Mexico.

Key words: public policy design; Child labor; Structuring of the design; level of design; place of design; OIT.

A Dimpna, Aura, Rodrigo y Juan:
Que a pesar de ser los afectados en medio de las demandas de este reto, no dejaron de acompañar paciente y amorosamente. Regalo que motiva para lograr cualquier meta.

A todas las niñas, niños y adolescentes que no deberían estar trabajando en México y el mundo.

Agradecimientos

A Dimpna Ordaz que regresó de dónde no sé, pero volvió para alentar y acompañar con lo mejor de ella un proyecto que de suyo mediaba; sin embargo, ahí está, esperando jubilosa que esto termine bien y para bien. El trayecto fue por demás difícil; complicado por las circunstancias personales, laborales y académicas que hicieron dudar por momentos, pero terminaron fortaleciendo el espíritu. Al final, ella con su amorosa y cálida presencia solo espera el agradecimiento de mis brazos que la envuelvan más en un te amo por siempre. A mi hija e hijos debo agradecer su mirada y acompañamiento a la distancia, pero siempre necesaria su fe y esperanza porque saben lo que hemos pagado y apostado en este esfuerzo.

Agradecimiento a FLACSO, a su equipo directivo, académico y personal administrativo que generosa y profesionalmente lograron que mi estancia en la maestría fuera tal vez la experiencia formativa más transformadora de la que tengo memoria. Quisiera mencionarlos a todos y dejaré lo propio a su líder; a Mario A. Torrico por su postura proactiva y consideraciones para todos sin distinción, sobre todo para los que caminamos con ritmo diferente.

A mi director de tesis, Patricio Carezzana, agradezco infinitamente su animosa y profesional orientación durante un largo año de trabajo con la tesis. Resaltaré la sincronía de su oportuna pero inesperada intervención en los momentos de cansancio y desesperación, principalmente cuando hubo que sacar este trabajo del cajón de lo pospuesto.

A mis compañeros que agrupados los seguí de lejos, pero aprendiendo de sus opiniones y sus experiencias: cada vez que uno de ellos lograba la meta, significaba una bocanada de oxígeno para los corredores que estábamos rezagados en la marcha.

Índice general

Contenido	Pag.
Resumen	III
Dedicatoria	V
Agradecimientos	VII
Índice general	IX
Índice de cuadros	X
Siglas y acrónimos	XI
 Introducción:	 13
I. El trabajo infantil en México: un problema público	13
II. Un acercamiento desde el diseño de la política pública	16
III. La pregunta y la hipótesis de investigación	19
IV. La lógica de la presentación del análisis	22
 Capítulo 1	
La plataforma para el análisis del trabajo infantil en México	25
1.1. El problema y los actores promotores de la política	26
1.2. Los conceptos del problema: Infancia y trabajo	28
1.3. El vínculo entre el problema y la solución: la consistencia del diseño	41
1.3.1. La noción del diseño de políticas públicas	41
1.3.2. Las variables sustantivas del diseño	44
1.3.3. El nivel del diseño	46
1.3.4. El lugar del diseño	47
1.3.5. Los componentes de las variables sustantivas como conceptos operacionales	51
 Capítulo 2	
El problema y la agenda de gobierno	57
2.1. El trabajo infantil en México: un problema en movimiento	59
2.2. La estructuración del problema público: la ideología dominante	66
2.3. La estructuración de la agenda pública: una respuesta política	79

Capítulo 3

Los vínculos entre problema y la solución	85
3.1. El nivel del diseño	86
3.1.1. Un problema complejo y polivalente: todo o en partes	87
3.1.2. Un problema interdependiente e inestable	93
3.1.3. Los objetivos en el bote de basura	95
3.1.4. Mapa de ruta: incrementalismo en las alternativas de solución	99
3.2. El lugar del diseño	102
3.2.1. ¿Dónde se diseñó la política contra el trabajo infantil?	103
3.2.2. Capacidad institucional para atender el problema	105
Las conclusiones	109
Anexos	113
Referencias bibliográficas	134

Índice de cuadros, tablas y figuras

Elemento	Pág.
Cuadro integrador metodológico	56
Figura N°1. El proceso de estructuración	58
Cuadro 1. Menores que trabajan por edad. Total, nacional	61
Cuadro 2. Menores que trabajan. Porcentaje de la población total de su misma edad	62
Cuadro 3. Causas que originan el trabajo infantil	75
Cuadro integrador metodológico	85
Cuadro integrador metodológico	115
Tabla: Los componentes iniciales: líneas de acción	127
Tabla: Los instrumentos, la agenda, los objetivos, atributos y relación causal	129
Cuadro: La complejidad del problema como dimensión analítica	132
Tabla: Contexto económico	133

Siglas y acrónimos

CIET: Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo

CITI: Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México

BM: Banco Mundial

BDR: Banco de Desarrollo Regional

ENOE: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

GIN: Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño

GITI: Grupo Interagencial sobre Trabajo Infantil

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

IPEC: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil

LFT: Ley Federal del Trabajo

MTI: Módulo de Trabajo Infantil

NNA: Niños, Niñas y Adolescentes

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OIT: Organización internacional del Trabajo

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PAJA: Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas

PIB: Producto interno bruto

PNAFI: Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PMESE: Programa del Menor en Situación Extraordinaria

PMECED: Programa de Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles

PRONAPETI: Programa Nacional para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y Proteger a los Adolescentes que Trabajan en Edad Permitida

PRONIM: Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes

PROPADETIUM: Programa de Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano Marginal

PSTPS: Plan Sectorial del Trabajo y Previsión Social

SCN: Sistema de Cuentas Nacionales

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social

SEP: Secretaría de Educación Pública

SNDIF: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

STPS: Secretaría de Trabajo y Previsión Social

TI: Trabajo Infantil

UCW: Understanding Children's Work

UNESCO: Fondo de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Introducción

I. El trabajo infantil en México: un problema público.

El trabajo infantil es un problema de alcance mundial; no hay país que se jacte de estar libre de este desvío. El trabajo infantil es uno de los fenómenos más extendidos y complejos que aqueja en el mundo a millones de niños, niñas y adolescentes (NNA) que se ven obligados a renunciar a sus aspiraciones y derechos fundamentales. Es un problema grave porque cuando un menor de edad trabaja las consecuencias son inmediatas y otras a futuro, pero ambas condenan a los NNA a interrumpir su educación y limitar sus oportunidades de desarrollo, a no podrá acceder a un empleo bien pagado, alimentando así, sistemáticamente la reproducción de la pobreza. Al mismo tiempo esto genera efectos severos en la economía, la educación y en la sociedad misma, pero sobre todo en el desarrollo de los menores de edad inmersos en este problema.

Con los efectos devastadores para la sociedad y para los NNA en todo el mundo, ha robado la atención de muchos actores que han generado un movimiento mundial, que data desde hace más de un siglo en su lucha en contra de este fenómeno y sin embargo no ha sido suficiente: hoy todavía el problema se reproduce ante la contemplación y la inacción de muchos gobiernos y de la propia sociedad.

Se tiene que señalar que estamos frente a un problema de difícil solución por su magnitud y por su condición multidimensional porque está estrechamente vinculado con el entorno social, económico y cultural del país, región, estado, municipio o comunidad, de ahí que las causas que provocan que los niños trabajen son muy diversas: las más inmediatas tiene que ver con los entornos de pobreza; los problemas, la cultura y los valores de las familias, y a nivel estructural, se encuentra la situación económica del país, las regulaciones de este tipo de trabajo, la calidad del sistema educativo, la disponibilidad de trabajo decente para los adultos, las desigualdades regionales y la exclusión social de grupos marginados entre las principales.

Derivado de esta complejidad y multidimensionalidad del problema, se han adoptado distintos enfoques (de derechos humanos, el económico, el familiar y el cultural) para explicar lo que entraña el trabajo infantil, por un lado, y por otro para hacerlo medible y poder estimar su magnitud y comportamiento. Definiciones conceptuales¹ y metodológicos que se han homogenizado en el tiempo con base a las recomendaciones internacionales impulsado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)². Esta base conceptual y metodológica, se ha utilizado y validado en muchos países desde finales de la década de los noventa del siglo pasado y se ha mantenido estable a partir del año 2007 a la fecha, sólo con ajustes menores derivado de la actualización legislativa local en la materia.

¹ En un sentido general, el trabajo tiene lugar a lo largo de un amplio espectro. En uno de los extremos, el trabajo es beneficioso y promueve o estimula el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social del niño, sin interferir con su educación escolar, las actividades recreativas o el descanso. En el otro extremo, el trabajo es claramente nocivo o abusivo. UNICEF (1997). Estado Mundial de la Infancia 1997. Nueva York, Estado Unidos de América. p. 24.

² Acuerdo II de a Decimoctava Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (XVIII CIET) realizada en 2008, donde se establecieron las recomendaciones que orientan la recopilación de las estadísticas del trabajo infantil y que los países utilizaran a la hora de actualizar su sistema estadístico, para garantizar la comparabilidad internacional. Como referencia inicial, esta resolución determina a la población infantil como todos los niños y las niñas de entre 5 y 17 años y la clasificación del trabajo infantil puede encontrarse en toda actividad de producción de bienes y servicios establecida por el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), que incluye; 1) las actividades relacionadas con la producción económica (frontera de la producción) y, 2) otras actividades productivas fuera de la frontera de producción como lo son los servicios domésticos no remunerados.

Sobre este escenario problemático y la plataforma oficial para su medición, recuperamos un grupo de datos resultado de los estudios y mediciones cobijadas bajo el auspicio técnico de la OIT y del gobierno mexicano para observar el problema en cuestión.

Según datos de la OIT³, el 11% de los niños entre 5 y 17 años en el mundo, desarrollaron algún tipo de trabajo. En América Latina se contabilizan alrededor de 12.5 millones de niñas, niños y adolescentes (NNA), inmersos en condición de trabajo infantil. El problema es especialmente grave en los casos de los niños y niñas indígenas o del medio rural donde se manifiesta con esquemas de naturalización que lo hacen poco visible.

Es importante resaltar que a partir 2008 se ha observado a nivel mundial una disminución del número de niños en situación de trabajo infantil, pasando de 215 millones en el primer año indicado a 168 millones en 2012. Asimismo, el número de menores en trabajos peligrosos se redujo en 30 millones (pasando de 115 a 85 millones en el lapso referido).

En México, los datos respecto al número de niños que trabaja, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) indica que en el año 2007 se contabilizaron 3'808,648 niños en esta condición, mientras que para el 2013, el número había descendido a 2'536,693. Esta reducción de 33.4%, tuvo su mayor avance durante el periodo 2011-2013, donde la población de 5 a 17 años en situación de trabajo infantil disminuyó en más de 500 mil, pasando de 3.0 a 2.5 millones: los datos exponen un avance significativo, pero el problema aún persiste y en gran escala, incluso sin saber con precisión cuáles son las causas de este decremento donde las mediciones oficiales respaldan este comportamiento.

³ OIT – IPEC, 2013. Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil. Estimaciones y tendencias mundiales entre 2000 y 2012.

Con base en los datos del Módulo de Trabajo Infantil (MTI) del INEGI 2013, la cantidad de menores de 5 a 17 años en situación de trabajo infantil (más de 2.5 millones) en México, se calcula que, de éstos, el 30% trabaja en el medio rural, 26% en el sector comercio, 25% en servicios, 13% en la industria y un 4% en la construcción; la información indica que la mitad de este conjunto no recibe remuneración alguna.

II. Un acercamiento desde el diseño de la política pública.

Como respuesta, diversas organizaciones⁴ coinciden en señalar que el problema del trabajo infantil puede ser desalentado solo con la combinación de diversos instrumentos, programas y acciones específicas que cuenten con capacidad de incidir sobre algunos de los factores que alientan este fenómeno, donde destacan aquellos dirigidos a mejorar el acceso, permanencia y calidad en educación, estrategias de protección y seguridad social, así como el mejoramiento de las condiciones laborales y seguridad en el empleo de los adultos.

Además, estas organizaciones demandan en primera instancia, la generación de instrumentos legislativos que permitan prevenir y sancionar conductas que promuevan este tipo de prácticas. En México, como consecuencia, se han desplegado una serie de acciones que iniciaron con la ratificación de los compromisos e instrumentos internacionales que buscan erradicar el problema, así mismo, se cuenta con una serie de programas que de forma directa o indirecta aportan a la solución o contención desde diferentes instancias.

Sin embargo, a pesar de que se cuenta con una política en etapa de diseño/ implementación y con datos alentadores por una disminución en la cantidad de

⁴ UCW (Programa Entendiendo el Trabajo Infantil), 2012. La Experiencia Mexicana en la Reducción del Trabajo Infantil: Evidencia empírica y lecciones políticas. Roma, septiembre. Así como en IPEC, 2014; Flores, 2009; OIT, 2008; IPEC/OIT, 2007.

NNA en esta condición, no se cuenta con análisis para validar si la construcción de la política se estructuró con un diseño que reconoce la naturaleza del problema (afectado por factores de orden estructural en lo económico y la pobreza, así como en lo educativo y social), y con ello se plantea integrar acciones que impacten en sus causas y los efectos para desalentar el fenómeno del trabajo infantil, como hasta ahora parece estar sucediendo y cabe preguntar si la propuesta de intervención mexicana se dispuso así para alcanzar estos resultados y objetivos.

Entre otros más, estos cuestionamientos pueden ser contestados desde un análisis centrado en el diseño de la política en cuestión, debido a que ahí se supone, estarían definidos los elementos estructuradores (definiciones teóricas sobre el problema, sus relaciones causales, las soluciones y qué acciones hay que realizar) y los objetivos planteados, o si solo se tienen los discursos políticos que dejan de lado la continuidad y efectividad de la política⁵. Para lograr esto y hacer una revisión de lo que se ha hecho en México en contra del trabajo infantil, acudimos a un marco analítico conocido como el enfoque por etapas o ciclo de vida de las políticas públicas, ya puede aportar a la comprensión del surgimiento del trabajo infantil como problema público, su incorporación a la agenda pública y gubernamental, la elaboración y selección de alternativas de solución, y sobre todo para nuestro caso, el diseño de las políticas con sus instrumentos, sin dejar de mencionar las etapas de implementación y evaluación.

Bajo este marco, se puede describir que, en México desde hace más de 25 años se iniciaron los esfuerzos para lograr en primera instancia, la construcción del problema, como inicio para darle tratamiento político⁶, lo que para los especialistas⁷ se denomina como la fase de surgimiento y de percepción del

⁵ Ingraham, Patricia W., 1987. "Toward More Systematic Consideration of Policy Design", *Policy Studies Journal*, 15 (4), 615.

⁶ Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F., 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*, España, Madrid: Ariel, p. 45.

⁷ Aguilar, Luis F., 2010. *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Nauman para la libertad; Lasswell, Harold, 1992. "Orientación hacia las políticas", en Aguilar Villanueva Luis F. (ed.)

problema. En consecuencia, buena parte de lo realizado en ese período se concentró en “definir” el problema y al final del mismo, las acciones para contrarrestar el trabajo infantil, y gracias a ese “filtro”, la atención del problema se empieza a formalizar en los planes de la acción gubernamental como parte de la fase de incorporación a la agenda política donde los actores decisivos vierten sus intenciones sobre el problema y la forma como debe ser atendido.

Para el 2006, con el problema en la agenda, se hacen planteamientos ya como acción de política pública específicamente orientada al combate del trabajo infantil y a mejorar las condiciones en los casos en los que está permitido. Específicamente, en la administración federal 2012-2018 se ratificaron los compromisos internacionales y se integraron en el Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2013-2018), como parte de las metas relativas a la promoción del trabajo digno o decente (línea de acción: "Contribuir a erradicar el trabajo infantil"). De manera alineada, la STPS incluye en su Programa Sectorial un objetivo donde se integra la “Estrategia para prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger a menores trabajadores en edad permitida”, con tres líneas de acción similares a los ejes rectores de la estrategia del sexenio anterior (2006-2012).

Destacan como los instrumentos seleccionados en la política mexicana en primer lugar: el establecimiento de acuerdos y ratificación de compromisos internacionales que derivaron en ajustes a las leyes laborales y promoción de leyes para proteger los derechos de las NNA, en un esquema denominado “nuevo marco normativo”; en segundo lugar, se promovió un mecanismo de coordinación mediante la creación de la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida (CITI) con su réplica en las entidades federativas; y una serie de

El Estudio de las Políticas Públicas. México: Porrúa, pp. 79-103. Parsons, Wayne, 2007. Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO-México y Niño y Dávila Editores.

acciones destinadas a sensibilizar sobre los efectos, así como prevenir y erradicar el trabajo infantil, dirigidas a sectores sociales, públicos y privados.

A partir de lo expuesto hasta el momento, los actores gubernamentales y los demás promotores de política contaban con un supuesto consenso sobre un problema complejo cuyo comportamiento ha manifestado en un período con una reducción sensible en los últimos años y una serie de acciones de política accionados en el mapa de la agenda institucional del gobierno.

III. La pregunta y la hipótesis de investigación.

La atención del problema público de los menores que trabajan en México está en manos de la intervención gubernamental con la intención de prevenirlo y erradicarlo, por lo que se hace necesario identificar qué decisiones y acciones de política se dieron en la estructuración de su diseño, porque es ahí donde se define el problema y las soluciones al mismo. Partimos de la base donde el gobierno de México asumió un compromiso con la solución del problema y para ello ha diseñado una política pública desplegando una serie de acciones para controlar y/o mitigar el trabajo infantil en el país. Por ello, para el caso de México este estudio se plantea la siguiente pregunta:

¿Cómo se ha estructurado el diseño de la política pública dirigida a prevenir y erradicar el problema del trabajo infantil en México?

Si logramos esclarecer cómo se seleccionaron las alternativas, también podremos entender las relaciones causales (o falta de ellas) que provocaron su falla⁸, o sus aciertos en el caso de la política mexicana que atiende el problema del trabajo infantil. El supuesto que mueve esta interrogante y el recorte, es la

⁸ Ingraham, Patricia W., 1987. "Toward More Systematic Consideration of Policy Design", Policy Studies Journal, 15 (4), 615.

necesidad de comprender la teoría de entrada con la que definieron los diseñadores o los promotores de política, los problemas y sus causas, los objetivos, las soluciones potenciales, y las estrategias para obtener los resultados deseados⁹.

Teniendo en cuenta la pregunta y el problema planteados, se propone la siguiente hipótesis de investigación: **son los factores relacionados con el “nivel” y “lugar” los que explican la manera en que se ha estructurado el diseño de la política pública que busca prevenir y erradicar el trabajo infantil en México.**

Variable dependiente: La estructuración del diseño de la política.

En esta investigación, entendemos, por estructuración del diseño de la política, a la serie de cualidades del diseño que se definen como un proceso consistente y sistemático en la definición conceptual del problema y sus causas, así como de otras variables intervinientes asociadas, el planteamiento de los objetivos y la formulación de alternativas de solución. Además, se integra la capacidad de resolución y ejecución de la institución responsable del diseño de la política pública.

Variable independiente: Las variables sustantivas del diseño de la política.

Las variables sustantivas del diseño (nivel y el lugar) y donde se incluyen los aspectos técnicos, políticos, económicos e institucionales y temporales que estaban presentes al momento del diseño de la política contra el trabajo infantil. Estas son las variables que hipotéticamente condicionan la estructuración del diseño de la política.

Objetivos generales:

⁹ Idem; 613.

1. Analizar las variables sustantivas del proceso de estructuración del diseño de la política en contra del trabajo infantil en México, desde el enfoque del ciclo de las Políticas Públicas.
2. Identificar y analizar aquellas decisiones y acciones que dieron estructuración al diseño de la política pública contra el trabajo infantil.

Objetivos específicos:

- Contextualizar el problema del trabajo infantil en México y la política pública sectorial dirigida a atenderlo y/o resolverlo.
- Analizar y describir el proceso de estructuración de la política contra el trabajo infantil desde su fase de diseño.
- Desarrollar inferencias conceptuales y metodológicas que aporten a un mejor tratamiento de la fase del diseño de políticas.

En este trabajo a partir de un acercamiento al problema del trabajo infantil desde las estimaciones oficiales como referente de la magnitud del problema, buscamos como objetivo superior del estudio un análisis del cómo se construyeron, el problema y la estrategia de atención plasmada en el diseño de la política para el caso mexicano. El interés se centra en la fase del diseño porque desde nuestra perspectiva, aquí es donde se toman decisiones y posicionamientos que afectarán la implementación y los resultados a esperar, y sobre el asunto visto así, lo refieren Linder y Peters¹⁰ cuando señalan que el diseño de una política puede limitar su implementación, pero sobre todo “iniciar una política con el instrumento erróneo es aún más peligroso que usar el instrumento correcto de manera mediocre”; por lo que concentrarse en la fase del diseño, nos parece importante porque puede aportar al entendimiento de una fase ignorada con frecuencia y generar reflexiones para aspirar a mejores políticas públicas.

¹⁰ Linder y Peters, 1990; 303.

IV. La lógica de la presentación del análisis.

El documento está organizado en una secuencia para poder apreciar, desde cómo y quiénes han definido el problema; la perspectiva teórico-analítica con la que se busca observar el fenómeno; seguir con la contextualización del problema en el escenario mexicano; el cómo y con qué se ha atendido el problema desde la acción gubernamental mexicana; esto en conjunto organizado a través de un esquema y encuadre teórico analítico, para derivar en uno final con las conclusiones.

En un primer capítulo, desarrollaremos una plataforma sobre el problema público del trabajo infantil y cómo los especialistas lo han definido; referiremos a las principales organizaciones internacionales, entre otras a la OIT, IPEC, OCD, UNICEF, INEGI-MTI y el programa UCW, ya que en su condición de principales generadores de información y como promotores de política, son los que mayormente han aportado a una comprensión de este problema e impulsando agenda de políticas para su atención. De forma paralela se expondrá cómo la dinámica y visión internacional se ha incorporado en México para reconocer y atender el problema del trabajo infantil.

Teóricamente, se abordará del problema desde su ubicación en el ciclo de las políticas públicas. Se incluye una exposición sobre el concepto del Diseño de Políticas Públicas como proceso donde se valoran elementos esenciales sobre la fase de diseño, concentrando la atención en un conjunto de conceptos teóricos sobre el proceso y de los elementos que permiten analizar un conjunto de cualidades del diseño que alimentarán el trabajo como categorías analíticas.

En un segundo capítulo, describiremos el problema del trabajo infantil en México, en su magnitud y comportamiento desde los datos estadísticos disponibles. Se suma, una revisión del cómo se construyó la acción gubernamental desarrollada

en México hasta 2016, en el marco de la agenda internacional y local, en una línea del tiempo donde se apuntan las rutas y coyunturas, así como a los principales actores y eventos, la definición conceptual del problema y sus causas, otras variables intervinientes asociadas, el planteamiento de los objetivos, la visualización de alternativas de solución y la capacidad institucional para su ejecución.

En un tercer capítulo, presentaremos el análisis e interpretación de los hallazgos encontrados en el marco explicativo del capítulo anterior a partir de la revisión del comportamiento de las variables y categorías utilizadas (el nivel y el lugar del diseño) en el despliegue de la estrategia metodológica del trabajo (Anexo número 1) basada en revisión de evidencias documentales seleccionadas y reportes estadísticos sobre el problema con la ayuda de dos ejercicios estructurados presentados en resumen en los anexos 5 y 6, que recuperan el proceso identificado en el capítulo anterior sobre la manera en que fue estructurada la selección de las opciones de solución, los objetivos y la relación causal en el diseño de la política en el caso mexicano como resultado principal para dar respuesta a la pregunta de investigación y a la hipótesis planteada.

Finalmente, se presentará un apartado con las conclusiones que permitan aportar para mejorar la comprensión e importancia de la calidad del diseño en primera instancia de la política de combate al trabajo infantil en México, y en general para cualquier otra política pública que demande una mirada analítica de esta fase y de las consecuencias que derivan de las cualidades en su estructuración.



FLACSO
MEXICO

Capítulo 1

La plataforma para el análisis del trabajo infantil en México.

En este capítulo concentramos nuestra atención en la situación del trabajo infantil, su definición y los principales enfoques utilizados para su atención por los especialistas que han estudiado sus causas y efectos. Referimos las principales organizaciones internacionales, entre otras: la OIT, IPEC, OCD, UNICEF y el programa UCW¹¹, ya que, por su condición de líderes generadores de información, al realizar estimaciones en el tiempo y como promotores del diseño de políticas para su atención, son los que han aportado más elementos para tener una comprensión mayor de este problema e impulsar agenda de políticas para su atención. De forma paralela, se expone cómo la dinámica y visión internacional se han incorporado en México para reconocer, definir y atender el problema del trabajo infantil.

Se aborda el problema desde su ubicación en el ciclo de las políticas públicas. Se incluye una exposición sobre el concepto del Diseño de Políticas Públicas como proceso donde se valoran elementos esenciales sobre la calidad en la fase de diseño y con ello una implementación y resultados exitosos¹². Se parte del abordaje sobre el concepto del diseño y su relación con las demás fases del ciclo de las políticas públicas para ofrecer un panorama más general del mismo.

Posteriormente, nos concentramos en un conjunto de conceptos teóricos sobre el proceso y un conjunto de elementos que permiten analizar el diseño y que alimentarán el trabajo como categorías analíticas a utilizarse en el tercer capítulo.

¹¹ Por sus siglas; Understanding Children's Work (UCW) es un programa auspiciado por el Banco Mundial y guiado por la Agenda de Acción de Oslo, que establece las prioridades de la comunidad internacional en contra del trabajo infantil.

¹² Dussauge, M. 2014, El diseño de políticas públicas. Guía de estudio de la materia: Diseño e implementación de políticas públicas (primera parte). Maestría en Políticas Públicas Comparadas, 2014-2015, FLACSO México: pag. 7-8.

1.1. El problema y los actores promotores de la política.

En el campo de la intervención de las políticas públicas, suele hablarse de etapas para referirse desde una visión teórica conceptual, a un aislamiento relativo de ciertas secuencias o fases para desarrollar el análisis de los procesos que surgen en su origen, hasta los efectos que ocasiona una intervención desde las políticas públicas.

Para ubicar y comprender el problema del trabajo infantil en el contexto mexicano, acudimos a la exploración de cómo surge el problema y se coloca en la agenda de los actores y del gobierno mexicano. Para los teóricos esta fase la definen como la “problematización” de las políticas públicas¹³, cuya relevancia radica en que hasta en tanto no se reconozca como problema, no puede ser atendido y marcará la pauta del nivel de prioridad con la que se atenderá en la agenda del estado.

Cuando hablamos de trabajo infantil (TI) debemos acudir al cómo se construyó el problema y en tal suerte dimensionar sus elementos y circunstancias particulares que lo colocan en calidad de problema público. Por ello, iniciaremos en primer lugar por un recorrido en la construcción de los conceptos del problema: infancia y trabajo, para después pasar al cómo surgió la noción de trabajo infantil y sus diferentes connotaciones y perspectivas, ello desde la mirada de los grupos y actores promotores de su atención, con el fin de poder hacer una lectura de los datos y las afectaciones que provoca este fenómeno en la población, ubicado dentro del ciclo de vida de las políticas públicas.

¹³ A pesar de que se conocen diferentes versiones del ciclo de vida de las políticas públicas, la mayoría coinciden en que la primera etapa se da un proceso de “problematización” o agendación para referir a las acciones intencionadas por actores para hacer visible el problema a atender.

Uno de los analistas más críticos respecto a cómo se ha abordado el tema del trabajo infantil es Kaushik Basu¹⁴, quien señala que el problema del trabajo infantil no es tan reciente como pareciera, ya que la incorporación de los niños y niñas trabajadores a la vida económica se ha dado en diferentes momentos de la historia de la humanidad y en todas las latitudes del mundo¹⁵. Sin embargo, es hasta principios del siglo antepasado, y después de esfuerzos aislados¹⁶ producto del surgimiento de las primeras naciones industriales (Gran Bretaña, Alemania y los Estados Unidos) y del movimiento obrero de 1860, que aparece en escena la preocupación por el problema del trabajo infantil, pero es hasta 1919 que se incorpora a la agenda internacional y como base de la plataforma de creación la OIT en ese año. De ahí, tuvieron que pasar sesenta años para generar una “estructuración”¹⁷ del problema y que alcanzara el estatus de relevancia para la sociedad y pudiera considerarse “tema de agenda”¹⁸.

Por otra parte, bajo la promoción de un grupo de organismos internacionales que sumados a la OIT, formaron una “coalición promotora” integrada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y los Bancos de Desarrollo, los cuales mediante condicionamientos de orden económico, político y normativo (“red monopólica”)¹⁹, forzaron el aumento de la participación de más países, en tanto

¹⁴ *Of People, Of Places: Sketches from an Economist’s Notebook* (1994, Oxford University Press).

¹⁵ Principalmente con su trabajo publicado en 1994, *Child Labor: Cause, Consequence, and Cure, with Remarks on International Labor Standards* (Trabajo Infantil: causas, consecuencias y soluciones, observaciones de las normas laborales internacionales).

¹⁶ Como hecho histórico relevante, está la promulgación la Ley de Fábricas de 1833, aprobada por la Cámara de los Comunes inglesa, donde se prohibió el trabajo para los menores de nueve años y limitarlo a ocho horas diarias para los de menos de 14 años.

¹⁷ La estructuración depende de la interacción dinámica entre el indicador (datos sobre el problema) y el mecanismo de disparo, que, para este caso, es la demanda de un grupo de organizaciones internacionales que detonaron a partir de la Convención de los Derechos de los Niños en 1989.

¹⁸ Para que un asunto pueda acceder a la agenda sistémica se requieren tres cosas: 1. Atención amplia, 2. Interés compartido por un amplio sector poblacional de que se requiere una intervención, y 3. Una percepción compartida en el sistema político de que puede ser atendida en el ámbito de alguna agencia gubernamental (Cobb y Elder 1986 en Méndez 2014, pag. 24).

¹⁹ Baumgartner y Jones (1993), señalan que la agenda puede estar dominada por grupos en un tiempo determinado.

que ingresaban su visión sobre el problema para lograr una supuesta mayor conciencia o aceptación del mismo.

1.2. Los conceptos del problema: infancia y trabajo.

Para precisar sobre el tema, resaltamos brevemente la condición histórica del concepto infancia, el cual se encuentra ligado desde su origen a perspectivas que tendieron a demeritar y hacer invisible su condición de sujetos, además de ratificar lo que señalan Barrientos y Corvalán²⁰ respecto a que la infancia históricamente ha formado y sigue formando parte de los grupos socialmente excluidos. Otro aspecto histórico a resaltar es el hecho de que el concepto ha cambiado a lo largo de los siglos y fue hasta la época moderna con la revolución francesa, donde empezó a considerarse y se hizo manifiesta su condición²¹.

Antes de este hecho, la infancia, permanecía invisible o se le confundía como parte del entorno como ya se mencionó, sin embargo, esta manera de concebirla ha generado la confusión entre la concepción de la infancia como hecho biológico y/o natural, y su concepción como hecho social, cuestión que promovió la invisibilidad de esta población²².

Dicha invisibilidad, a lo largo de la historia como lo señalan estos autores, permitió que los cambios conceptuales dependieran de factores como; los modos de organización socioeconómica, las pautas de crianza, los intereses políticos del

²⁰ Barrientos y Corvalán (1996),

²¹ Como lo señala Fuentes, et al (2015: 27), "Si se trata de ubicar la concepción de la infancia en la época actual, no se puede evitar hacer referencia a algunos autores como Philippe Ariès, Jens Qvortup, Göran Therborn o Eugene Verhellen, quienes coinciden en términos generales en señalar que, en la época moderna, es la Revolución francesa la que se constituyó como hito fundamental para el cambio de paradigma en la concepción de la infancia. Es más, algunos de estos autores afirman que es desde ese momento que se "descubrió" a la infancia, en el entendido de que se hizo manifiesta una condición, había permanecido inadvertida hasta entonces (Verhellen, 1998; Qvortup, 1994; Ariès, 1987; Therborn, 2010)."

²² Fuentes et al, 2015: 28

momento, el desarrollo de las teorías psicológicas y pedagógicas, el reconocimiento de los derechos de la infancia, entre los más destacados y bajo la influencia de esta variedad de factores, se debe entender, que el concepto de infancia, más que una realidad social objetiva y universal, es ante todo un “consenso social”²³.

En relación con el consenso social que se ha forjado o inducido sobre el concepto de infancia, en la actualidad, por ejemplo y desde la perspectiva del Derecho, el término menor, o menor de edad, es una expresión de sentido jurídico y hace referencia a la condición de la persona, que por razón de la edad no ha alcanzado la plena capacidad civil. Con esta postura se alude a una categoría biológica, como seres individuales y en formación para la vida adulta, pero no como categoría con igual peso que la de los adultos, lo que limitó la percepción de sus derechos como sujetos que son²⁴.

Dichas expresiones cuando se refieren a las personas que se encuentran en esta etapa (comprendida entre el nacimiento y el comienzo de la adolescencia), caen en esta condición de hacer invisibles a estos sujetos como categoría, a pesar de que actualmente se insiste en ocupar la expresión “menor de edad” como concepto más “amplio”, sólo porque supone, la inclusión de la niña o niño, el adolescente y al joven que no ha llegado a la mayoría de edad.²⁵

Para llegar a la definición de la categoría del niño como sujeto, retomamos como su antecedente al paradigma de la “lógica tutelar”²⁶, característico de las

²³ En: Fuentes, Mario Luis, Mónica González, Mauricio Padrón y Erika Tapia, (2015) Conocimientos, ideas y representaciones acerca de niños, Adolescentes y jóvenes. ¿Cambio o continuidad? Encuesta Nacional de Niños, Adolescentes y Jóvenes. UNAM, México, D. F. Pag: 29-30.

²⁴ *Ibidem*, pag. 28.

²⁵ Para efectos de este trabajo y de las propias iniciativas que buscan regular el trabajo infantil, no se puede despreciar referir la aparición del propio recorte de edad para caracterizar a las niñas, niños y adolescentes, y en virtud de nuestra pretensión de estudio sobre la infancia, se hace necesario acudir a este recorte de la edad dentro del contexto de las políticas públicas de la época y de ser necesario acudir al conocimiento que fundamentan sus bases psicosociales (Pernil, 2004: 25), sin embargo, esto no significa que asumamos el concepto que lo sustenta.

²⁶ De ahí que la legislación aplicable para los menores de edad ha consistido en una distribución de competencias y poderes solo para las dos instituciones básicas: la familia y el Estado. Con esto se abrió un verdadero abismo entre la infancia y el derecho; se deplegaron los poderes solo para estas instituciones y por supuesto esto no alcanzó a los

sociedades modernas que señalaron que los niños debían ser meros objetos de tutela, por lo que se otorgaron poderes de “patria potestad” a los adultos y a las instituciones (familia y sociedad) para proteger y decidir sobre los menores, lo que no permitió cerrar la brecha entre los niños y sus derechos.

Esto dio paso a la necesidad de construir la concepción de un sujeto capaz de ejercer sus derechos en la medida en que son reconocidos y que su desarrollo biológico, social y emocional lo va habilitando en un proceso designado como “autonomía progresiva”²⁷.

La base de esta perspectiva sobre los niños se formalizó por sus promotores (ONU, UNICEF), los cuales en 1989 a partir de la "Convención sobre los Derechos del Niño", construyeron el instrumento o marco jurídico internacional más importante, en cuanto a la legitimación de las necesidades de los niños y las niñas; bandera y detonador de la red de promotores para generar movimiento social y obligar al diseño de políticas públicas que busquen mejorar las condiciones de vida de la infancia²⁸. El reconocimiento del estatus como “sujetos de derechos”²⁹ a las niñas, niños y adolescentes, supone una modificación en las visiones respecto de su función social y del lugar que se asigna a la niñez y a la adolescencia, posturas que impactan cualquier esfera donde se incrusta la participación de los menores de edad.

niños. Sobre esta base conceptual se construyeron las instituciones protectoras de la “patria potestad” y el propio sistema correccional, que emerge para corregir las fallas de los primeros.

²⁷ STPS, 2014: 53.

²⁸ Galiano Maritan, G. 2012: "La convención de los derechos del niño como tratado de derechos específicos de la niñez y la adolescencia", en Contribuciones a las Ciencias Sociales, Marzo, www.eumed.net/rev/cccss/19/

²⁹ La aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, generó un nuevo paradigma con la resignificación de las relaciones de los niños con el mundo adulto, formulado a partir del reconocimiento de la condición de sujeto de derechos de las personas menores de edad redefiniendo entonces la relación entre infancia y modernidad. En esta visión más humanista, centrada en el paradigma axiológico de la libertad individual y el reconocimiento de las personas menores de edad como sujetos de derecho, no se deja de considerar que el niño es un sujeto vulnerable y por ende merecedor de una protección especial para que este ejerza sus derechos como una manifestación de su libertad, consagrándose entonces los principios de interés superior y autonomía progresiva de la voluntad (UNICEF, 2012: pag. 27-28).

Bajo esta perspectiva, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y en particular el Convenio 182 de la OIT³⁰ establece que “el término “niño” designa a toda persona menor de 18 años” de vida, con características biológicas, intelectuales, emocionales y sociales que van cambiando según el proceso de maduración en cada sujeto; por lo que se incluyen a los niños, niñas y a los adolescentes. Esto refiere al concepto de infancia como categoría no estática, en tanto que deriva de una construcción social, histórica, cultural, relacional y biológica, por lo que con ella se puede referir a diferentes ideas respecto a ser niño o niña (como objeto o sujeto) y las funciones sociales que le atañen, según el momento dado³¹. A esta definición tuvieron que acudir las instituciones y los gobiernos para definir la base que será utilizada como principios para el diseño de estudios y de políticas públicas que buscan explicar, atender o erradicar el trabajo infantil. Además, dada la evolución del conocimiento sobre la infancia, la construcción teórica y social sobre el concepto del trabajo infantil se ve modificada hasta el punto de este “consenso” o definición inducida por los promotores de políticas a nivel internacional y que permanece vigente hasta la actualidad.

Por otro lado, el conocimiento sobre el cómo la niñez se ha insertado en el mundo del trabajo ha cambiado también, en función de circunstancias históricas, sociales y culturales, así como de las variaciones en la organización social del trabajo³² y la economía; por ello al incorporar la noción de trabajo, generalmente uno se enfrenta de entrada al filtro o mirada de la economía (sobre todo neoclásica), donde se le ve como uno de los elementos o factores de la cadena productiva, donde una persona realiza un conjunto de actividades, gracias a lo cual recibe a cambio un sueldo, es decir, el trabajo tiene un precio, que se verifica en forma de salario.

³⁰ OIT, 1999;

³¹ *Ibidem*: Fuentes, 2015; 29

³² Fundación Telefónica, Trabajo infantil en niños, niñas y adolescentes afrodescendientes en Uruguay: Descubriendo horizontes de integración, Uruguay, s/f, p. 25. en STPS, 2014:52.

Este concepto general puede ser aplicado a cualquier sistema de producción, sin distinciones de actividad, condición, contexto e ideologías, lo que nos pone de frente a un reduccionismo, ya que un acercamiento a la definición de trabajo, nos obliga reconocer sus principales manifestaciones registradas; como fenómeno económico, pero también las de carácter social y cultural, por lo que en ocasiones no se puede reducir sólo a una de ellas y dejar de acudir a otros elementos no aportados por el enfoque de la economía, como los socio-culturales y de identidad que aportan mayores elementos para explicar de forma amplia la articulación entre trabajo e infancia, ya que el concepto de trabajo no quedará restringido a lo formal y podemos mirar otras manifestaciones del trabajo, como son aquellas ligadas a la supervivencia, donde se busca satisfacer otro tipo de necesidades como las lúdicas, utilitarias o subsistencia, relacionales y de identidad, para muchos ubicada en la “informalidad”³³.

Si aspiramos a un concepto amplio sobre el trabajo desde una mirada sociológica, en consecuencia, se pueden sumar dos características o funciones que tiene el trabajo: de subsistencia y de socialización, pero no necesariamente como respuesta única a necesidades de tipo material o para la acumulación de bienes como lo llama la economía moderna. Por ejemplo, el “sector informal” no puede ser abordado en términos exclusivamente económicos; por el contrario, como lo apunta L. Razeto³⁴ que introduce una noción de “economía popular de solidaridad”, para dar cuenta de esta parte del sector informal que funciona a cambio de una racionalidad económica limitada, por una racionalidad fundada en

³³ En la literatura sociológica, Duque y Pastrana (1973) bajo el concepto de "las formas marginales de reproducción económica", como estrategias de sobrevivencia de las familias en pobreza, mediante distribuciones de labor que hacían entre sus integrantes para satisfacer sus necesidades. Más tarde, el concepto se definió ampliándose en términos "de la forma en que el sector capitalista se relaciona orgánicamente con los sectores populares en lo relativo a su proceso de reproducción". Sáenz y Di Paula (1981), Arguello (1981) en: Maureira Estrada, Fernando, 2002. Trabajo infantil. Algunas consideraciones desde la antropología, Revista Austral de Ciencias Sociales N° 6: XX-XX: pág. 4.

³⁴ Razeto, Luis, 1986. Economía popular de solidaridad. Identidad y proyecto en una visión integradora. Primera edición: Área pastoral social de la conferencia episcopal de Chile, Programa de economía del trabajo (PET), Santiago de Chile.

la solidaridad. Al respecto, Firth³⁵ señala que las relaciones económicas sólo se pueden explicar como parte de un sistema social en el cual participan y confluyen diferentes tipos de relaciones sociales, que pertenecen a diferentes subsistemas, todos los cuales se encuentran interrelacionados.

En suma, el trabajo y niñez son conceptos heterogéneos en contextos complejos que dependen de variables como las características socioeconómicas y culturales de las familias, así como por las características específicas de la economía regional y nacional; éstas en conjunto determinan la forma y circunstancias que asume este binomio de los niños incorporados al trabajo como una realidad de nuestra sociedad: niños que trabajan para contribuir al sostenimiento o al interior de sus familias con actividades domésticas y en microempresas o como en las últimas décadas que lastimosamente son absorbidos por organizaciones delictivas y obligados a desarrollar actividades ilícitas y/o peligrosas.

Por ello, no se debe perder de vista que el trabajo infantil en su relación con otros fenómenos sociales se recrea constantemente asumiendo características específicas, por lo que no se puede tipificar de una sola forma. Sin embargo, se relaciona específicamente con variables como el bajo costo de la mano de obra para los empleadores y su relación con la pobreza que afecta a las familias de los niños trabajadores³⁶, lo que hace compleja su definición y estudio, si consideramos que el trabajo infantil se concreta tanto en la economía informal (actividades familiares, esporádicas y no visibles), como en empresas o negocios de los sectores formales e informales de la economía.

³⁵ Firth, 1958. En Dalton, George, 1961. Economic theory and primitive society. American Anthropologist, Journal article, New Series, Vol. 63 N° 1, P. 1-25

³⁶ Schildkrout, E., 1980. Nuevas reflexiones acerca del trabajo de los niños. Revista internacional de Ciencias Sociales, Volumen XXXII, N° 3. Referido en Maureira, Fernando, 2002. Trabajo infantil. Algunas consideraciones desde la antropología. Revista Austral de Ciencias Sociales, N° 6, pp. 116.

En consecuencia, el conocimiento que recuperamos sobre el concepto de trabajo infantil, no se limita sólo a las actividades que desarrollan los niños y que generan dividendos económicos, sino aquellas que incluyen también el trabajo doméstico e informal en sus diferentes formas, o cualquier otra que interfiera con su desarrollo, incluso más allá de sus derechos fijados por los adultos y las instituciones.

El conocimiento sobre las diversas formas y conceptos de trabajo infantil que se promueven por las redes y actores de política, han enfatizado o permitido clarificar qué actividades laborales tendrán mayores efectos negativos que otras, en el sentido que afectan directamente el desarrollo de los niños, a pesar de que su significado económico y social están íntimamente ligados al tipo de producción y a las tradiciones culturales de cada lugar.

Por lo anterior, la conceptualización del problema pasa por cuestiones de intereses con ideologías. Por ejemplo, el conocimiento sobre el problema entra en una dicotomía o diferenciación que obliga a delimitar o ampliar el concepto, y para ese efecto recurrimos a la distinción hecha por Alarcón³⁷, y sobre la base a lo emergido de la Convención de los Derechos del Niño, entre trabajo nocivo o desfavorable y trabajo formativo para los niños. Alarcón señala que el trabajo formativo sería aquel que sirve como “vehículo de transmisión de conocimientos o entrenamiento de habilidades, donde no se vulneran los derechos y posibilidades de desarrollo de la infancia y adolescencia”, como formas no nocivas de trabajo infantil.

La distinción anterior, no ayuda a disminuir la complejidad y la dicotomía entre aquellos que lo definen como un beneficio para los procesos de socialización de los niños y niñas, y en el otro extremo, quienes señalan que estamos de frente a un problema de grave violación a los derechos básicos de la infancia, ya que

³⁷ Alarcón, Walter, 1996. “Enfoques de política en torno al trabajo de niños y adolescentes en América Latina”, en Realidad y Utopía, Lima, núm. 1, pág. 35.

ambas posturas pueden ser complementarias, dado que aportan desde distintos ángulos elementos circunstanciales sobre el problema.

Además, metodológicamente, las mediciones locales e internacionales acuden a elementos de ambos enfoques como marcos de referencia para respaldar sus estudios. Clarificaremos enseguida estos posicionamientos sobre el problema y su distinción conceptual e ideológica para sujetar el origen del “conocimiento” que sirve de base en las políticas que comparten este enfoque y su base conceptual sobre el trabajo infantil.

El paradigma de la erradicación del trabajo infantil en cualquiera de sus formas; postura que asumen la ONU y la UNICEF, quienes lo promueven, también es conocido como "enfoque abolicionista", “enfoque de derechos” o “enfoque normativo” (llamado por algunos como objetivista), ya que considera que el trabajo infantil es nocivo y vulnera los derechos consagrados en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), argumentando que afecta negativamente la educación, la salud y la seguridad ocupacional y personal de los niños y niñas.

Dicho enfoque etiqueta el trabajo infantil como “problema social”, dado que lo concibe por naturaleza como dañino para niños y niñas, y en ciertos casos, reconoce la “función” que éste tiene para la reproducción y el desarrollo de la sociedad, el cual coloca al niño y a la niña como objeto de desarrollo conducido por los adultos y las clases dominantes, sin considerar el punto de vista de niñas y niños trabajadores³⁸. Este enfoque ha sido adoptado por muchos países con la firma y la ratificación de los derechos de los niños que la Asamblea General de la ONU con la CDN adoptó en 1989; en específico con la exhortación del artículo 32 para que los países miembros reconozcan el derecho de los niños a no ser explotados económicamente o con cualquier tipo de trabajo que ponga en riesgo

³⁸ Leyra, F. Begoña, 2005. “El trabajo infantil en México: Reflexiones de una antropóloga”, en: Revista de Antropología Iberoamericana, marzo-abril pág. 43.

su integridad (física, mental, espiritual, moral o social) e inhiban el que reciba su educación formal.

Con base en este enfoque normativo y en el artículo 32 de la CDN, la OIT como parte de esta red promotora internacional, impulsó y obligó entre sus socios, la realización de proyectos legislativos, medidas administrativas, educativas y sociales para la protección y prevención del problema bajo el cuidado de los derechos de los niños, además de la ratificación de acciones bajo este enfoque mediante la firma de convenios (138 y 182) que protejan a los niños para que alcancen el pleno goce de sus derechos.

Como una de las medidas más importantes, la OIT en 1992 creó el Programa Internacional para Erradicar el Trabajo Infantil (IPEC, por sus siglas en inglés), y los llamados Modelos de vigilancia de trabajo infantil³⁹, como instrumentos para erradicar las peores formas de trabajo infantil. Los conceptos de vigilancia y seguimiento del trabajo infantil, que están estrechamente relacionado con el control de la aplicación de las legislaciones nacionales sobre el tema.

De esta manera, los instrumentos en materia de vigilancia están vinculados con la evolución del concepto de trabajo infantil: "el concepto de vigilancia del trabajo infantil ha evolucionado para pasar de intervenciones realizadas en sectores específicos y centradas en los lugares de trabajo a un enfoque más amplio del trabajo infantil, identificación y la remisión de niños y niñas trabajadoras más allá del contexto de proyectos específicos"⁴⁰.

Un enfoque más que puede insertarse bajo esta perspectiva abolicionista es el "económico"⁴¹, que alude principalmente a la causa que origina el trabajo infantil

³⁹ OIT, 2006. La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.a reunión, Informe I (B), Ginebra, p. vii. Págs. 48-50

⁴⁰ Leyra, F. B., 2005: 40.

⁴¹ INEGI, 2013: 16.

(situación de pobreza, la desigual distribución del ingreso y en los últimos años el factor educativo como las causas principales), pero asume que éste tendrá consecuencias negativas tanto sobre los derechos de la infancia como de la estructura para el desarrollo económico (preparación escolar, la acumulación de capital humano, nivel de productividad y el crecimiento económico en el largo plazo).

Por otro lado, el ***paradigma del protagonismo infantil***, donde se resaltan las potencialidades de los niños, niñas y adolescentes que defienden su derecho a trabajar de manera digna. También llamado el “enfoque de valoración crítica del trabajo infantil”, unas veces referido como enfoque proteccionista. En él se destacan los aspectos positivos del trabajo infantil y las potencialidades de la experiencia laboral como parte del proceso socializador. Desde una perspectiva “sociocultural”, parten del principio de que estas actividades les permiten integrarse socialmente, adquirir conocimientos y formarse en un oficio⁴².

En torno a este enfoque, se ha construido un discurso del trabajo digno que ha tomado relevancia en la era de la globalización debido a la desregulación e informalización del trabajo que ha generado un aumento de la vulnerabilidad y de la pobreza que debilita el poder de decisión y negociación, del proceso de exclusión social y acceso al trabajo remunerado con la consecuencia de tener que buscar otras medidas de supervivencia en el terreno de la informalidad y la explotación. Este es un enfoque centrado en el sujeto, los niños como “sujetos sociales” y como “sujetos económicos”, abogando por el trabajo infantil en condiciones dignas y autodeterminadas por los niños y las niñas⁴³.

A dicho paradigma se le puede sumar un enfoque denominado “familiar”, que considera que los niños deben apoyar en las tareas no remuneradas del hogar, a pesar de que pueden representar una importante contribución a la economía

⁴² INEGI, 2013: 18.

⁴³ Ibidem: Leyra, F. B., 2009: 47.

familiar, la función principal es darle continuidad a la reproducción de las dinámicas familiares (incluida la división sexual del trabajo presente dentro de los hogares) y de la vida social⁴⁴.

En virtud de la complejidad y por la serie de factores que lo provocan, el trabajo infantil se tiene que mirar desde diferentes ángulos para aspirar a definirlo y explicarlo. A pesar de los dos enfoques expuestos y de las ventajas que se le acreditan como proceso socializador desde la mirada de la “valoración crítica”, lo que sucede en la realidad es que éste termina generalmente por limitar la capacidad de los niños para asistir o mantener su rendimiento en la escuela: el acceso limitado a este derecho se reflejará en su preparación y dividendos de su vida futura como ya se mencionó.

Bajo esta acotación, la OIT promueve el enfoque abolicionista o normativo que busca erradicar cualquier forma de trabajo infantil que pueda interferir en la salud física, emocional y social, así como su acceso a la educación y al esparcimiento de los niños. En consecuencia, para evitar entrar en debate entre trabajo beneficioso y trabajo inaceptable, OIT-IPEC proponen definiciones que clarifican la postura y deja un pequeño margen de opción para la postura socializadora:

En este sentido el trabajo infantil se define como toda actividad de niños, niñas o adolescentes, remunerada o no, que se realiza al margen de la ley, en condiciones peligrosas o insalubres, que violentan sus derechos, o que les puede producir efectos negativos, inmediatos o futuros, para su desarrollo físico, mental, psicológico o social.⁴⁵

La definición apunta al elemento de los “efectos negativos inmediatos o futuros” del trabajo sobre el desarrollo de los niños y las niñas, como factores clave para

⁴⁴ INEGI. Módulo de Trabajo Infantil (MTI) 2013. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Documento metodológico. P: 17-18.

⁴⁵ OIT-IPEC, 2014. Informe de actividades de 2014. La acción del IPEC contra el trabajo infantil 2012-2013: Avances y prioridades futuras. p: 4.

determinar qué trabajo es perjudicial y por deducción, lo que no tenga esos efectos negativos puede ser trabajo beneficioso o “ligero”⁴⁶: en este espacio, quedan incluidas las tareas más comunes del trabajo agrícola y los quehaceres domésticos⁴⁷ al interior de sus propios hogares, sin importar que para sus familias sea o no fuente de ingreso económico.

Bajo esta postura, dicho tipo de actividades son perjudiciales en tanto expongan a riesgos o les exijan jornadas que impidan a los niños y niñas acceder cabalmente a su educación escolar, la recreación, al juego y al esparcimiento⁴⁸, sin importar que se desarrollen en el seno familiar o con fines socializadores. Con este posicionamiento, se ratifica el “enfoque normativo” que se ha construido como “etiqueta” para que sea asumido por todos los estados miembros de la OIT⁴⁹.

Para abonar a la postura expuesta, la OIT ratifica su determinación sobre el mismo y expone que para este efecto, el trabajo infantil, se entenderá cuando estemos de frente a actividades laborales que causen daño, abusen y exploten a la niñez, o la priven de educación, salud, descanso y entretenimiento, es decir, del pleno goce de su infancia⁵⁰, y a otras manifestaciones o tipos que de este concepto se derivan en la realidad.

⁴⁶ El trabajo ligero está permitido para los niños entre 13 y 15 años, ya que no deben realizar trabajos de tiempo completo, en consecuencia y con arreglo a los términos del Convenio 138 de la OIT de 1973 sobre la edad mínima, su artículo 7 detalla que las legislaciones podrán permitir el trabajo a esta edad, siempre y cuando no sean susceptibles de perjudicar su salud y su asistencia a la escuela o programas de formación profesional, así como su aprovechamiento de estos.

⁴⁷ Las actividades domésticas no son objeto de medición en la mayoría de los países, debido a la falta de consenso sobre la definición. En consecuencia, las fuentes de información se limitan a captar las actividades económicas y a establecer una edad mínima para su medición (INEGI, 2013).

⁴⁸ OIT-IPEC, 2014.

⁴⁹ Para fortalecer la definición anterior sobre trabajo perjudicial, la UNICEF precisa será inaceptable cuando la actividad presente las siguientes características: 1. Trabajo a tiempo completo o en una edad demasiado temprana. 2. Horario laboral prolongado. 3. Trabajo que produce tensiones indebidas de carácter físico, social o psicológico. 4. Trabajo y vida en la calle en malas condiciones. 5. Remuneración inadecuada. 6. Demasiada responsabilidad. 7. Trabajo que obstaculiza el acceso a la educación. 8. Trabajo que socava la dignidad y autoestima de los niños tales como la esclavitud o el trabajo servil y la explotación sexual. 9. Trabajo que perjudica el pleno desarrollo social y psicológico (UNICEF, 1997: 25).

⁵⁰ OIT, 2002.

Con esta etiquetación del problema, prevalece lo que plantea la UNICEF⁵¹, cuando dice que son muchas las modalidades de trabajo infantil en todo el mundo, pero éstas pueden agruparse en siete tipos principales: trabajo doméstico; trabajo servil o forzoso; la explotación sexual; trabajo en la industria y en las plantaciones; trabajo en la calle, y trabajo para la familia.

Con base en las definiciones de los grupos promotores internacionales, el trabajo infantil no permitido, quedó definido como “el conjunto de actividades económicas realizadas por niños, niñas y adolescentes que no están permitidas, ponen en riesgo su salud, afectan su desarrollo, o bien, se llevan a cabo por abajo de la edad mínima permitida para trabajar”⁵².

Con la prevalencia ideológica de las organizaciones internacionales que promovieron un enfoque normativo y una definición sobre el problema, México firmó en 1990 los acuerdos de la CDN donde se comprometió a salvaguardar los derechos de los niños y garantizar su pleno desarrollo; en el 2000 ratificó el Convenio 182 para atacar las peores formas de trabajo infantil, lo que obligó a reformar la Ley Federal del Trabajo en 2012 y 2015 para integrar estas definiciones y etiquetar estas formas de trabajo nocivas y peligrosas; ampliar o ajustar el marco jurídico para normar el trabajo infantil, así como la edad legal para trabajar que derivó de la modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se elevó la edad permitida, de los 14 a los 15 años .

⁵¹ UNICEF, 1997.

⁵² MTI, 2016: 7.

1.3. El vínculo entre el problema y la solución: la consistencia del diseño.

1.3.1. La noción del diseño de políticas públicas.

El ejercicio del diseño de una política pública, no es una actividad o producto lineal y simple, ya que opera en una “complejidad social desenfrenada, recursos y alternativas limitadas, y competencia política feroz”⁵³, lo que sin duda demanda habilidad para estructurar analíticamente el ambiente contextual donde las propuestas de política deben de operar, y aunque parezca natural, también se requiere una amplia coordinación del diseño con las etapas subsecuentes, para que no quede al azar el éxito de las políticas públicas.

Los procesos de esta fase de diseño, también “pueden entenderse en buena medida como el conjunto de actividades mediante el cual se seleccionan los instrumentos más adecuados o pertinentes para tratar algún tema o problema determinado”, definición que resalta el proceso de selección de instrumentos de política y nos orienta hacia el abordaje del tema para analizar las perspectivas o enfoques con las cuales los diseñadores seleccionan los instrumentos de política o las opciones del “menú” que se encontraron a disposición como tomadores de decisiones⁵⁴.

Sin embargo, hemos de advertir que no sujetaremos un concepto de diseño que nos lleve a un análisis de los instrumentos, e ir en busca de las racionalidades técnicas, a sabiendas de que éstos no pueden ser políticamente neutrales y el proceso de selección tenderá por lo general a generar actividad o consecuencias políticas, ya que las instituciones y sus actores tienen sus ideas e intereses que seguramente influirán en los procesos de diseño y selección de instrumentos.

⁵³ de Leon, 1988: 303.

⁵⁴ Dussauge, 2014:22

Hemos de partir y recuperar la definición que aporta Patricia W. Ingraham⁵⁵, cuando alude a que esta fase se concibe como “un proceso por medio del cual se exploran de forma sistemática los vínculos causales entre problema y solución”. En otras palabras, este concepto se sustenta en la base donde el diseño de políticas se estructura sobre el entendimiento del problema a resolver y las estrategias que se usarán para atenderlo o resolverlo⁵⁶. Sobre esta definición, se dirige nuestra preocupación sustantiva: lograr un trabajo analítico sobre la consistencia (de la teoría de entrada) entre los problemas y la selección de opciones de política pública o soluciones a los problemas públicos.

Para ello, agregamos los aportes de Mauricio Merino⁵⁷, quien coincide y abona a la definición de Ingraham, al señalar que una política pública se compone de tres elementos: la selección de una “teoría de entrada”; el diseño de un “mapa de ruta”; y la acción misma denominado “el campo de batalla” de la implementación. Para guardar una lógica argumentativa constructiva, recuperaremos los dos primeros elementos que el autor refiere: la selección de una “teoría de entrada”, que es indispensable para seleccionar los problemas públicos que eventualmente serán motivo de intervención del Estado (y que implica al menos un método y una racionalidad previamente adoptadas); el diseño de un “mapa de ruta”, basado en la definición del problema seleccionado y en la planeación de la acción a seguir (que incluye una argumentación definida y un análisis de las restricciones que la política habrá de enfrentar).

Los elementos anteriores, se distinguen por una aportación de base que Merino⁵⁸ ofrece cuando apunta que “las políticas públicas suponen, siempre he invariablemente, una afirmación de valor”, desde su planteamiento dicha afirmación de valor está implícita o explícitamente inscrita tanto en la “teoría de

⁵⁵ Ingraham, 1987: 625

⁵⁶ Ingraham, 1987: 611

⁵⁷ Merino, 2008: 3

⁵⁸ Merino, M., 2008. La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 41, Caracas, Venezuela. P: 4.

entrada” en la definición del problema y en el “mapa de ruta” como en la selección de las acciones a seguir.

Sobre esta dimensión valorativa, para B. Guy Peters⁵⁹, las selecciones de las opciones de política no pueden ser políticamente neutrales, ya que las instituciones y sus actores tienen sus ideas e intereses que seguramente influirán en los procesos de diseño y selección de instrumentos. Adicionalmente, siempre encontraremos que, en la definición de los instrumentos y sus alcances, estos tenderán a generar efectos positivos y/o negativos en los intereses de ciertos grupos, por lo que cada grupo buscará influir en la selección para no verse afectado. De la misma forma, las ideas políticas preponderantes (modelo político, económico y de mercado) en cada gobierno y nación, también influyen en la definición de los instrumentos, así como las propias instituciones gubernamentales también tienen ciertas preferencias de acuerdo con el tipo de función y ámbito de desempeño, por algunos instrumentos acordes a los estereotipos de su dinámica administrativa.

Esta definición argumentada del diseño desde Ingraham, nos compromete con un acercamiento analítico durante su construcción, desde las “variables esenciales” como lo advierte Mauricio I. Dussauge⁶⁰ que aunada a los conceptos que aporta Merino, aspiramos a darle sentido operacional a las variables que nos permitan analizar las políticas y la conducta o código de quién y en dónde se diseñó, lo que también nos trae a considerar el concepto de contexto en la medida en que estas conductas reflejadas en políticas que se despliegan en ambientes plurales y sobre la base de marcos jurídicos que restringen los márgenes de acción, o como lo referimos anteriormente con de León, “en una complejidad social desenfrenada, recursos y alternativas limitadas, y competencia política feroz”⁶¹.

⁵⁹ Peters, B. Guy., 2002. “The Politics of Tool Choice”, en Lester M. Salamon (ed.), *The Tools of Government*, New York: Oxford University Press

⁶⁰ Dussauge, M., 2014: 17-18.

⁶¹ De León, Peter, 1988. “The Contextual Burdens of Policy Design”, *Policy Studies Journal*, 17 (2), p. 33.

1.3.2. Las variables sustantivas del diseño.

El modelo de análisis sobre el diseño desde las variables sustantivas, es una aportación que hace Patricia Ingraham⁶², la cual marca una diferencia de los trabajos orientados hacia el análisis como selección de “instrumentos”, por uno con sentido analítico y pragmático dirigido a “sistematizar y estructurar el proceso de diseño de políticas con base en ciertas variables”⁶³, que en opinión de Ingraham, éstas pueden condicionar el éxito o fracaso de las mismas, en contraposición a las propuestas de análisis basado en selección de herramientas que de acuerdo a sus características (modelos basados en tipologías), aportan elementos descriptivos para clasificarlas, pero aportan menos al análisis para explicar el proceso.

Es relevante anotar que a pesar de que para muchos resulta implícita la relación, no estamos focalizando al proceso selectivo de los “instrumentos” y a pesar de que lo entendemos como elemento primario que deriva del propio diseño, tampoco pretendemos tomarlos como equivalentes. En consecuencia, no concentraremos la atención en el proceso selectivo de los instrumentos, sino en ciertas variables que nos permitan encontrar la consistencia que guardan las definiciones de los problemas, las causas y las soluciones a partir de la aportación analítica de Patricia Ingraham.

La propuesta de Patricia Ingraham refiere al “diseño” de políticas como un proceso donde se deben aclarar los vínculos causales entre los problemas y sus alternativas de solución: “centrar la atención analítica en las relaciones causa-efecto desde las etapas tempranas de la formulación de actividades, guiando cualquier proceso mediante un amplio esquema explicativo”. Esta guía se define como la base teórica que debiera ser “precisa y sólida sobre las causas de los

⁶² Ibidem: Ingraham, 1987: 612

⁶³ Ibidem: Dussauge, M., 2014: 17-18

problemas y de los resultados que se espera obtener al aplicar ciertas estrategias de política”⁶⁴.

Al respecto Mauricio Merino señala que “la coherencia de una política pública”, parte de la selección de una “teoría de entrada” que incluye la definición de los valores, ya que de ello “depende la selección de opciones efectivamente disponibles para orientar la política, y también para proteger su argumentación principal de los cambios que habrá de enfrentar durante su puesta en marcha”. Esta selección inicial de la teoría y sus valores son el punto de arranque de las políticas públicas; la justifican y le dan la base de coherencia al contenido y a la implementación, de lo contrario la política puede perder todo su sentido; “conexión de sentido” como la define Merino⁶⁵. A falta de esta teoría como elemento anticipado en la elaboración de la política, pueden suceder dos efectos negativos: el primero, el que se tenga que imponer a posteriori un paradigma causal, y segundo, que ese paradigma definido a posteriori pueda ser inconsistente con el objetivo inicial⁶⁶.

Esta “teoría de entrada” a la que se refieren Ingraham y Merino, que supone se debe utilizar para la selección y definición del problema por sus causas que lo originan e incluso por los efectos que provoca, no es suficiente para aspirar a la solución de las dificultades a la hora del diseño de las alternativas de solución y la implementación. Toda vez que se ha asumido una “postura” sobre el problema a solucionar, el siguiente paso será crear un “mapa de ruta” sobre la base de las causas que le dan origen al problema y en resonancia proponer alternativas de acción factibles y argumentadas para orientar y justificar las decisiones de intervención elegidas, sin despreciar las restricciones que habrán de enfrentar⁶⁷.

⁶⁴ Ingraham, 1986: 612.

⁶⁵ Merino, 2008: 5.

⁶⁶ Ingraham, 1987: 612

⁶⁷ Merino, 2008: 5-6

Para un acercamiento analítico al “mapa de ruta”, en el diseño de políticas públicas, no hay que perder de vista que las actividades o propuestas de acción tienen nacimiento en diferentes lugares o escenarios que pueden ser dependencias gubernamentales, congresos legislativos, organizaciones sociales, grupos de expertos, entre otros. Por ello resulta procedente rescatar como ya lo anunciamos, dos elementos analíticos de Patricia Ingraham que pueden ayudar a desarrollar el análisis exploratorio del proceso de diseño desde dos ángulos o dimensiones: el nivel de diseño y el lugar del diseño. La base de esta propuesta se sustenta en el supuesto de “que tanto el “lugar”, como el “nivel del diseño”, variarán para diferentes grupos de política y que dichas variaciones pueden ser entendidas a partir de una serie de factores susceptibles de ser identificados y organizados con fines analíticos”⁶⁸.

1.3.3. El nivel del diseño.

El término “nivel” se refiere a la magnitud con referencia a la estructuración del diseño, lo que en palabras de Ingraham se define así:

“Nivel del diseño” se refiere al grado en que un programa de política cualquiera fue consciente y sistemáticamente estructurado: es decir, la medida en que la causalidad del problema, sus asociaciones con otras variables, un rango amplio de soluciones, la selección de estrategias, y la consistencia entre estrategias y recursos disponibles fueron considerados y analizados⁶⁹.

En consecuencia, en la medida en que se cuente con un mayor número de estos elementos y mantengan una consistencia entre ellos, el nivel de diseño será alto, por tanto, serán políticas que han sido detenidamente analizadas y estructuradas antes de la implementación. Por otro lado, la ausencia de los elementos

⁶⁸ Ingraham, 1987: 611

⁶⁹ Ingraham, 1987: 614

estructuradores y de objetivos claramente planteados, nos pondría frente a diseños de bajo nivel, donde hay ausencia del mismo o solo se cumplieron discursos políticos que dejan de lado las definiciones teóricas sobre el problema, sus relaciones causales, las soluciones y qué acciones hay que realizar. Un nivel de diseño estrecho o la falta del mismo, anclará la continuidad de la política⁷⁰.

Ingraham señala, además, que la estreches o ausencia de diseños se debe en buena medida a la magnitud y complejidad de los problemas que deben enfrentar tanto los diseñadores como los administradores. En su opinión, existen lagunas en los diseñadores sobre el conocimiento de los problemas y la capacidad de control de sus componentes, lo que provoca que los procesos de diseño se inhiban, conduciendo a derrotas anticipadas en la implementación y los resultados de las políticas⁷¹.

1.3.4. El lugar del diseño.

Para la ubicación (dónde se desarrolla el diseño), Ingraham argumenta que los diseñadores tienen diferentes capacidades y valores, dependiendo de su pertenencia a los diferentes componentes del sistema político, la experiencia y los estilos de decisión en el diseño de políticas, resultan en implicaciones sobre el contenido, el nivel del diseño y el éxito de los resultados. La autora señala que el lugar, se refiere a la importancia que se le da al propio diseño de la política, en tanto que entre más preocupaciones existan sobre el problema y su diseño, mayor posibilidad hay de que los lugares donde se busque diseñar “surjan en cualquier otra parte del sistema político”.

En medio de las preocupaciones sobre el diseño, la necesidad de consenso sobre la adopción de una política marca la necesidad de acudir a los lugares que permitan este tipo de acuerdos y diálogos; los congresos legislativos serán los

⁷⁰ Ingraham, 1987: 615.

⁷¹ Ingraham, 1987: 616.

primeros espacios en quien pensar para lograr los consensos. Sin embargo, no es regla que así sea; las legislaturas no necesariamente son el mejor lugar para diseñar, ya que puede haber mayor capacidad en otros lugares como la propia burocracia, las organizaciones civiles y de expertos. Tampoco se debe de perder de vista que el lugar del diseño puede darse en más de un grupo con la experiencia necesaria, por lo que es recomendable no perder de vista los lugares potenciales para el diseño y que estos cuentan con fortalezas y debilidades que se deben también analizar.

Por otro lado, esta autora revela que “el grado en el que los conceptos de lugar y nivel del diseño resultan útiles puede entenderse mejor si se analiza la interacción entre ambos y el efecto que tienen sobre las políticas públicas”, y en su aportación dicha interacción se puede analizar mediante un conjunto de variables o componentes que influyen en las dos dimensiones y que pueden ayudar en el entendimiento sobre el diseño de las políticas públicas como una aportación inicial. A pesar de que la lista de las siguientes variables no es limitativa, en opinión de Ingraham resulta “suficiente para derivar parámetros potenciales que permitan un análisis más sistemático del diseño de políticas”⁷². Son ocho las variables que propone considerar:

1. Tratabilidad del problema.

Es el grado de la complejidad y características del problema: definiciones, las causas y los vínculos causales, así como los aspectos del problema que deben ser atendidos. En consecuencia, cuanto más complejo sea el problema “mayor será también la incertidumbre y, por lo tanto, las definiciones y explicaciones causales tentativas”.

2. Consenso en la definición de los objetivos.

Refiere al nivel de consenso o de conflicto que prevalece en la definición de los objetivos a alcanzar por medio de las políticas junto con la importancia de la

⁷² Ingraham, 1987: 617.

atención del problema. “Los procesos de especificación de objetivos y obtención de apoyos pueden tener lugar en una diversidad de ambientes políticos; el lugar en el que se realiza esa actividad y el grado de participación en el proceso afectará profundamente el grado de diseño, o la falta del mismo. Nuevamente, la necesidad de compromiso y el impacto de dicho compromiso en la claridad del diseño son significativos”⁷³.

3. Ubicación en la agenda política / Compromiso con la solución.

Existe una relación entre la prioridad asignada a la atención de los problemas y una disposición favorable o interés político institucional para resolver el problema⁷⁴, que se asocia a su vez con alto nivel de análisis y diseño. Esto no le exime de la necesidad de amplios consensos para su aceptación o inclusión en la agenda.

4. Disponibilidad de alternativas e instrumentos de política / Implicaciones potenciales.

La selección de las alternativas de política y los instrumentos está condicionada frecuentemente por la complejidad del problema. Adicionalmente, se debe considerar las consecuencias o efectos potenciales (quien quedará satisfecho o no) cuando se elige uno u otro instrumento; “como muchos otros aspectos de los procesos de políticas públicas, estas elecciones tienen una naturaleza política; al mismo tiempo, son un componente crítico del diseño de políticas”⁷⁵

5. Diversidad de participantes.

Con esta variable se observan la “homogeneidad o diversidad” de los actores que deben participar y apoyar en el diseño de la política. Igual que en la variable anterior, “el grado en que un programa demande consenso y apoyo incidirá sobre su nivel y lugar de diseño,...en el caso de proyectos en los que los participantes

⁷³ Ingraham, 1987: 618.

⁷⁴ Dessauge, 2015: 19

⁷⁵ Ingraham, 1987: 619.

compartan múltiples características comunes, la disposición para obtener un diseño y una solución será fuerte. Cuando se carezca de dicha homogeneidad, la disposición será variable”⁷⁶.

6. Experiencia y conocimientos requeridos.

En esta sexta variable, Ingraham se refiere a la experiencia (técnica, política, cercanía con el problema, de solución, entre otros) necesaria para el reconocimiento del problema y para determinar las opciones de solución. Como en las demás variables, la experiencia del grupo de diseñadores afectará de forma importante, tanto el lugar como el nivel del diseño. “En muchas áreas de política la experiencia técnica reside primeramente entre la burocracia; en otros casos puede ubicarse en la legislatura, aunque los grupos burocráticos también participan en este espacio”⁷⁷.

7. Recursos disponibles para la política.

Una variable esencial en el diseño y a veces ignorada, es la definición de los presupuestos suficientes para la implementación, a partir de la disponibilidad con los que cuentan los diseñadores: se requiere consistencia efectiva entre los recursos necesarios para la implementación y los recursos con los que se cuenta de parte de los responsables de la implementación.

8. Responsabilidades en la implementación y criterios de desempeño.

Por último, esta variable focaliza las decisiones acerca de la definición de quiénes serán los responsables de dónde y cómo se implementará la política, así como de quién se hará responsable de juzgar el éxito o el fracaso de la misma. De la misma manera esta variable en su definición e interacción afectará también al lugar y nivel del diseño. El fenómeno común en las dependencias de gobierno y en las legislaturas, es la transferencia de responsabilidades que generalmente genera vacíos en el establecimiento de criterios de evaluación y líneas de acción,

⁷⁶ Ingraham, 1987:619.

⁷⁷ Ingraham, 1987: 620.

por lo que estos criterios de actuación y evaluación de desempeño se deben desarrollar mediante el establecimiento de ¿dónde? o ¿a quién se delega la responsabilidad?

La enunciación de las variables y componentes aportados por Patricia Ingraham y la serie de consideraciones respecto a sus interacciones, se constituyen en un esfuerzo analítico primario, en la expectativa por ampliar la comprensión del diseño y de otras actividades posteriores. La propia revisión del diseño desde estas dimensiones (el nivel y el lugar) con las ocho variables, pueden colaborar en lograr una revisión más amplia y sistemática de las actividades propias del diseño de políticas y de sus implicaciones. No se debe de perder vista que el análisis que aporta Ingraham desde estas dimensiones y variables, es a un nivel abstracto que requiere trasladarlos y hacerlos operacionales en la práctica como se intenta en este trabajo.

1.3.5 Los componentes y las variables sustantivas como conceptos operacionales.

El objetivo de echar mano de las dimensiones y variables sustantivas aportadas por Patricia Ingraham, es a partir de la idea de que, para lograr un mayor entendimiento sobre el diseño de políticas, se hace necesario un examen de sus componentes críticos. El análisis de la presencia e interacción de estos componentes los recuperaremos como la base de un esquema para determinar la naturaleza del problema, su teoría causal y los valores en su definición⁷⁸, así como “el abanico de soluciones potenciales, y las estrategias más apropiadas para obtener los resultados deseados”; sumados a las posibilidades que ofrece revisar la variable del lugar donde se diseña. La pretensión es analizar el diseño desde los componentes críticos; el “nivel” y el “lugar”, en combinación con ciertas variables y elementos interactuantes, supone una posibilidad amplia de

⁷⁸ Merino, 2008: 5.

comprensión tanto del diseño, así como de otras etapas y/o acciones posteriores⁷⁹.

Las categorías de el “nivel” y el “lugar” serán utilizadas como coordenadas analíticas generales para un primer acercamiento al diseño de la política en cuestión, donde partiremos con un ejercicio desde el “nivel” del diseño donde se pueda poner en relieve la base teórica que argumenta la existencia y el porqué del problema, sus causas y efectos, incluyendo los posicionamientos éticos o políticos sobre el mismo, tal y como ha sido expuesto documentalmente por los diseñadores. Este primer ejercicio, tiene como objeto utilizar la categoría del “nivel” para entender la base sobre la que se construyó el diseño y los elementos que fueron considerados y que darán o no consistencia con las alternativas o instrumentos seleccionados para atender el problema.

La categoría estará enunciada como “nivel del diseño” y conceptualmente la haremos operativa bajo las siguientes cuatro variables analíticas:

1. Estructuración del problema; en esta dimensión se analizará en primer lugar, el cómo los actores incorporaron la definición de la causalidad del problema, así como los aspectos del problema que deben atendidos.
2. Asociaciones o vínculos causales; la asociación que establecieron con otras variables: nivel de reconocimiento de los vínculos causales con diferentes variables. Definición de la tratabilidad del problema.
3. Soluciones planteadas; cuál fue la disponibilidad o selección las alternativas de política y los instrumentos, asociado al nivel de la complejidad del problema. Adicionalmente, cómo se consideraron o no las consecuencias o efectos potenciales.
4. Objetivos planteados: refiere al nivel de consenso o de conflicto que se dio en la definición de los objetivos a alcanzar por medio de las políticas junto con el nivel de importancia en la atención del problema y su ubicación en la agenda.

⁷⁹ Ingraham, 1987: 624-625.

El ejercicio consiste en revisar el diseño de la política, desde estas variables que serán analizadas a partir de los siguientes “elementos” clave del diseño en cuestión:

- a) estructuración del problema,
- b) instrumentos de política,
- c) los objetivos,
- d) atributos de los instrumentos, y
- e) factor causal que atienden.

Estos elementos, para el caso de la categoría del “nivel” y sus variables, se observan como las cuestiones o aspectos del diseño de la política susceptibles de revisión. Para ello, adicionamos un conjunto de “parámetros potenciales” que ayudarán a valorar y sustentar la caracterización del análisis de dichos elementos focalizados como se propone en el siguiente esquema:

Categoría	Variable analítica	Elemento a revisión	Parámetros potenciales
Nivel del diseño	Definición del problema Vínculos causales	Estructuración del problema	-Tratabilidad del problema -Ubicación en la agenda política -Compromiso con la solución -Consistencia y sistematicidad
	Objetivos Soluciones planteadas	Disponibilidad de alternativas e instrumentos de política	- Instrumentos o soluciones - Implicaciones potenciales
		Objetivos	-Consenso en la definición -Consistencia y sistematicidad
		Atributos de los instrumentos	-Grado de coerción -Grado de intervención -Grado de organización -Grado de visibilidad
		Factor causal que atienden	-Oferta y -Demanda del trabajo infantil

Para no quedar solo en un análisis de congruencia ampliaremos el ejercicio con la categoría de “el lugar del diseño” donde ubicaremos el sitio(s) donde se diseñó la política y destacaremos los aspectos relacionados con las fortalezas y debilidades refiriendo a dos variables interactuantes: selección del lugar y capacidad institucional. Variables que serán tratadas a partir de los elementos que ayuden a caracterizar el lugar del diseño y la capacidad para atender el problema considerando las líneas de acción propuestas por los diseñadores, mediante seis parámetros para valorar ambos elementos como se muestra en el siguiente esquema:

Categoría	Variable analítica	Elemento a revisión	Parámetros potenciales
Lugar del diseño	Selección del lugar	Características del lugar	-Definición institucional y/o política -Diversidad de participantes
	Capacidad institucional	Capacidad para diseñar y atender el problema	-Experiencia y conocimientos requeridos -Disponibilidad de recursos -Responsabilidad de la implementación -Criterios de desempeño -Factor causal focalizado

Para el caso de la variable “selección del lugar”, nos referiremos a exponer en qué lugar se diseñó la política y la diversidad de participantes. Para la segunda variable (capacidad institucional), iremos en la búsqueda para identificar con qué capacidad de resolución y ejecución se cuenta para atender el problema: tiene que ver con la capacidad (experiencia, conocimientos y recursos económicos), niveles de responsabilidad y desempeño del gobierno o de los ejecutores para llevar a cabo la implementación de las políticas públicas.

No se trata de un esquema que nos oriente a enunciar si hay un buen o mal diseño, lo que realmente buscamos con estas categorías, variables, elementos y

parámetros, es un primer acercamiento al diseño, bajo la hipótesis de que las políticas analizadas desde los componentes críticos de su diseño (el “nivel” y el “lugar), en combinación con el análisis de otras variables y elementos interactuantes, supone una veta amplia para la comprensión sistemática de las actividades del diseño y sus implicaciones en las acciones posteriores en el ciclo de vida de la política pública.

Para lograr una mejor visualización de los elementos analíticos a utilizar, en el siguiente cuadro integrador se puede observar cómo se estructuran para darle sentido metodológico a las dimensiones y el enfoque basado en el nivel y lugar como componentes críticos que permitan caracterizar la estructuración del diseño de la política en contra del trabajo infantil en México.

Cuadro integrador metodológico.

CATEGORIA	VARIABLES	ELEMENTOS	PARÁMETROS POTENCIALES
Nivel del diseño	Definición del problema Vínculos causales	Estructuración del problema	-Tratabilidad del problema (*) -Ubicación en la agenda política y compromiso con la solución (*) -Consistencia y sistematicidad
	Objetivos Soluciones planteadas	Disponibilidad de alternativas e instrumentos de política (*)	- Instrumentos o soluciones - Implicaciones potenciales
		Objetivos (*)	-Consenso en la definición -Consistencia y sistematicidad
		Atributos de los instrumentos	-Grado de coerción -Grado de intervención -Grado de organización -Grado de visibilidad
		Factor causal que atienden	-Oferta y -Demanda del trabajo infantil
Lugar del diseño	Selección del lugar	Características del lugar	-Definición institucional y/o política -Diversidad de participantes (*)
	Capacidad institucional	Capacidad para diseñar y atender el problema	-Experiencia y conocimientos requeridos (*) -Disponibilidad de recursos (*) -Responsabilidad de la implementación (*) -Criterios de desempeño -Factor causal focalizado

Nota: Es importante resaltar que los elementos y parámetros señalados con asterisco (*) corresponden a las ocho variables teóricas propuestas por Patricia Ingraham, cuyo nivel de abstracción se pone a prueba en este ejercicio para validar su utilidad analítica.

Capítulo 2

El problema y la agenda de gobierno.

En este capítulo iniciaremos con la exposición de un conjunto de datos estadísticos que dan cuenta de la magnitud del problema del trabajo infantil en México. Para elaborar el presente acercamiento, se consultó la Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH) de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI y el “Módulo de Trabajo Infantil” (MTI; 2009, 2011, 2013 y 2015), de los reportes más recientes para los que la ENIGH presenta información (2008, 2012 y 2014), mismos que resultan la base para caracterizar el problema del trabajo infantil en México, analizar su comportamiento y acercarse a su evolución.

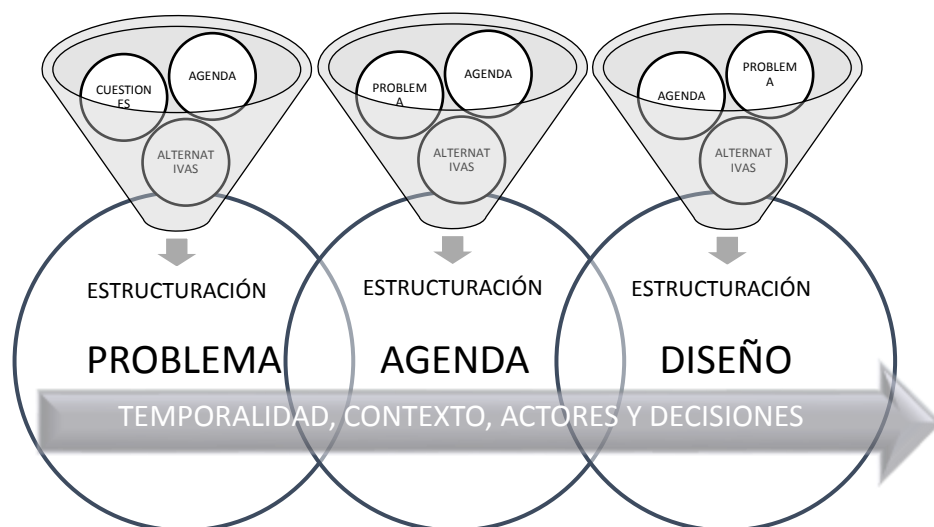
Posteriormente, describiremos las acciones del gobierno mexicano en el tiempo hasta los últimos años para poder apreciar el proceso de estructuración del problema desde su definición y arribo a la agenda gubernamental. Se busca apreciar el proceso de estructuración del problema de la política en el tiempo y los actores, sobre todo con sus antecedentes y sus consecuentes, debido a que como lo dice Luis Aguilar: no puede haber tratamientos aislados, sino por el contrario, buscar “entender la política como un curso de acción integrado por decisiones interdependientes y complementarias”, considerando a la política como un proceso de variadas y complejas etapas⁸⁰. Además, de la mirada concentrada en los elementos antecedentes del diseño y su relación con las demás fases, acudiremos a una presentación que nos permita generar reflexiones sobre el caso particular de la política mexicana. Para conseguirlo, proponemos desarrollar esta descripción dividida en dos momentos o fases interdependientes que denominaremos:

⁸⁰ Aguilar, 2014: 19.

1. Estructuración del problema
2. Estructuración de la agenda

La base de esta revisión segmentada está puesta en la interdependencia entre cada una de ellas y la forma en que se afectan mutuamente, partiendo del principio de que la estructuración o definición de la agenda del gobierno, tiene que ver con la definición del problema y las posibles oportunidades de intervención para mitigarlo. De forma similar, el diseño depende de la definición del problema y de su estatus en la agenda; interacciones y definiciones que generalmente son más bien inestables y poco estructuradas, que se parecen más bien a un proceso decisorio anárquico o como lo señalan Cohen, March y Olsen, bajo el patrón de “anarquías organizadas” de un modelo de “bote de basura” (1972, en Aguilar, 2007: 37). Si pudiéramos graficar esta interacción como proceso de estructuración en el tiempo, su contexto y las decisiones que se toman, se podría observar como en el siguiente esquema (figura No. 1).

Figura No.1



Fuente: Elaboración propia con base de los conceptos aportados por Luis Aguilar Villanueva en su texto: Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio y edición. Porrúa, México, 2014.

El gráfico nos ayuda a delimitar los siguientes apartados, solo con fines descriptivos ya que los cortes por tiempo reducen la dinámica de interacción e interdependencia que hay entre los tres componentes.

2.1. El trabajo infantil en México: un problema en movimiento.

Los primeros esfuerzos por conocer y generar información sobre el trabajo infantil en México surgieron a principios de la década de los años ochenta del siglo pasado, concentrando su atención solo en ciertos segmentos de la población infantil trabajadora (niños y niñas de la calle y del sector informal y agrícola). En 1997 se desarrolló el primer levantamiento de información ya bajo la denominación de Módulo de Trabajo Infantil (MTI) cuya cobertura se acotó a las principales zonas indígenas del país. Para 1999 un segundo estudio se distinguió del primero por su cobertura a nivel nacional, pero mantuvieron como foco a niños y niñas de 5 a 14 años.

En 2007 se inició un proyecto conjunto de la STPS y el INEGI donde se amplió la edad de la población objetivo de 5 a 17 años por entidad federativa. De esta forma el MTI por primera vez pudo definir los elementos necesarios para estimar el trabajo infantil a partir de la población ocupada y las condiciones de riesgo. A partir de entonces se acordó su ejecución con una periodicidad bienal y en 2015 fue la quinta ocasión que se realiza como un módulo anexo a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Durante estos años el MTI ha mantenido a la misma población de referencia con excepción de cambios

menores en los cuestionarios que ayudan a precisar la información y ampliar las vías de análisis⁸¹.

Con el afán de dar certidumbre y confiabilidad a las mediciones sobre el trabajo infantil en México, no se debe omitir señalar que los estudios son diseñados con base en recomendaciones internacionales alineadas con los ordenamientos jurídicos nacionales que regulan el trabajo infantil. Además, bajo el impulso de la OIT, desde el 2008, a través de la Decimoctava Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (XVIII CIET), se genera una plataforma donde se han definido los aspectos teóricos y conceptuales que dan sustento al diseño estadístico, el trabajo de campo y el tratamiento de la información para los estudios del MIT en México y los de otras partes del mundo. Si bien esta plataforma abona de forma importante a la confiabilidad y comparabilidad de las estimaciones en el tiempo, este tipo de estudios concentrado en los hogares tiene la limitante de que no incluyen en la medición a los niños y niñas que viven en la calle o inmersos en actividades ilícitas o migrantes. Para efectos de ampliar sobre el sustento del MITI, se sugiere consultar el soporte metodológico del primer MITI de 1997 y el último de 2015 cuyo contraste ayuda a visualizar el potencial de confianza y certeza de los datos que arrojan estos estudios.

Bajo estas consideraciones sobre las mediciones utilizadas en este trabajo, realizamos un acercamiento al comportamiento de los datos estadísticos de los últimos años en torno del grupo de menores que trabajan en México. Las fuentes de información sobre trabajo infantil en México son el “Módulo de Trabajo Infantil” (MTI) 2009, 2011, 2013 y 2015) de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, y la Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH), que levanta esa misma institución. Para elaborar el presente acercamiento, se utilizaron ambas fuentes con el afán de incorporar una cantidad más amplia de variables.

⁸¹ Módulo de Trabajo Infantil MTI, 2015: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: documento metodológico / Instituto Nacional de Estadística y Geografía.-- México : INEGI, c2016.

Los reportes más recientes para los que la ENIGH presenta información son 2008, 2012 y 2014, por lo que se usaron los resultados para dichos años como base para caracterizar el problema del trabajo infantil, analizar su comportamiento y acercarse a su evolución. Para los datos más actualizados, refiero al levantamiento de información del MTI 2015, donde se realizaron ajustes metodológicos obligados por la reforma constitucional de junio de 2014, para elevar de 14 a 15 años, la edad permitida para acceder a un empleo y las enmiendas a la Ley Federal del Trabajo (LFT) donde se incluye a toda persona menor a los dieciocho años como no aptas para desarrollar cualquier actividad considerada dentro del catálogo de labores peligrosas e insalubres.

Ambos bloques de información 2008-2014 y la del 2015 se desarrollaron bajo el enfoque conceptual de la XVIII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET)⁸², y para efectos de la presentación los datos más relevantes del MTI 2015, serán expuestos al final de este apartado.

Cuadro 1.
Menores que trabajan por edad. Total nacional

Edad	Año		
	2008	2012	2014
12 años	177,353	251,259	133,996
13 años	305,775	296,135	214,100
14 años	455,453	561,657	324,443
15 años	654,726	695,253	423,128
16 años	974,386	1,001,189	509,015
17 años	1,179,204	1,325,127	795,063
Total	3,746,897	4,130,620	2,399,745

⁸² La medición se apega a las recomendaciones 190 y 170 sobre las peores formas de trabajo infantil y sobre estadísticas del trabajo de la OIT.

Fuente: Estimaciones propias con base en INEGI. Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de los Hogares 2008, 2012 y 2014, México.

El cuadro 1, presenta la población total del país de 12 a 17 años que realizó algún trabajo en 2008, 2012 o 2014, de acuerdo con la ENIGH de los informes respectivos. Tanto en el total del grupo, como en la mayoría de los parciales para cada edad se aprecia el mismo comportamiento: Un aumento que oscila entre 10 y 20% de 2008 a 2012, seguido de una disminución pronunciada de 2012 a 2014 (la caída porcentual total entre ambos años fue cercana a 42 por ciento). El efecto neto global de ambos movimientos indicados fue una reducción de aproximadamente 36% en el total de menores que trabajan, entre el año inicial y el final. Además de conocer el comportamiento que ha tenido el número de menores que trabajan en el país durante los últimos años, es necesario identificar su ubicación en tanto proporción del grupo poblacional por edad al que pertenecen.

Cuadro 2. Menores que trabajan
Porcentaje de la población total de su misma edad

Edad	2008	2012	2014
12 años	7.8%	11.1%	5.9%
13 años	13.5%	13.1%	9.5%
14 años	20.3%	24.8%	14.4%
15 años	29.5%	30.8%	18.8%
16 años	44.5%	44.6%	22.7%
17 años	54.7%	59.5%	35.6%
Total	28.1%	30.5%	17.8%

Fuente: Estimaciones de población del CONAPO; estimaciones propias con base en la ENIGH

El cuadro 2, presenta el porcentaje de la población total de cada edad que representa el número de menores estimado a partir de los datos de la ENIGH. Durante 2008 y 2012 los porcentajes oscilan entre 7.8 y casi 60 por ciento, lo cual

permite ver que el número de menores afectados por este problema es significativamente elevado. Para el 2014 todos los porcentajes por edad, y consecuentemente el total, se reducen sensiblemente, pasando a niveles cercanos a la mitad de los que mostraban en 2012. A pesar de la contracción indicada, el número de menores afectados por el problema continúa siendo importante, pues la incidencia más baja en 2014 se da en el rango de 12 años, en el que casi seis por ciento de la población (5.9%) está inserto en alguna actividad laboral.

El mayor descenso del trabajo infantil se observó durante 2008 a 2012. Este reciente progreso es muy positivo pues se temía que las dificultades sociales provocadas por la crisis económica mundial de 2008-2009 y sus secuelas pudieran producir un incremento en el número de familias que recurren al trabajo infantil como estrategia de subsistencia.

Datos recientes del MTI 2015, reportaron que la tasa de ocupación infantil no permitida⁸³ (5 y 17 años) se ubicó en 7.5% que equivale a unos 2,217,648 menores insertos en esta condición: de ellos el 60% (1,330,240) están laborando por debajo de la edad permitida, y el restante 40% (887,408) lo hacen en una ocupación peligrosa.

Datos importantes que pueden ser útiles para el diseño de la política en contra del trabajo infantil, tienen que ver con la ubicación del dónde se encuentran aquellos menores están laborando por debajo de la edad mínima (5-14 años); el reporte del MTI 2015 arroja que un 78% (1,037,587) de las niñas, niños y adolescentes de este segmento, lo hacen con algún familiar. Aquí se encuentran localizados poco menos del 50% de los menores en condición de trabajo.

⁸³ Se refiere a dos subgrupos. A los que están por debajo de la edad mínima (menos de 15 años): población de 5 a 14 años que realiza algún tipo de actividad económica, y a los que se encuentran en una ocupación peligrosa (15 a 17 años) en actividades económicas, labores, lugares, condiciones y jornadas no permitidas por la LFT, de acuerdo con el enfoque conceptual de la XVIII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), y base con la que se organizó el levantamiento y presentación de resultados del MTI 2015.

No menos relevante, por lo que respecta al grupo menores inscritos en una ocupación peligrosa (887,408), el 48% (425,955) realizan sus labores en el contexto familiar, mientras que el restante 52% (461,452) se localizó en espacios o negocios de no familiares.

En conjunto, los resultados del MTI 2015, indican que del universo (2,217,648) de menores en condición de ocupación no permitida, el sector donde se concentra la mayor cantidad de menores es en el agropecuario con el 29.8%; seguido de los servicios con 25.3%; en el comercio con el 22.6%; en la industria con un 13.8%; en la construcción con 6.7%, y un grupo no especificado con un 1.8%.

Resalta el dato sobre la posición de estos menores trabajadores, ya que el 54% se identificaron como subordinados y remunerados, mientras que un 42%, no recibe ninguna remuneración y el resto 4% trabaja por su cuenta propia. Estos datos coinciden con las motivaciones que tienen los menores para trabajar, dado que el 50.2% señaló que lo hace para pagar su escuela y sus propios gastos, así como la necesidad aportar económicamente a su hogar; e resto (38.6%) indicó que trabaja por gusto, sólo por ayudar y aprender un oficio. Esta información se complementa con un aspecto que consideró el MTI 2015, al preguntar sobre las consecuencias para los hogares si las NNA dejaran de trabajar en ocupaciones no permitidas, lo que arrojó que el 70% admitiera que tendrían consecuencias, donde resaltan posibles afectaciones en la falta de dinero para sus estudios, vestido y/o diversión, no aprenderían un oficio y se volvería irresponsable.

De los 16.6 millones de hogares mexicanos donde hay población de 5 a 17 años reportados en el 2015 por el MTI, el 11.2% de ellos (1.87 millones) integran a menores en este rango de edad que realizan alguna ocupación no permitida.

En lo que respecta a la población en ocupación permitida⁸⁴ (15 a 17 años), el universo de la población detectada se ubicó en unos 258 mil adolescentes ocupados de la siguiente forma: 45% en el sector comercio, 44% en los servicios, 9% en la industria y 2% no especificaron el sector donde trabajan. De este universo de población, una tercera parte no recibe alguna remuneración por su trabajo, y de los que la reciben, el 63% obtenía un salario mínimo, un 30% recibiría entre uno y dos salarios mínimos y el restante 7% más de dos salarios mínimos.

El MTI en 2015, por primera vez utilizó una clasificación para la condición de quehaceres domésticos en el propio hogar, con lo que destacaron que de los 21 millones de NNA de 5 a 17 años que aparecieron reportados que hacían quehaceres domésticos en su hogar, por lo menos 1.7 millones lo hacían bajo alguna afectación a sus derechos⁸⁵, mientras que el restante 19.46 millones, lo hicieron bajo condiciones que respetaban sus derechos. El reporte señala que, en comparación con el MTI del 2013, se detectó un incremento en este rubro de 4.5%.

Al exponerse estas mediciones, tanto del MTI y del ENIGH, el comportamiento del trabajo infantil en el periodo indicado se ha evidenciado con una serie de variaciones que en general exponen una reducción en los porcentajes de niños, niñas y adolescentes en condición de trabajo, acentuado durante 2008 a 2014. Sin embargo, a pesar de la contracción indicada el número de menores afectados por el problema en México, continúa siendo alto y con costos significativos para las familias y los gobiernos que tienen que intervenir para buscar solucionarlo.

⁸⁴ Indicado como ocupación permitida para la población (15 a 17 años), que realiza actividades económicas, labores, lugares y jornadas permitidas por la LFT de acuerdo con el enfoque conceptual de la XVIII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), y base con la que se organizó el levantamiento y presentación de resultados del MTI 2015.

⁸⁵ Cargar cosas pesadas 36.9%, cansancio o agotamiento 30.9%, dolores de espalda con un 15.3%, no puede cumplir con sus actividades escolares un 9.6%, sufre de quemaduras un 6.2% y con reporte de problemas respiratorios un 1.1%.

En otras mediciones con objetivos explicativos también han aportado suficiente material econométrico para señalar que la reducción de la cantidad de niños en situación de trabajo tiene sus causas y los datos empíricos indican que la combinación de varias políticas activas (principalmente las educativas y los programas sociales) y las transformaciones estructurales de la economía (baja dependencia del sector agrícola), pueden explicar este comportamiento para el caso mexicano⁸⁶. No obstante, los datos reflejan la presencia de un problema social en movimiento que sigue demandado ser atendido y resuelto.

2.2. La estructuración del problema público: la ideología dominante.

Partimos del concepto de que los problemas de política, más allá de los datos estadísticos, son construcciones sociales, que, si bien se arman con datos, éstos se caracterizan bajo ciertos valores y perspectivas tanto de los ciudadanos como de las organizaciones o grupos que los promueven. Son de naturaleza subjetiva, relativa y artificial: son construcciones sociales y políticas de la realidad⁸⁷. Bajo esta óptica, es nuestro interés describir en este apartado la forma en cómo se planteó el problema de manera que pueda ser atendido o tener solución; el cómo se definió, cómo fue aceptado públicamente y cómo desde el gobierno se acepta o no tratarlo: en conjunto con su interdependencia se constituye como la estructuración del problema.

Según Philipp Gordan⁸⁸, “la entrada de los niños en el mundo del trabajo comienza verdaderamente con la irrupción del modo de producción industrial” y con ello la economía generó necesidades y cambió las relaciones del hombre entre sus iguales y la propia naturaleza, a partir de que la explotación de todo se

⁸⁶ UCW, 2012. Op cit. P.46

⁸⁷ Aguilar, 2007: 57.

⁸⁸ Gordan 2003:23.

convierte en la regla: volver las cosas útiles para beneficio de la economía. Esto incluye la explotación de los seres humanos vía el trabajo.

Como se mencionó en el capítulo uno, el trabajo infantil, ha existido a lo largo de la historia de la humanidad, sin embargo, expuesto como problemática social, fue abanderada por grupos/instituciones o “redes de políticas públicas”, e inmersa en la agenda social e institucional sólo hasta el siglo pasado, por lo cual alcanzó sus primeras definiciones que se irán reconstruyendo a lo largo de la última centuria y principios del actual.

El entendimiento del problema del trabajo infantil, junto con sus causas y soluciones es sumamente amplio y profundo. En las memorias de la OIT se registran más de 150 años de conocimientos acumulados originados desde prácticamente todo el mundo, lo que permite afirmar que estamos frente a un problema ampliamente documentado y sobre el cual existe diversidad de definiciones y amplias maneras de explicar sus causas y efectos. Existe una gran base de conocimiento desarrollado sobre la cual basarse para sustentar la construcción social y política del problema.

En este caso, el trabajo infantil entendido como problema se planteó por primera vez como “cuestión” de política pública, al enfrentar a principios del siglo pasado los efectos de la revolución industrial, de tal forma que el fenómeno fue una de las primeras y más importantes “cuestiones” abordadas por la comunidad internacional mediante la creación de la OIT, quien de inmediato adoptó una norma internacional encaminada a la eliminación del trabajo infantil en la primera reunión de su Conferencia en 1919⁸⁹.

Nos sujetaremos a la línea productiva desarrollada por la OIT, por tratarse de la primera y más importante organización impulsora del movimiento mundial en contra del trabajo infantil, para tomar la aparición de esta primera institución con

⁸⁹ OIT, 2006: 1.

alcance mundial dado que recupera la “cuestión” del trabajo infantil con el respaldo suficiente para incidir en los demás actores o estados para su definición y atención. Originada bajo el Tratado de Versalles en 1919, cuyos objetivos se han consolidado hasta la actualidad, con la capacidad para convocar a diversos actores del mundo interesados en asuntos sobre el trabajo, así como activar o inducir ideas, opciones e instrumentos de política pública como soluciones a algunos de los problemas más importantes del mundo como lo es el trabajo infantil, bajo la bandera de la justicia social.

De esta manera, en la OIT, la definición del problema y los principales instrumentos referenciales (convenios), evolucionaron durante más de cincuenta años hasta adoptar uno general sobre la edad mínima permitida (138), que reemplazó gradualmente a los nueve instrumentos anteriores, que aplicaban solo para ciertos sectores económicos donde los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) estaban insertos trabajando. Sin embargo, esta postura restrictiva se complementó en 1999 con miras a construir una definición del problema que abarcara sus diferentes manifestaciones dada su complejidad, pero con prioridad en la eliminación de sus peores expresiones del trabajo infantil, según el Artículo tres del Convenio núm. 182 de 1999, donde se define y clasifican éstas.

Ambos instrumentos, promueven de forma prioritaria la prohibición y erradicación de las peores formas de trabajo infantil⁹⁰, así como de la edad mínima permitida⁹¹. Aunado a este esfuerzo de conocimiento acumulado y de “marcos globales de política pública” para la intervención, surge en 1989 en el seno de las Naciones Unidas la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño y en 1992, y en acompañamiento y respuesta por parte de la OIT, se puso en marcha el

⁹⁰ La expresión “peores formas de trabajo infantil” incluye los conceptos de: la esclavitud o servidumbre o trabajo forzosos; la prostitución o la pornografía; las actividades ilícitas, en particular las vinculadas a los estupefacientes, y el trabajo que puede dañar la salud, la seguridad o la moralidad de los niños, de acuerdo al Artículo 3 del Convenio núm. 182 de la OIT, adoptado en la 87ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en junio de 1999, y en vigor a partir de noviembre del 2000.

⁹¹ Derivado del Convenio núm. 138 de la OIT, sobre la edad mínima de admisión al empleo, adoptado en la 58ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en junio de 1973, y en vigor a partir de junio de 1976.

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), como el principal programa de la OIT para encarar el reto de erradicar el trabajo infantil.

En esa década, el movimiento mundial en contra del trabajo infantil creció en adeptos y respaldos como el generado por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague en 1995), y para 1998 la OIT adoptó la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: en ambas acciones, se incluyó el exhorto para la eliminación del trabajo infantil y a que se respetasen los derechos enunciados en los convenios.

En México, fue hasta 1930 cuando comienzan a emerger las primeras manifestaciones de posturas en contra del trabajo infantil, originadas por el movimiento mundial y basadas en el derecho internacional; el “asunto” sin una definición aún, era invisible para la sociedad y el gobierno mexicano. Sin embargo, después de la acelerada transformación que sufrió México en su estructura productiva durante las décadas de 1930 y 1960, obligaron a realizar ajustes a los marcos legales producto de la dinámica económica productiva. Por ejemplo, en la Ley Federal del Trabajo y el Reglamento de Medidas Preventivas y Accidentes de Trabajo de 1934, se incorporó la definición novedosa sobre lo que se entendía como labores peligrosas e insalubres, lo que significó un primer acercamiento al concepto de trabajo infantil, a pesar de que no lo definía, ni hablaba de sus causas y los efectos nocivos para las niñas, niños y adolescentes. Fue un primer acercamiento a su definición, pero el problema seguía invisible para la sociedad y las instituciones gubernamentales, a tal grado que, a pesar del ajuste conceptual legislativo, los NNA que trabajaban en las calles eran denominados “pequeños comerciantes”.

Sin embargo, no pasaron muchos años para que el trabajo infantil se colocara como un asunto cuestionable, pero reducido a razones de seguridad y de salud, ya que la consolidación de la industria en México (1940-1950) obligó a miles de niños y adolescentes a incorporarse en labores de esa industria en crecimiento,

incorporación no cuestionada, sino por el hecho de que fueran sometidos a desempeñar actividades por encima de su capacidad física y en las peores condiciones: “mala calidad del aire, ruido, polvo, calor, humedad, frío excesivo, suciedad, superficies inflamables, mal olor y pobre iluminación, por citar algunas. Tal situación provocaba, en gran medida, accidentes, daños a la salud y en ocasiones la muerte de los infantes”⁹².

Lo anterior sucedía a pesar de que el texto original del Artículo 123 constitucional, fijó la edad mínima de admisión al trabajo (12 años); una jornada laboral de seis horas para los adolescentes trabajadores de entre 12 y 16 años; además de que prohibía las actividades insalubres o peligrosas, así como las labores nocturnas y las horas extras para menores de edad y mujeres, entre otros. Posteriormente, con la reforma constitucional de 1962, se estableció en 14 años la edad mínima para el trabajo, bajo jornada limitada y la prohibición de realizar labores insalubres o peligrosas⁹³, no obstante, la cuestión carecía de una “definición estructurada” a pesar de que la legislación incorporaba aspectos con vía a hacer visible y controlar del problema.

Hasta aquí, se clasifica esta fase como de surgimiento y “conciencia” sobre el problema para el caso mexicano, donde existen intentos por reconocer la afectación e incluso acciones de integración a la agenda legislativa, con adelantos de definición con una visión fragmentada del problema sin alternativas o decisiones de las intervenciones diseñadas para la solución. Esta situación no era privativa de México, ya que durante las dos siguientes décadas se mantuvo en el mundo un aparente estancamiento en torno a la definición e intervenciones ante el trabajo infantil, en tanto la OIT, como lo refiere en uno de sus informes, a finales de la década de 1980, “la reacción de todo el mundo ante el trabajo infantil oscilaba entre la indiferencia, la resignación y la indignación”⁹⁴.

⁹² STPS, 2014: 27.

⁹³ STPS, 2014: 28.

⁹⁴ OIT, 2006: vii.

Durante este periodo, la OIT trabajó en la generación de diversas investigaciones que permitieron una mejor comprensión sobre las diferentes dimensiones del problema, con las cuales se propició una mayor conciencia al respecto a nivel mundial, gracias a estos aportes, se favoreció el impulso y nacimiento de un conjunto de acciones concertadas en contra del trabajo infantil; la adopción de parte de las Naciones Unidas de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989, y la puesta en marcha del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) en 1992, detonaron un proceso o fases que de acuerdo con Blumer⁹⁵ definió como la “legitimación del problema” y la “movilización para actuar”, a partir de cómo los problemas se forman en procesos de ser vistos y definidos por la sociedad.

Sin mayores transformaciones registradas durante la década de 1980 y hasta el cierre de la década de 1990, en México se mantuvo el estatus de “legitimación del problema”, transitando con una visión general y errónea del problema, orientada en primera instancia a las peores formas de abuso y explotación de las niñas y niños, por lo que, en 1999, el Comité sobre los Derechos de la Infancia y la OIT marcaron la urgencia de que México diseñara un programa integral exclusivamente orientado a la erradicación del trabajo infantil.

En esa misma década, el Comité sobre los Derechos de la Infancia expuso en su informe: “...le preocupa que el Estado Parte (México), en su segundo informe periódico, considera en la categoría ‘niños trabajadores’ solamente a los ‘niños que viven en la calle’. El Comité es de la opinión de que este concepto erróneo afecta el alcance y la clara percepción de dicho fenómeno social...”⁹⁶.

⁹⁵ Blumer, 1971; en Parsons, 2007: 133.

⁹⁶ Barreiro, 2002: 108.

Junto con estas recomendaciones, en el año 2000, México se ve obligado a ratificar sus compromisos con la CDN y asume la tarea de homologar el marco legislativo vigente, por lo que instrumenta la reforma a su Artículo cuarto constitucional, y al mismo tiempo, ratificó el Convenio 182 de la OIT sobre la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, con lo que asumió dos cosas fundamentales: generar medidas inmediatas para combatir las peores formas de trabajo infantil, y adoptar un “nuevo paradigma” con una supuesta nueva visión de las niñas, los niños y los adolescentes como sujetos de derechos.

En consecuencia, a partir de mediados del 2000, el gobierno mexicano a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social difundió el marco normativo nacional e internacional relativo a los derechos de la niñez y la adolescencia, en especial el Convenio 182. Pero es hasta el 2008 cuando a partir de los indicadores de la resolución de la Decimoctava Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo en Ginebra, que expuso por primera ocasión una definición del problema para el caso de México que se desprende de la propuesta por la OIT, donde el término “trabajo infantil” se expuso:

“como aquel que se da con la participación de una niña, un niño o adolescente en una actividad, remunerada o no, que realiza al margen de la ley, en muchas ocasiones en condiciones peligrosas o insalubres, o de violación a sus derechos, lo cual les puede producir efectos negativos inmediatos o futuros para su desarrollo físico, mental, psicológico o social, u obstaculizar su educación”⁹⁷.

Esta definición, se basa en los instrumentos de la OIT (convenios) que han permitido los consensos políticos necesarios para lograr la atención y definición del problema que promueve esta red de políticas. Sin embargo, tres cosas se pueden resaltar de la definición expuesta:

⁹⁷ STPS, 2014: 56.

1. Primero que no es generalizable; ya que no todas las labores realizadas por niños menores de 18 años entran en esta categoría de trabajo infantil. De tal forma que otra cara de la moneda del problema, tiene que ver con el trabajo infantil “permitido”, que de acuerdo con la opinión de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT, se refieren a las actividades de naturaleza familiar que no son remuneradas y no le causan algún daño a los NNA:

“Prácticamente todos los niños y adolescentes en el mundo entero llevan a cabo trabajos que son adecuados para su edad y para su grado de madurez. Estos trabajos, la mayor parte de ayuda familiar y por lo tanto no remunerados, son legítimos. Al realizarlos los niños aprenden a asumir responsabilidades, adquieren aptitudes y conocimientos culturales, ayudan a sus familias, incrementan su bienestar y en ocasiones sus ingresos. Con estas actividades los niños y adolescentes contribuyen a las economías de sus países. Ciertas actividades, como ayudar en las tareas del hogar, en el huerto familiar o cualquier otra labor ligera, son trabajos de los niños que todo padre o madre alienta”⁹⁸.

A este tipo de actividades laborales, el convenio 138 sobre la edad mínima, indica para los países miembros que será la legislación nacional quien podrá permitir el empleo de los menores entre 13 a 15 años (o de 12 a 14 años en los países en desarrollo) en trabajos ligeros, por lo que el Convenio define el trabajo ligero como aquel que:

- no es susceptible de perjudicar la salud o el desarrollo del niño; y
- no es de tal naturaleza que pueda perjudicar la asistencia del niño a la escuela, su participación en programas de orientación o formación profesional aprobados por la autoridad competente o el aprovechamiento de la enseñanza que reciben.

Derivado de la misma complejidad del problema, la OIT alude a que el “trabajo infantil” es un concepto menos inclusivo que al que se refiere cuando hablamos de “los niños ocupados en la producción económica”, debido a que el primero, no

⁹⁸ IPEC, 2009: 3.

incluye a los NNA que desarrollan trabajo ligero permitido, ni a los que han alcanzado la edad mínima de admisión al empleo pero que realizan actividades no clasificadas como una peor forma de trabajo infantil o como peligrosa. En consecuencia, esto quiere decir que el término de los “niños en situación de trabajo infantil” se debe considerar como un subconjunto de “niños ocupados en la producción económica”, ya que este término incluye a los que están incorporados en las peores formas de trabajo infantil y a los niños que trabajan y que no han alcanzado la edad mínima de admisión.

En consecuencia, la definición de trabajo infantil demanda categorizar y subcategorizar; cuya estructura y objeto de intervención impulsada para todos los Estados miembros de la OIT, se prioriza dentro de alguna de las siguientes categorías (OIT, 2002: X), mismas que contienen subcategorías:

- Trabajo realizado por un niño que no alcance la edad mínima especificada según determine la legislación nacional e internacional, y que por consiguiente impida su educación y pleno desarrollo.
- Trabajo que ponga en peligro el bienestar físico o mental del niño, ya sea por su propia naturaleza o por las condiciones en que se realiza y que se denomina trabajo peligroso (anexo con características del trabajo peligroso).
- Las peores formas de trabajo infantil, que se definen como esclavitud, trata de personas, servidumbres por deudas y otras formas de trabajo forzoso, como reclutamiento de niños para utilizarlos en conflictos armados, prostitución, pornografía, narcotráfico y otras actividades ilícitas (anexo con características de las peores formas del trabajo infantil).

Para efectos de hacer comprensible y medible el concepto y sus categorías, la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) se colocó como la autoridad encargada de establecer normas internacionales en materia de estadísticas de trabajo; la CIET en 2008 adoptó una resolución que establece normas de medición en materia de trabajo infantil.

2. Segundo; para efectos de la aceptación social del problema, la definición de trabajo infantil no permite por sí sola, observar su complejidad, comprender las diversas manifestaciones y como lo veremos a continuación, las causas y los efectos que este fenómeno ocasiona.

El proceso de definición del problema no podría completarse sin la aceptación social del mismo, lo que implica lograr claridad sobre las causas y los efectos que este problema provoca, por ello, y a partir de la perspectiva de la OIT, el gobierno mexicano plantea cuatro, como los factores causales del trabajo infantil, como puede verse en el Cuadro No 3, además de que se encuentran estrechamente relacionados, lo que le caracteriza como un problema complejo y multifactorial, aspectos que suponen una consideración para la fase o proceso de agendación y para el diseño de alternativas de intervención.

Cuadro 3. Causas que originan el trabajo infantil

Causas	
Vinculadas con la <u>Oferta</u>	Vinculadas con la <u>Demanda</u>
Pobreza Educación Normas sociales	Negocios familiares Empresas privadas
Pueden vincularse con la oferta de mano de obra infantil e inducir a los progenitores a integrar a sus hijos en sus propios negocios, parcelas o granjas, o incluso en el mercado de trabajo	Se relacionan con la demanda de trabajo infantil, ya sea de los negocios y granjas familiares o de otros tipos de empresas privadas que demandan mano de obra infantil.

Elaboración propia con referencia en OIT, 2008. Eliminación del trabajo infantil. Guías para los empleadores. Guía I: Introducción al problema del trabajo infantil, p. 16.

De forma complementaria, para efectos de análisis y medición de las causas, la OIT indujo cuatro enfoques para orientar los estudios y con ello buscar estandarizar la definición del problema y la metodología para su abordaje y medición:

- 1) Enfoque de derechos: El enfoque de los derechos del niño impulsado por la Asamblea General de la ONU, ha sido adoptado por muchos países con la firma y la ratificación de la CDN en 1989. Su característica es que se trata de un enfoque normativo con acento en el trabajo infantil como un problema que obstaculiza el desarrollo de los NNA y se instala como profunda y amplia violación de sus derechos.
- 2) Enfoque económico: apunta a la pobreza y la desigual distribución del ingreso como las causas principales de que los NNA trabajen, con efectos negativos inmediatos en su desarrollo escolar, de capital humano, de productividad y del crecimiento económico.
- 3) Enfoque familiar: aquí se considera que las tareas de primer orden en el hogar (aseo, cuidado y alimentación) deben de ser apoyadas por los NNA; generalmente este no es remunerado, pero contribuye a la economía de las familias, por generación directa o porque facilita que los adultos de la familia se puedan integrar a los trabajos remunerados. Este tipo de trabajo llamado doméstico infantil también puede alejar o afectar la asistencia a la escuela.
- 4) Enfoque sociocultural: en este enfoque se concibe el trabajo infantil como algo beneficioso y como parte del proceso socializador; prepararse para la vida, hacerse responsables, adquirir conocimientos o formación en un oficio y desarrollar su autonomía entre otras. Estrechamente vinculado al contexto familiar, las costumbres y las tradiciones culturales.

Expuesta la visión institucionalizada sobre las causas del problema, los factores y enfoques señalados muestran que estamos frente a un problema complejo, dada su diversidad o multidimensionalidad como feneómeno. De tal forma que los enfoques adoptados aportan un conjunto de elementos que, por un lado,

ayudan a explicar la problemática, y por el otro se pueden hacer complementarios para la intervención.

Una forma de organizar tanto los factores y los efectos, lo resume la OIT agrupando los elementos en tres grandes niveles de causas que condicionan el origen del trabajo infantil: “1. Causas inmediatas, que son las más perceptibles y evidentes: actúan directamente en el niño y la familia. Los elementos centrales son la pobreza de ingresos familiares y la crisis de ingresos resultantes de problemas familiares. 2. Causas subyacentes, son aquellas que hacen referencia a determinados valores y situaciones que pueden predisponer a una familia o a una comunidad a aceptar e incluso a fomentar el trabajo de niños y niñas. 3. Causas estructurales o de raíz, que actúan en el nivel de la economía y la sociedad en un sentido amplio, propiciando un ambiente en el que puede florecer o se puede controlar el trabajo infantil”.

Otro aspecto que considerar, además de la magnitud del problema, donde las estadísticas no alcanzan a dar cuenta de los efectos que ocasiona el trabajo infantil en sus múltiples formas, pero que debe considerarse como la parte que puede generar mayor o menor consenso social a la hora de buscar integrarlo a la agenda gubernamental, así como promover el consenso en el ámbito académico, es plantear cómo afecta negativamente este problema en el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes. Esta es la parte que demanda mayor claridad y estrategia para lograr desarrollar una mayor conciencia social.

La consideración que hace el gobierno mexicano con relación a los efectos que se visualizan en la definición del problema, parten de la aportación del Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño (GIN), de ahí que agruparon las consecuencias del trabajo infantil en físicas, psicológicas, educativas y económicas (para ampliar su descripción ver anexo sobre consecuencias). Los efectos negativos son amplios dependiendo del tipo de actividad (trabajo peligroso o peores formas) en la que este inmerso el niño, niña o adolescente.

Para el caso de los efectos devastadores para la salud y el desarrollo de NNA, como consecuencia de su participación en trabajos peligrosos que vulneran su capacidad física; las afectaciones pueden ser de orden psicológico por las vejaciones físicas, sexuales y emocionales, lo que les provoca daño en su autoestima, en el desarrollo integral y su adaptación futura; en el ámbito educativo, se estima que sólo uno de cada cuatro niñas y niños trabajadores concluye la educación básica, situación que propicia otros problemas como el analfabetismo, ausentismo escolar, deserción, reprobación y bajo rendimiento; en el rubro económico, el trabajo infantil parece ayudar a mejorar la pobreza familiar, pero más tarde favorece la reproducción de la misma, adicionalmente, si los NNA no acceden a la educación, cargarán con la desventaja de no poder acceder a los trabajos mejor pagados en el futuro, reproduciendo el círculo de pobreza.

En resumen, en el caso mexicano, para definir el trabajo infantil como problema público, no solo se hizo referencia de un asunto o “cuestión” relevante, sino que se transitó hacia una construcción y entendimiento de que éste es la cara más visible de otra serie de problemas interdependientes como la pobreza, la falta de oportunidades, inequidad, calidad de la educación, deserción escolar, delincuencia, entre otros. Definir el problema dependía de aceptar o definir otros más que están el fondo como causas inmediatas, subyacentes o estructurales, lo que demanda una perspectiva amplia alimentada de conocimiento sobre el mismo problema en el contexto local y nacional.

Para llegar a esta estructuración del problema público, la evolución sobre la definición del problema no ha sido automática; progresó lentamente hasta finales de la década de 1990 y posteriormente de forma más acelerada y proactiva en los principios del nuevo milenio, bajo una movilización política promovida por una red de organizaciones internacionales y nacionales que adoptaron acciones en

diversos niveles para lograron despertar el interés de la sociedad y de muchos grupos y actores en el mundo.

2.3. Estructuración de la agenda pública: una respuesta política.

Como se pudo apreciar en el apartado anterior, es difícil apreciar la separación de la definición del problema, sin su par de la estructuración de la agenda: son dos fases que están interrelacionadas e integradas a tal nivel que unas no se pueden entender sin la otra, incluyendo la fase de diseño. Por ello, y a efecto de no ser en exceso reiterativo con la mención de mayoría de los eventos marco que propiciaron la definición del problema y en consecuencia su arribo a la agenda de políticas en México, nos concentraremos en las acciones más relevantes que propiciaron su arribo y cómo se logró su estructuración actual.

Como se mencionó en el apartado anterior, es a partir de los años setenta del siglo pasado, que el trabajo infantil comenzó a tomar fuerza, con la OIT al frente, pero impulsado fuertemente por organismos internacionales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y los Bancos de Desarrollo regionales, que sumados a las iniciativas de la propia OIT, impulsaron y presionaron para llevar el asunto a la arena pública mundial y a las agendas de los gobiernos locales miembros bajo condicionamientos financieros, políticos y normativos.

En el caso de México, debemos señalar que la construcción de la agenda se dio en dos fases que terminaron por fusionarse a principios de la década de los ochenta: la primera fase fue un proceso que se dio cuando el problema no se había definido como tal y a nivel de “cuestión” preocupante para algunos actores, se incorporó a ciertos ámbitos de la vida pública e institucional, pero los primeros

esfuerzos dirigidos por colocarlo en la agenda se dieron a principios de la década de los años ochenta, conjuntamente con los esfuerzos por generar mayor conocimiento mediante estudios sobre la magnitud y las características del trabajo infantil en México, dirigidos en primera instancia hacia las niñas y niños de la calle por tratarse de la manifestación más visible del problema.

A principios de esa década, la UNICEF urgió y financió iniciativas para atender la cuestión de los niños de la calle, y el gobierno mexicano dispuso que el Sistema Nacional para el Desarrollo integral de la Familia (SNDIF), sería la instancia responsable de elaborar las políticas para su atención mediante el primer instrumento denominado “Programa del Menor en Situación Extraordinaria” (PMESE), que permitió abrir la agenda del país y en los estados que participaron en esta iniciativa mediante consensos limitados solo con sus pares gubernamentales a nivel local que se fueron ampliando con la creación de fideicomisos, patronatos, centros de atención y con algunas organizaciones no gubernamentales, con las que operó desde 1987 hasta 1995 con presencia en algunos municipios de 31 estados del país.

En 1995, el PMESE pasó a denominarse Programa de Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles (PMECED), en cuyo esquema incorporó once categorías de intervención, y de forma específica la de “Menores trabajadores de y en la calle”. La importancia de este programa radica en el hecho de que fue la primera iniciativa que consideró al trabajo infantil como parte de su intervención dado que logró colocarse en la agenda gubernamental reflejado en su Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, y con ello, articularse con las políticas sociales en favor de la infancia, planteado así ya como parte del Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia (PNAFI) 1995-2000.

El tema se incorporó a la agenda académica con mucha intensidad donde se desarrollaron estudios especiales y dirigidos a conocer la problemática de los niños y las niñas trabajadoras particularmente en el medio urbano marginal, en

búsqueda de lograr una perspectiva sobre: a) los niños y las niñas que trabajan en la calle, b) los que trabajan y viven en la calle; y c) los niños y las niñas que realizan trabajos específicos, como ayudantes y empacadores en tiendas departamentales y de autoservicio.

En el año 2000, los hallazgos de estos estudios y experiencia sirvieron de base para diseñar e implementar el Programa para la Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano Marginal (PROPADETIUM), con la estrategia de atender por separado cuatro diferentes caras del problema: Los menores acompañantes de cero a cinco años; los menores trabajadores urbanos marginales en el sector formal (cerillos de 14 a 17 años); Menores trabajadores urbanos marginales en el sector informal (vendedores de diversos artículos en la calle, payasitos, limpiaparabrisas, cargadores, diableros, lavacoches, limpiadores de calzado, voceadores, entre otros) y, atención a niños de la calle.

Bajo la necesidad de contar con mayores datos sobre la magnitud del problema, emergieron esfuerzos para conocer la magnitud y características del trabajo infantil que sirvieron para elaborar una agenda de estudios, en un principio para analizar el aumento de las niñas y niños en situación de calle, como la parte del problema más próxima ante la sociedad. En esta agenda de estudios, en diciembre de 2000 la OIT, para fortalecer el movimiento mundial en relación con el trabajo infantil y bajo el auspicio de los aliados de su “coalición promotora”, compuesta por la UNICEF y el Banco Mundial (BM), pusieron en marcha el programa Understanding Children’s Work (UCW), con el objeto de desarrollar estudios que generen información, investigación y evaluación, que permitan ampliar la comprensión del trabajo infantil, sus causas y efectos (definición del problema), y con ello promover políticas para su eliminación y prevención.

Bajo esta óptica, en México el programa UCW desarrolló un primer estudio, financiado parcialmente por el Ministerio de Trabajo de Estados Unidos, denominado “La experiencia mexicana en la reducción del trabajo infantil:

evidencia empírica y lecciones de políticas” cuyos resultados se dieron a conocer en 2012. Este hecho marca un importante avance en la asunción de la definición del problema del TI en México, debido a que sirvió como la base conceptual del estudio y para la generación de recomendaciones.

A principios de esa misma década, el Gobierno de México, genera su primer esfuerzo formalizador para incorporar el problema y acciones de atención en su agenda, una vez que ratificó su compromiso con la CDN, le obligó a la promover la homologación del marco legislativo y adoptar el nuevo paradigma (las niñas, los niños y los adolescentes como sujetos de derechos), compromisos que se cumplieron, con la reforma al Artículo 4o. constitucional y la aprobación de su Ley reglamentaria (Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes).

A mediados del año 2000 México ratificó el Convenio 182 de la OIT, lo que le obligó a incorporar en su agenda acciones “urgentes” para combatir las peores formas de trabajo infantil. En consecuencia el Gobierno Mexicano decidió que fuera la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la instancia responsable de atender el problema y la encargada de difundir el marco normativo nacional e internacional (Convenio 182) relativo a los derechos de los NNA, con los primeros objetivos institucionales en la agenda: concientizar a los diversos actores en torno a la situación de la explotación laboral infantil en México, a fin de sumar esfuerzos contra esta problemática y llevar a cabo acciones específicas en materia de prevención, atención y erradicación .

Con la ratificación y compromiso de la convención sobre los derechos de las niñas, niños y adolescentes, la agenda del Gobierno Mexicano instrumento la primera estrategia de desarrollo humano y social denominada “Contigo” y el Programa de Acción 2002-2010: Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia, con el objeto de integrar los esfuerzos de las diversas instituciones

públicas y sociales para construir por primera vez, una agenda nacional en favor de la infancia y la adolescencia.

En esa década, el gobierno mexicano (2007-2012) a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, propuso la “Política para la prevención del trabajo infantil y la protección de menores trabajadores en edad permisible”, mediante una estrategia interinstitucional que suponía integrar los esfuerzos y compromisos de diferentes sectores de la sociedad para disminuir y erradicar el trabajo infantil, sobre todo en el sector agrícola y fortalecer el marco legal.

En la siguiente administración gubernamental (2012-2018), sobresalieron las modificaciones a los artículos 175 y 176 de la Ley Federal del Trabajo, respecto a las labores peligrosas o insalubres, y la tipificación como delito para la contratación de menores de 14 años. En el 2013, la creación de la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida, y en el 2014 se reforma el Artículo 123 Constitucional, relativo a la edad mínima de admisión al empleo, para ajustarla de 14 a 15 años y con ello se ratificó el Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo.

La estrategia que ha emprendido el gobierno federal en México (2012-2016) para combatir el trabajo infantil se centra en acciones que inciden sobre la demanda de trabajo infantil; entre ellas pueden identificarse dos conjuntos de acciones de política, tendientes a combatir el problema analizado: En primer término, destaca la suscripción de los acuerdos para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil; este acto tuvo una importancia incuestionable y constituyó un significativo avance en materia de protección de los derechos de la infancia. En segundo lugar, se han emitido una serie de normas y procedimientos cuyo objetivo principal ha sido la prevención y erradicación del trabajo infantil en México.

Estas normas se han emitido en el marco de la estrategia de la OIT para prevenir y erradicar el trabajo infantil, lo cual representa un interés legítimo, aunque este origen podría haber provocado que la estrategia esté excesivamente centrada en aspectos de carácter normativo, en la regulación de las empresas que emplean a menores de edad y en la concientización de las personas sobre los costos que implica el trabajo de menores, lo que se ve reflejado en la Estrategia 3.2 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-18, y los diez puntos básicos en los que se centra la estrategia para combatir el trabajo infantil.

Las diez acciones comprendidas en la estrategia 3.2 impactan, en el mejor de los casos, a los espacios de trabajo de los menores, dejando totalmente desatendidos sus ámbitos familiar y comunal. Este patrón de incidencia parecería ser apropiado para un país en el que los menores se incorporen al mercado de trabajo por causas distintas a la precariedad financiera de sus familias, pero difícilmente será eficaz en un ambiente en el que el principal motor del trabajo infantil es la falta de recursos económicos de sus familias, tal como ocurre en México como se describe en el anexo número 3.

Como se puede apreciar, el proceso de agendación del problema en México, evidencia que se fue construyendo principalmente de la coyuntura generada por actores internacionales que generaron presión bajo esquemas de condicionamiento económico, político y normativo. La respuesta del gobierno Mexicano se ha manifestado de forma progresiva mediante ajustes en la agenda legislativa y gubernamental con una serie ajustes y agregados de acuerdo a la dinámica local sexenal y sobre todo a la demanda internacional, con un sentido más de respuesta política hacia el exterior que de atención a un problema prioritario para el país.

Capítulo 3

Los vínculos entre problema y la solución.

Este apartado se deriva de una serie de ejercicios considerando categorías, variables y elementos apoyados de parámetros potenciales como se enunciaron al final del primer capítulo de este trabajo, donde pudimos ver el cuadro que integra el conjunto de elementos teóricos derivados de las categorías analíticas del nivel y lugar del diseño, considerados como la base metodológica para el análisis del caso.

Cuadro integrador metodológico

CATEGORIA	VARIABLES	ELEMENTOS	PARÁMETROS POTENCIALES
Nivel del diseño	Definición del problema Vínculos causales	Estructuración del problema	-Tratabilidad del problema -Ubicación en la agenda política y compromiso con la solución -Consistencia y sistematicidad
	Objetivos Soluciones planteadas	Disponibilidad de alternativas e instrumentos de política	- Instrumentos o soluciones - Implicaciones potenciales
		Objetivos	-Consenso en la definición -Consistencia y sistematicidad
		Atributos de los instrumentos	-Grado de coerción -Grado de intervención -Grado de organización -Grado de visibilidad
		Factor causal que atienden	-Oferta y -Demanda del trabajo infantil
Lugar del diseño	Selección del lugar	Características del lugar	-Definición institucional y/o política -Diversidad de participantes
	Capacidad institucional	Capacidad para diseñar y atender el problema	-Experiencia y conocimientos requeridos -Disponibilidad de recursos -Responsabilidad de la implementación -Criterios de desempeño -Factor causal focalizado

Las variables, los elementos y los parámetros del cuadro concentrador, tiene un origen teórico y fueron organizados para analizar la información localizada en los documentos oficiales consultados, y que se pueden observar en los anexos 5 y 6. En estos anexos se localizan dos cuadros de creación propia donde se concentran los conceptos y los datos sustraídos de las fuentes consultadas. Se recomienda la revisión de estos anexos al mismo tiempo que se dé lectura a este apartado, a efecto de poder localizar la fuente de las deducciones sustraídas y expuestas, sobre todo cuando estemos abordando temas relacionados con los instrumentos o componentes de la política, los objetivos que persiguen, los atributos de los instrumentos y los factores causales que atienden. Ayuda también, una lectura previa del anexo 1, para efectos de una mayor claridad del ejercicio metodológico que nos llevó a exponer las siguientes consideraciones.

3.1. El nivel del diseño.

La implicación de este análisis sobre la política mexicana de combate al trabajo infantil no carece de importancia, ya que busca mostrar que el nivel del diseño de la política enunciada se puede convertir en una primera línea de análisis de las políticas públicas, antes de poder sentarse a esperar a medir su implementación, el éxito o el fracaso de la misma. Esta apreciación se sustenta en la definición que presenta Patricia Ingraham, pues ella define el nivel de diseño en las políticas como “la medida en que la causalidad del problema, sus asociaciones con otras variables, un rango amplio de soluciones, la selección de estrategias, y la consistencia entre estrategias y recursos disponibles fueron considerados y analizados”⁹⁹.

⁹⁹ Ingraham, Patricia W. (1987), “Toward More Systematic Consideration of Policy Design”, *Policy Studies Journal*, 15 (4), 614.

Desarrollaremos este apartado con los hallazgos divididos en cuatro apartados; (1) definición del problema, (2) vínculos causales, (3) objetivos y (4) soluciones planteadas. Apartados ampliados conceptualmente de la siguiente manera:

1. Participación de los actores en la definición del problema y los aspectos del a ser atendidos.
2. La asociación que establecieron con otras variables. Nivel de reconocimiento de los vínculos causales con diferentes variables.
3. Qué objetivos se plantearon. Refiere al nivel de consenso o de conflicto que se dio en la definición de los objetivos a alcanzar por medio de las políticas junto con el nivel de importancia en la atención del problema.
4. Cómo visualizaron las soluciones. Cuál fue la selección las alternativas de política y los instrumentos, asociado al nivel de la complejidad del problema. Adicionalmente, abordaremos cómo se consideraron o no las consecuencias o efectos potenciales a esperar, como elementos que dan cuenta de la definición del problema.

3.1.1. Un problema complejo y polivalente: todo o en partes.

En México, para lograr la estructuración del problema, la definición del mismo evolucionó de forma acelerada en los principios del nuevo milenio, derivado de una movilización política promovida por una red de organizaciones internacionales mediante acciones en forma de convenios político-institucionales en diversos niveles que lograron inducir el interés de la sociedad y de muchos grupos y actores en el mundo.

Es la OIT la primera y más importante organización impulsora del movimiento mundial en contra del trabajo infantil; es la primera institución especializada con alcance mundial dado que recupera la “cuestión” del trabajo infantil con el

respaldo suficiente¹⁰⁰ (conocimiento, institucional, político y económico) para incidir en los demás actores o estados para su incorporación a las agenda y atención, con base marcos globales de política pública” (convenios y declaraciones), donde México asumió adoptar compromisos, conceptos y metodologías basados en una visión de las niñas, los niños y los adolescentes como sujetos de derechos entre otros (Enfoque económico, familiar y cultural).

Se trata de una agenda y definición del problema que promovieron los “empresarios de políticas” encabezados técnicamente por la ONU y la UNESCO, que para el caso mexicano, se tuvo que adoptar con la visión y los valores desde una definición promovida desde la OIT y la red que la respalda, quienes indujeron mediante el formato de ratificación de compromisos y recomendaciones, la homogenización de marcos normativos, obligados por el condicionamiento económico de las agencias y organismos que fondeaban los programas de intervención.

La definición del problema pasó como parte de una agenda en el marco de las relaciones internacionales que tiene México en el contexto mundial, donde se adquirieron compromisos mediante convenios internacionales que se ven reflejados en la definición de sus políticas públicas: las recomendaciones se basan en tres fuentes principalmente: el Artículo 1o. del Convenio 138 de la OIT, que obliga a los Estados miembros a diseñar y seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo infantil; los compromisos adquiridos con la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño; y el Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, instrumentos normativos que inducen a generar acciones de política pública nacionales e internacionales en contra del trabajo infantil.

¹⁰⁰ Su respaldo económico y político le viene principalmente de otras organizaciones de trato mundial y regional como lo son la ONU, UNICEF, UNESCO, OMS, PNUD, BM y BMR.

Véase que, en 2008, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social reconoce la primera y actual definición de trabajo infantil para México¹⁰¹, acuñada con base en los indicadores derivados de la Resolución de la Decimoctava Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo en Ginebra de ese mismo año, pero fue hasta el 2013 cuando se integró a la agenda de políticas como problema reconocido en la retórica oficial.

Esto evidencia que los actores mexicanos definieron el problema subordinados ante la etiqueta que inducen los empresarios de política, derivado de las carencias de conocimiento e información sobre el problema a nivel local y por la presión de movimiento mundial. En realidad, el mérito es de la red o “coalición promotora” de organismos internacionales como actores que han incorporado su visión sobre la definición de las causas y de los aspectos que deben ser atendidos. A pesar de que estas instancias internacionales han inducido este tema a la arena pública, como el caso de la Propuesta para la acción sobre la prevención y erradicación del trabajo infantil en América Latina y el Caribe; en la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil, han sido con fines orientadores y no de debate.

Por otro lado, las definiciones del problema hablan de un rasgo de la complejidad del problema y su denominación: a decir, sobre el problema hay definiciones jurídicas, definiciones estadísticas, antropológicas, sociales, etc. Los conceptos como «trabajo infantil por abolir», «peores formas de trabajo infantil» y «trabajo peligroso de los niños» se han definido en los convenios y recomendaciones como “normas jurídicas” oficializadas por la OIT, y ahora por la legislación mexicana y la STPS como su portero de la agenda estatal.

¹⁰¹ “el trabajo infantil se define como aquel que se da con la participación de una niña, un niño o adolescente en una actividad, remunerada o no, que realiza al margen de la ley, en muchas ocasiones en condiciones peligrosas o insalubres, o de violación a sus derechos, lo cual les puede producir efectos negativos inmediatos o futuros para su desarrollo físico, mental, psicológico o social, u obstaculizar su educación.”, en OIT, 2008. 18.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 24 de noviembre – 5 de diciembre.

Estas definiciones son la base normativa para todas las acciones nacionales relativas al trabajo infantil, y definen qué formas de trabajo de los niños son aceptables o no para la comunidad internacional. Su relevancia radica en que son medidas de cumplimiento dado que ofrecen una base para que las autoridades competentes actúen en caso de infracción y apliquen sanciones: una carga normativa como valor. No obstante, estas definiciones no siempre se prestan para la medición estadística, de ahí que los empresarios y su red de políticas, también etiquetan las definiciones para efectos de establecer indicadores de medición juntamente con la definición de las normas jurídicas internacionales¹⁰².

Con esta etiquetación múltiple del problema, se alude a su nivel de complejidad conceptual y por la gran cantidad de causas y efectos (sociales, económicas, educativas, políticos, jurídicas, institucionales, etc.) que lo alimentan e interactúan con una “interdependencia” que lo convierte más que en un problema, en un “sistema de problemas”¹⁰³, que seguramente puede ser generador y víctima de los efectos colaterales (externalidades).

La estructuración del problema en el caso mexicano, aunque inducida, resulta a simple vista consistente ya que identifica las principales causas y efectos dentro de la oferta y demanda del trabajo infantil, así como sus secundarios. Sin embargo, el proceso requirió una etapa de legitimación por medio de un estudio¹⁰⁴ que arrojó información y que colaboró para hacerlo visible como problema público y su asentamiento en la agenda prioritaria del país mediante la firma y ratificación de los acuerdos internacionales.

¹⁰² OIT, 2008. 18.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 24 de noviembre – 5 de diciembre, pag. 2.

¹⁰³ Dunn, W., 1981: 99.

¹⁰⁴ UCW (Programa Entendiendo el Trabajo Infantil), 2012. La Experiencia Mexicana en la Reducción del Trabajo Infantil: Evidencia empírica y lecciones políticas. Roma, septiembre.

Sin embargo, no parece una formulación que pueda ser efectiva operativamente, dado que es demasiado “amplia” y apunta a resolver el problema en su conjunto, lo que va a generar el disponer de un amplio presupuesto y capacidad instalada, lo que, ante la escasez de recursos e infraestructura, dificultará su atención y resolución. Esto significa que se corre el riesgo de generar una “estructuración desnivelada”, dado que se identifican las causas y efectos correctos, pero se incluyen de unas y de los otros, sin que se defina cuáles son las principales para enfrentarse desde las metas y la capacidad mexicana. Para ello, los teóricos recomiendan desagregarlo para atenderlo en los componentes más importantes.

No se debe perder de vista que, si bien el gobierno mexicano acepta la definición impuesta sobre trabajo infantil, este fenómeno se etiqueta de diferentes maneras; por tratarse de un problema público complejo que representa como ya se mencionó, “la cara más visible de otra serie de problemas, casi siempre interdependientes: pobreza, inequidad, mala calidad de la educación, deserción escolar, entre otros”¹⁰⁵, y las definiciones dependen de aspectos como la edad de la NNA, además de las características del trabajo que realiza y para muchos, de la forma en que afecta sus derechos, principalmente con la asistencia a su formación escolar.

Al respecto Cobb y Elder, aluden sobre la “complejidad” del problema como dimensión analítica, donde nos ayudan a explicar como el asunto se hace difícil de definir y por ello se acude a términos técnicos que lo hacen poco accesible al público en general, lo que explica la dificultad que ha tenido para lograr instalarse en la “agenda social” y del poco interés en la sociedad por el problema. Si bien se trata de un problema no controversial y la sociedad lo percibe como un problema de todos, pero difícil de entender: por ejemplo, la definición de trabajo infantil o niños en actividades económicas, son subcategorías que nos acercan a definiciones derivadas como el trabajo permitido o el trabajo peligroso. Subdivisiones difíciles de aclarar ante la sociedad.

¹⁰⁵ *Ibíd*em, STPS, 2014: 44-45.

En resumen, ante la falta de conocimiento y de una teoría propia sobre el problema, más la ausencia de marcos normativos actualizados, los diseñadores de la política del gobierno mexicano, en un principio recuperaron las nociones y los marcos internacionales y subieron el problema a la agenda institucional en una especie de “combo” conceptual, asumiéndolo en su conjunto todas las etiquetas; como un asunto de derechos, las peores formas y peligrosas, trabajo permitido, trabajo doméstico, etc., a sabiendas de que no existe una perspectiva única para la definición o tratamiento conceptual del trabajo infantil, lo que se ve reflejado en el PSTPS 2013-2018, en su objetivo 3.2. (Prevención y erradicación del trabajo infantil y protección a menores trabajadores en edad permitida) y sus diez líneas de acción genéricas. En consecuencia, en la propuesta inicial del diseño (PSTPS 2013-2018) no se alcanza a clarificar qué parte del problema interesa resolver; qué factores causales se deberán afectar de forma prioritaria; de lo que se puede manipular o alterar en el marco del contexto de operación de la institución encargada del diseño. Más adelante, al revisar los objetivos y las alternativas de intervención, esta perspectiva genérica del problema se irá modificando incrementalmente para recuperar otros factores causales para su intervención.

También se debe destacar en este proceso de problematización, que para el gobierno mexicano resultó de menor costo comprar el problema previamente “etiquetado” por economía (dadas las limitaciones técnicas y económicas) y para facilitar su tránsito a la agenda estatal, como manifestación de “aceptabilidad” sin conflicto, pero con cierta ingenuidad porque su aceptación implica asumir retos frente a un problema de amplia complejidad, costoso por consecuencia y con escasa posibilidad de ser “solucionable”, por lo tanto de alta “resistencia” como denomina Webber y Rittel a los problemas “malditos”.

Al asumir la definición también se comprometía la atención del problema colocándolo en la agenda prioritaria del país y con ello evidenciar la inscripción

al movimiento mundial. Si bien la iniciativa de inducción de parte de los actores internacionales para determinar el problema, sus causas y un lugar en las agendas locales, esta parte del diseño se asumió como el cumplimiento un compromiso político adquirido por el Estado Mexicano, y no como producto de un esfuerzo analítico y racional para su estructuración.

Sobre el nivel de importancia que se le da al problema vale echar una mirada a uno de los factores externos de la problematización que está condicionada por la alta demanda de recursos que se requiere como se dijo anteriormente, dada su formulación “amplia” que apunta a resolver el problema en su conjunto. Recursos que no se han visto considerados en el diseño y que ponen entre dicho la posibilidad de que este problema se mantenga en la agenda “prioritaria” estatal y sea visible.

3.1.2. Un problema interdependiente e inestable.

El Gobierno Mexicano asume por lo menos en la retórica documental, que “el trabajo infantil tiene múltiples causas relacionadas con factores culturales, sociales, económicos y políticos; depende de las agendas nacionales, regionales y globales; los marcos normativos; la percepción y naturaleza del trabajo, entre otros”. Desde la perspectiva de la OIT, son cinco los factores que causan el trabajo infantil y que están estrechamente relacionados: pobreza, educación, normas sociales, los negocios y granjas familiares y otros tipos de empresas; las tres primeras causales ligadas a la “oferta” y los dos restantes a la “demanda” del trabajo infantil. Con ello, en México se adopta esta retórica sobre las principales variables causales del problema y cuya característica es que se encuentran estrechamente relacionados y guardan una “interdependencia”, lo que le caracteriza como parte de un sistema de problemas también complejos y multifactoriales.

Como se indicó en el capítulo uno, la OIT indujo al gobierno mexicano para adoptar el mapa que integra en tres niveles las causas que condicionan el origen del trabajo infantil¹⁰⁶. Estos rasgos del problema hablan de un amplio margen de “inestabilidad”, dado que evoluciona en el tiempo, y para ejemplo la disminución manifiesta de la tasa de NNA en situación de trabajo en México. Aún no tenemos la solución y el problema ya está cambiando.

Por otro lado, para efectos de medición de las causas enunciadas, la OIT indujo cuatro enfoques para orientar los estudios y con ello buscar estandarizar sobre todo la metodología para su abordaje y medición (enfoque de derechos, enfoque económico, enfoque educativo y enfoque sociocultural). La UNICEF, la CEPAL y la OIT han pusieron el acento en el enfoque educativo, bajo la consideración de que el abandono de las aulas es uno de los principales detonantes del trabajo infantil, y conjuntamente con los ingresos y la pobreza como los factores determinantes, que no los únicos, pero si los más incidentes ya que ambas alimentan la existencia de un círculo vicioso de marginación y pobreza.

Esta es la parte más “subjettiva” de la estructuración del problema, debido a que estamos frente a una “construcción verbal” de los “especialistas” y los promotores, que han desarrollado la definición del problema y sus relaciones causales con base en conceptos, teorías y hasta metodologías, a partir de sus creencias, valores e intereses. Igual que en la definición del problema, se cumplió un compromiso político al adquirir la teoría que sustenta la estructura del problema en sus causas y relaciones.

¹⁰⁶ Como ya fueron citas, nos referimos a: 1. Causas inmediatas; 2. Causas subyacentes y 3. Causas estructurales o de raíz. Las primeras son las más perceptibles y evidentes: actúan directamente en el niño y la familia. Los elementos centrales son la pobreza de ingresos familiares y la crisis de ingresos resultantes de problemas familiares. En las segundas las causas son aquellas que hacen referencia a determinados valores y situaciones que pueden predisponer a una familia o a una comunidad a aceptar e incluso a fomentar el trabajo infantil, y las terceras, son las que actúan en el nivel de la economía y la sociedad en un sentido amplio, propiciando un ambiente en el que puede estimular o inhibir el trabajo infantil.

El compromiso político de aceptar la retórica de la OIT daba la imagen de que había consenso sobre las causas del problema, pero es de resaltar el hecho de que difícilmente hubiesen sido cuestionadas, debido a las características del problema en su alto nivel de “aceptabilidad” o de naturaleza consensual por tratarse de niñas y niños los afectados.

Igual que en la definición del problema, la teoría sobre la naturaleza de sus causas se recuperó de los encuadres teóricos y del cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos y no como producto de trabajo analítico para su construcción, a pesar de los esfuerzos intelectuales desarrollados en México. El estudio desarrollado en 2012; “La Experiencia Mexicana en la reducción del Trabajo infantil: Evidencia empírica y lecciones políticas”, sirvió para ratificar la postura y la teoría de entrada de la OIT, cuestión que se refleja en una de sus conclusiones donde aluden a que en México no se contaba con una estrategia focalizada lo que demanda “la necesidad de políticas adicionales que aborden el problema del trabajo infantil de manera más específica a fin de complementar los esfuerzos exitosos que ya existen en los campos de la educación y la protección social”¹⁰⁷, lo que evidencia la ausencia en principio de estos factores causales subyacentes y estructurales en la estructuración del problema.

3.1.3. Los objetivos en el bote de basura.

Como se ha citado en el capítulo dos, las redes o coaliciones promotoras impulsaron y presionaron mediante un movimiento mundial encabezado por la OIT para llevar el asunto desde la agenda sistémica hacia las agendas estatales de los gobiernos miembros mediante esquemas o plataformas normativas

¹⁰⁷ UCW (Programa Entendiendo el Trabajo Infantil), 2012. La Experiencia Mexicana en la Reducción del Trabajo Infantil: Evidencia empírica y lecciones políticas. Roma, septiembre. Pag. 46.

(convenios) de política pública, condicionadas por financiamiento para estudios y emprender acciones de política pública para enfrentar el problema. Los compromisos que asumen los estados miembros al sumarse a este movimiento le implican reproducir la base teórica sobre el problema y la forma de enfrentarlo dentro de un marco común. Esto incluye compartir los objetivos y su reproducción en los planteamientos de política pública que pretenda desarrollar los estados miembros.

La base con la que se generaron los objetivos surgió con los compromisos que el gobierno mexicano ha adquirido en la ratificación de diversos convenios, entre los que destaca dos: la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y el Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil. Además, en diciembre de 2000 bajo el auspicio de la OIT, la UNICEF y el Banco Mundial (BM), pusieron en marcha el programa Understanding Children's Work (UCW), con el objeto de generar información que permitiera ampliar la comprensión del problema y con ello promover políticas para su eliminación y prevención. Con los resultados en 2012, y como justificación empírica para legitimar la presencia del problema y la falta de una política específica para atenderlo en México, se generaron recomendaciones que se tradujeron en objetivos que ratifican los adquiridos en los convenios firmados y sirven de base en el diseño de la política pública local. Con esta base, y en medio de la presión por el movimiento mundial generado por los empresarios de políticas, en ese mismo año el Gobierno Mexicano decidió que fuera la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la instancia responsable de atender el problema con tres objetivos:

Objetivo 1: Prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger a menores trabajadores en edad permitida, mediante un Programa Nacional;

Objetivo 2. Generar estrategias de articulación institucional, mejora de los sistemas de información, así como al desarrollo de acciones transversales y

focalizadas que permitan atender las diversas causas y consecuencias del trabajo infantil;

Objetivo 3. Garantizar la protección de los derechos humanos y laborales de las y los adolescentes trabajadores en edad permitida.

Para el año 2013, los objetivos para el combate en contra del trabajo infantil, por primera vez se inscribieron dentro de la agenda nacional, pero en el marco de la política laboral mexicana; Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS) 2013-2018, y en particular en su apartado tres, donde ubicamos el objetivo 3.2; Prevención y erradicación del trabajo infantil y protección a menores trabajadores en edad permitida. Objetivo se alimenta con diez líneas de acción que implícitamente generan igual número de objetivos (ver mapa de objetivos en el anexo 4) que se direccionan principalmente a los factores causales relacionados con la demanda del trabajo infantil (ver anexo 5 y 6 sobre las líneas de acción y los instrumentos respectivamente).

Esta primera versión de la estructuración de los objetivos destaca por la suma de preocupaciones, una ausencia de focalización de prioridades y su acento principal en los factores causales de la demanda, lo que evidencia un desnivel que se ira corrigiendo en el transcurso del tiempo bajo una lógica “incrementalista”, donde se ampliaron y complementaron los objetivos a partir de dos iniciativas o instrumentos de política derivados de la puesta en marcha de las líneas de acción del PSTPS 2013-2018: la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México (CITI), y el compromiso derivado de esta comisión, el Programa Nacional para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y Proteger a los Adolescentes que Trabajan en Edad Permitida (PRONAPETI).

La primera estrategia (CITI) nacida en el año de 2014, es una de las arenas donde se han generado discusión para lograr consensos en los tres niveles de gobierno y actores del sector privado y social, con el objeto de consensuar los

objetivos y las estrategias para prevenir y erradicar el trabajo infantil, así como garantizar la protección de los derechos humanos y laborales de las y los adolescentes trabajadores en edad permitida; objetivos y acciones que complementan y se ligan estrechamente a las propuestas por la red promotora encabezada por la OIT.

El CITI tiene cinco objetivos (ver anexo número 4) que buscan sensibilizar, coordinar acciones sociales e interinstitucionales, e instrumentar medidas para detectar y erradicar el trabajo infantil, para lo cual destaca el compromiso de la creación de un programa nacional (PRONAPETI) que buscará mediante tres objetivos, potenciar las acciones interinstitucionales, garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como la corresponsabilidad entre la sociedad, el gobierno y la familia (anexo número 4). Este programa se pronunció formalmente en el año 2016 y sus objetivos se sumaron a la estructura de los planteados al principio del diseño de este periodo administrativo gubernamental.

Ya en conjunto, los objetivos asumidos y expuestos por los compromisos internacionales, los objetivos del PSTPS 2013-2018, los objetivos del CITI, y los objetivos del PRONAPETI, representan una amplia gama de aspiraciones que se perfilaron de lo general a lo específico, la mayoría orientados a los factores relacionados con la demanda del trabajo infantil, con excepción de los objetivos del PRONAPETI que particularmente rescata orientación hacia la atención de las causas (educativas, pobreza y de protección social) de los afectados por el problema, no obstante que para atender estos factores se requiere de la intervención de otras dependencias gubernamentales cuyos programas o estrategias no están prefiguradas para atender este problema, es de resaltar que la disminución en la tendencia se le adjudica a su participación, tal y como se señala en el análisis empírico del estudio del UCW 2012, donde se “indica que la adecuada combinación de políticas activas y de transformaciones estructurales de la economía explica la reducción en el trabajo de los niños y niñas observada durante la última década” .

Entender el sesgo inicial de los objetivos hacia los factores relacionados con la demanda, nos remite a las características de la institución que diseña (lugar) cuya experiencia y capacidad entorno a los asuntos laborales facilitó esta primera orientación desnivelada de los objetivos. Por otro lado, el tránsito en la estructuración de los objetivos se dio sujetado a los pronunciamientos externos internacionales asumidos que se incorporaron a la agenda (PND y PSTPS 2013-2018) de forma genérica y en el transcurso del tiempo se fueron ampliando y especificando, logrando una nivelación y un incremento en la consistencia entre el problema, sus causas y lo que se quiere atender, pero sin una claridad sobre las prioridades que se busca resolver. Los objetivos no se construyeron bajo una racionalidad orientada a resolver el problema o, la parte del problema más importante o, la de mayores posibilidades de solución; más bien se fueron arrojando objetivos al bote donde ya tenían otros y hoy en conjunto se está armando el rompecabezas con las piezas con las que se cuenta.

3.1.4. Mapa de ruta: incrementalismo en las alternativas de solución.

Las alternativas de solución, a diferencia de la definición del problema y los objetivos, se han construido con relativo espectro de autonomía relativa de la red promotora. Sin embargo se pueden apreciar limitaciones en los “grados de libertad” o márgenes de maniobra con los que cuenta el gobierno mexicano para seleccionar o construir las alternativas, derivado de que no se cuenta con la capacidad producir instrumentos completamente nuevos, como lo dice Howlett y Rayner¹⁰⁸; es mejor modificar, ajustar o “parchar” los instrumentos de política existentes, y como en este caso, es más fácil acudir a las sugerencias de los

¹⁰⁸ Howlett, M. y Jeremy R., 2013, “Patching vs. Packaging in Policy Formulation: Complementary Effects, Goodness of Fit, Degrees of Freedom, and Feasibility in Policy Portfolio Design”, *Annual Review of Policy Design*, 1 (1), 1-19.

profesionales de la OIT; de hecho la propia dependencia encargada de atender el problema lo manifiesta así, cuando se refiere a la definición de las estrategias: “las ideas vertidas toman como referencia las recomendaciones planteadas en la Propuesta para la acción sobre la prevención y erradicación del trabajo infantil en América Latina y el Caribe; en la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil;”¹⁰⁹.

En ambas arenas, la base de las recomendaciones surge de tres fuentes principalmente: el Artículo 1o. del Convenio 138 de la OIT, que obliga a los Estados miembros a diseñar y seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo infantil; los compromisos adquiridos con la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño; y el Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil¹¹⁰. Entre otros, estos son los instrumentos que ofrecen una base normativa para generar acciones nacionales e internacionales en contra del trabajo infantil.

Con todo este andamiaje, lo que los diseñadores mexicanos parecen estar aduciendo, como lo advirtió Quade¹¹¹, no es la mejor opción de acción, sino las opciones que se tienen disponibles para atender solo algunas partes del problema que pueden atenderse para solucionar. La evidencia indica que se han seleccionado una serie instrumentos por disponibilidad, dirigidos a ciertos aspectos no necesariamente claves del problema. Por ello, en el marco de las capacidades institucionales el gobierno mexicano a través de la STPS como instancia responsable del diseño, privilegió la selección de los siguientes instrumentos de política en orden de aparición cronológica:

¹⁰⁹ STPS, 2014: 99.

¹¹⁰ INEGI. Módulo de Trabajo Infantil (MTI) 2013. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Documento metodológico. 2014.

¹¹¹ Quade, 1989. Analysis for public Decisions. Published by North-Holland, pag. 84, en Aguilar, 2014: 238.

- Ajustes al marco legislativo y normativo: Constitución de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 1º, 3º, 4º y 123º; Ley Federal del Trabajo; Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; la Ley Federal de Justicia para Adolescentes; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Empresa agrícola libre de trabajo infantil”, establecido desde 2010 y cuyo objetivo es promover en las empresas agrícolas del país la adopción medidas que desalienten la incorporación de la mano de obra infantil.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, como parte de la meta México Próspero, de la estrategia 4.3.2, relativa a promover el trabajo digno o decente, la cual incluye como línea de acción: “Contribuir a la erradicación del trabajo infantil”, con diez líneas de acción (ver anexo número 5).
- 2014; creación de la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México (CITI).
- Protocolo de Inspección en materia de trabajo infantil y protección al trabajo adolescente permitido”, elaborado por la STPS en colaboración con el Programa IPEC de la OIT.
- Programa Nacional para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y Proteger a los Adolescentes que Trabajan en Edad Permitida (PRONAPETI), como estrategia para instrumentar las diversas acciones y articular los esfuerzos entre los sectores público, privado y social: enfocado a la articulación institucional, a la mejora de los sistemas de información, así como al desarrollo de acciones transversales y focalizadas que permitan atender las diversas causas y consecuencias del trabajo infantil.
- Red de Comisiones Estatales para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida.

La secuencia cronológica y la orientación de las propuestas de solución, carecen de una racionalidad técnica y se percibe un alejamiento del objetivo principal

(erradicación del trabajo infantil), privilegiado la lógica incrementalista donde se resalta la suma de medidas y soluciones como “parchando” ante la disponibilidad de opciones orientadas a factores ligados con la demanda del trabajo infantil (ya sea de los negocios y granjas familiares o de otros tipos de empresas privadas que demandan mano de obra infantil). En palabras de Merino, no se percibe un mapa de ruta sobre la base de las causas que originan el problema como se puede verificar en el anexo 5, donde se exponen los diez componentes (líneas de acción) que integran la política de combate al trabajo infantil en México, caracterizadas por su orientación y consistencia entorno a al factor causal (demanda) del problema que focaliza.

3.2. El lugar del diseño.

En este apartado desplegaremos la exposición de los hallazgos que dan cuenta de las características del “lugar del diseño” mediante dos categorías: (1) dónde se diseñó y (2) Capacidad de resolución. Mismas que definimos a continuación:

1. El dónde se resuelve con la ubicación de la instancia responsabilizada de atender el diseño de la política y la atención del problema.
2. Con que capacidad de resolución y ejecución se cuenta para atender el problema: tiene que ver con la capacidad del gobierno o de los ejecutores para llevar a cabo la implementación de las políticas públicas.

Recuperaremos el esquema integrador que se expuso en el capítulo uno, donde se integra en un mapa la categoría del lugar del diseño, las variables y los elementos motivo de análisis, que sirven de guía para la siguiente exposición de los hallazgos.

3.2.1. ¿Dónde se diseñó la política contra el trabajo infantil?

Ya mencionado anteriormente, el lugar del diseño o donde se ubican los “policy makers” para el caso de la lucha en contra del trabajo infantil, se ubica en el seno de los responsables de la política laboral del gobierno de mexicano; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). La designación del lugar para el diseño e implementación de la política parece una decisión poco cuestionable si asumimos que el trabajo infantil es un área que por “naturaleza” administrativa, debe de corresponder a quien tiene la competencia de atención del sector laboral. Sin embargo, la decisión puede ser cuestionable por dos razones: en primer lugar, desde su creación una de las funciones principales de la STPS, ha sido regular la relación laboral entre empleados y empleadores, donde se incluye a los jóvenes en edad de trabajar¹¹², como su vocación institucional edificada; la historia de una tradición institucional orientada a regular los espacios y condiciones donde se demanda el trabajo pesaron como parte del “lugar” a la hora de diseñar el proyecto de la política. Recordemos como la mayoría de las líneas de acción del PSTPS 2013-2017 se orientan a cuestiones relacionadas con la demanda del trabajo infantil (ver anexos 5 y 6). En segundo lugar, y por tratarse de una cuestión no necesariamente laboral, la preocupación por el asunto del trabajo infantil fue soslayado hasta el 2013, cuando se incluye en la agenda prioritaria como problema¹¹³, para lo cual solo se había avanzado en un

¹¹² Unas de las funciones le vienen de los pronunciamientos normativos en el artículo 123 de la Constitución Política Mexicana, que desde 1962, estableció como edad mínima de ingreso al empleo los 14 años y estipula ciertas regulaciones al trabajo de las personas entre 14 y 17 años. Hoy la edad mínima se estableció en 15 años a partir de 2013. Por su parte, la Ley Federal del Trabajo (LFT) también sanciona de manera explícita el trabajo infantil estableciendo la prohibición del empleo de niñas y niños menores de 15 años, y regulando para aquellos de 15 a 17 años el acceso al empleo, por medio de la prohibición de realizar ciertas actividades, sea por su naturaleza o por las condiciones en que se llevan a cabo. La LFT, el Código Penal Federal y el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo prohíben, respectivamente, el trabajo de los menores de 18 años. Fuente: UCW-OIT-UNICEF-BM, La experiencia mexicana en la reducción del trabajo infantil: Evidencia empírica y lecciones políticas, Programa Entendiendo el Trabajo Infantil (UCW), Roma, septiembre de 2012, pag: 66.

¹¹³ El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, no mencionó ni reconoció explícitamente el problema del trabajo infantil. Fue hasta el PND del 2013-2018, que aparece reconocido como área de intervención de la STPS en su Plan Sectorial.

andamiaje legislativo, pero sin más recursos o capacidades desarrolladas para enfrentar un reto por demás complejo y difícil de solucionar.

En consecuencia, resalta que la instancia burocrática responsable del diseño cuenta con cierta experiencia acumulada en asuntos laborales y en ejercicio de la normatividad para asegurar estabilidad en la relación entre patrones y trabajadores. Adicionalmente, para efectos de las reformulaciones legislativas, el “locus” para el diseño se ubicó en las cámaras legislativas, cuyas habilidades y experiencia resultan idóneas para formular las iniciativas y lograr su consenso. Esto evidencia que el diseño de esta política en particular se desarrolló en combinación de dos lugares dentro del sistema político.

La definición de los “lugares” del diseño no fue una decisión complicada y hasta el momento no se cuenta con reporte o evidencia de reproche social o institucional. En este caso no se localiza disociado el lugar de diseño y la responsabilidad de ejecutar la política, sin embargo, la selección misma de dos lugares para el diseño de la política habla de una perspectiva limitada del problema y de sus posibilidades de solución. Otras dependencias gubernamentales (lugares) han desarrollado instrumentos de política activa (OPORTUNIDADES hoy PROSPERA) que están incidiendo favorablemente en la atención del problema con incidencia en la reducción del trabajo infantil y que progresivamente la instancia responsable, está incorporando al diseño de la política en el marco de iniciativas como la creación de la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México (CITI), y al Programa Nacional para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y Proteger a los Adolescentes que Trabajan en Edad Permitida (PRONAPETI).

3.2.2. Capacidad institucional para atender el problema.

El gobierno mexicano asumió una lógica al sumar un compromiso más a la agenda, sin estimar las características del problema, sin un consenso sobre los objetivos, con pocos instrumentos disponibles, y con limitada capacidad financiera. Las ventajas: su tradición y capacidad técnica para normar y proponer legislaciones en la materia para continuar regulando la relación y la demanda del trabajo.

Al limitar o inclinar el diseño de la política de combate al trabajo infantil hacia aspectos asociados con su demanda, el “lugar del diseño” de la estrategia se limitó en principio al ámbito legislativo y de formalización de acuerdos internacionales por parte de la dependencia burocrática encargada (STPS). Parte de las leyes y acuerdos suscritos implicaron la puesta en acción de ciertas acciones, aunque éstas se han limitado a actividades de supervisión del cumplimiento de las nuevas normas y de los acuerdos suscritos. De este modo, la intervención de los grupos burocráticos especializados del sector laboral, se limitó en su ámbito de influencia de acuerdo a sus propias capacidades y a las alternativas disponibles.

Si los diseñadores hubieran tenido un espectro más amplio de opciones o capacidades, se hubieran incluido acciones para atender los factores que inciden sobre la oferta de trabajo infantil, su “lugar” tendría que haber sido más amplio e incluir necesariamente a otros círculos burocráticos especializados. Visualizar los factores asociados a la oferta tienen un carácter económico, social, educativo, etc., lo que obligaría a los diseñadores a demandar la participación de expertos de otras dependencias como la Secretaría de Economía; asimismo, como resultado de la marcada incidencia de los aspectos asociados con el rezago social, se podría haber sumado la colaboración de dependencias tales como la Secretaría de Desarrollo Social para diseñar instrumentos verdaderamente eficientes. Un problema complejo como este requiere de una combinación de

“lugares” de diseño donde se incluya la experiencia de diferentes dependencias, el congreso legislativo y organizaciones de expertos en la materia.

Las ideas previas permiten ver que el “lugar del diseño” de la política de combate al trabajo infantil ha sido mucho más limitado de lo que se requeriría para estructurar una estrategia verdaderamente efectiva. El propio recorte sobre las causas que originan el problema genera un efecto en las decisiones que se han tomado tanto los instrumentos de política, como los participantes y los recursos disponibles para aplicar la estrategia, que deberían ser más amplios de lo que son. Asimismo, la disponibilidad de acciones alternativas, la repartición de responsabilidades en la implementación y la elaboración de criterios de desempeño (ver Anexo número 5), serían muy diferentes con una mayor estructuración del problema, los objetivos y su diseño, lo que podría generar una estrategia de política más incluyente y completa. No obstante, las limitaciones señaladas, es preciso recordar que durante los últimos años el trabajo infantil ha mostrado tendencia a la baja.

Con el ejercicio analítico básico de los diez componentes que integran la política de combate al trabajo infantil que se presentan en el anexo número 5, se pone en relieve, como lo dice Aguilar¹¹⁴, una dimensión que seguramente está afectando la capacidad institucional para el diseño y desarrollo de la política; los diversos órdenes de fragmentación institucional y administrativa del gobierno¹¹⁵.

Aunado a ello, la fragmentación de los organismos públicos por la diversidad de unidades administrativas, las formas de organización jerárquica y del trabajo, las

¹¹⁴ Aguilar, Luis F. (2011). “Políticas Públicas y Transversalidad”, en José María Ramos, José Sosa y Félix Acosta (coord.), *La evaluación de políticas públicas en México*. México: COLEF e INAP, pp. 23-44.

¹¹⁵ Son las diferencias en: las funciones públicas de los organismos; las normas jurídicas y técnicas que regulan las funciones; la estructura organizacional y patrón directivo; las políticas, programas y servicios; los objetivos e instrumentos de los programas; los perfiles de los operadores, las expectativas, las condiciones sociales y económicas de los beneficiarios. Esta diversidad deviene en una disociación cuando las leyes, reglamentos y prácticas políticas y administrativas, hacen que los organismos operen de forma auto contenida, distanciándose de los demás organismos del gobierno; las formas de comunicación son mínimas y las de colaboración son ausentes. Idem; Aguilar, Luis F. 2011.

regulaciones internas, los patrones de dirección y las prácticas administrativas, provocan que estas unidades se vuelvan auto contenidas. En suma, fragmentación de políticas públicas entre y al interior de las entidades administrativas. Estas combinaciones de fragmentaciones se manifiestan en los programas y proyectos particulares; en los cuales los objetivos e instrumentos no son compatibles y no están alineados a los objetivos de la política pública. En el análisis y diseño de las políticas y de los programas no se considera la configuración (objetivos, instrumentos y actores) de las otras políticas, las modalidades de implementación ni los resultados.

Finalmente, la fragmentación del gobierno entre los diversos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal); al asumirse como niveles autónomos, reproducen la desarticulación de las políticas. Aunado a ello, la fragmentación de las unidades internas de la instancia responsable del diseño y operación de la política, será un reto que se ampliará cuando se activen los esquemas e instrumentos que demandan trabajo coordinado e interinstitucional con otras dependencias o sectores involucrados en la solución del problema; me refiero en específico a la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México (CITI), y al Programa Nacional para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y Proteger a los Adolescentes que Trabajan en Edad Permitida (PRONAPETI).

Como lo mencionamos en el apartado teórico (página 22), Ingraham, señala que los diseñadores tienen diferentes capacidades y valores, dependiendo de su ubicación dentro o fuera del sistema político. En este caso las capacidades se ven reflejadas en su diseño cuando la tendencia se inclina hacia los aspectos normativos y hacia el entramado de los factores relacionados con la demanda del trabajo infantil. Orientados por la experiencia en ese ramo, los valores “normativos” que predominan condicionaron y restringieron la visión del problema, los objetivos y la propuesta de soluciones, es decir, implicaciones

sobre el contenido y un nivel del diseño poco estructurado. No obstante que se está corrigiendo incrementalmente, la temporalidad gubernamental no dará para ver conculcado el proyecto de política a la que se aspira para solucionar el problema.

Las conclusiones.

A **la pregunta de investigación y la hipótesis** anunciadas para este trabajo, se se responden cuando el análisis evidenció que estas variables (nivel y lugar) condicionan la estructuración del diseño y la implementación, pero como resultado también hay que concluir que el diseño depende sustancialmente de la definición del problema y de su estatus en la agenda. Una buena estructuración del problema no asegura como en este caso, un compromiso con la solución que se ve reflejado en un estatus relativo en la agenda prioritaria del país.

Ante problemas complejos como el trabajo infantil en México, al pasarlo por **el análisis desarrollado desde el nivel y el lugar del diseño**, nos aportó **dos referencias**: primero, que es una herramienta que ayuda **a evidenciar las capacidades y limitaciones** de los diseñadores; y segundo, **las resistencias y condicionamientos** que genera atender un problema complejo como este. Ambas referencias como se muestra en este estudio son una base para generar una ruta correctiva tanto para el diseño como para la implementación de la política.

En la definición del problema del trabajo infantil y de las causas que lo provocan en el caso mexicano, son el componente del nivel de diseño donde los diseñadores **lograron integrar y correlacionar la mayor cantidad de elementos estructuradores** a su alcance: definición del problema y sus variantes; definición y localización de las causalidades del problema (oferta y demanda); y su asociación con otras variables intervinientes (sociales, económicas, educativas culturales). Sin embargo, este segmento no logra conectarse totalmente con los objetivos y las soluciones planteadas.

En esta condición **los objetivos** se plantearon en reproducción a los impulsados por la red promotora del movimiento mundial en contra del TI, **pero sin establecer las prioridades o la parte del problema que más interesa resolver** al gobierno mexicano. Tampoco se localizó una conexión clara y sistemática entre los objetivos con las estrategias de solución (líneas de acción) planteadas en la agenda institucional (PND 2013-2018).

De forma interna, para el caso de la política mexicana en contra del TI tiene **un “bajo nivel de diseño”**, caracterizado por la falta de consistencia y sistematicidad, así como de elementos estructuradores sobre todo el planteamiento de los objetivos y las alternativas de solución. Si partimos de que en la fase de diseño se configura la propuesta de intervención como solución.

Por su parte las alternativas de solución planteadas y derivadas de las líneas de acción del PND 2013-2018, integran **un rango amplio de posibles soluciones, pero dispersas** como se observa en el capítulo dos y los anexos 5 y 6. Además, la selección de las estrategias muestra **fuertes debilidades por la falta de consistencia con los objetivos y los recursos disponibles** para su ejecución que no están previstos o etiquetados en el PEF. Este rasgo invisibiliza la política y ancla su continuidad dejando esta parte del diseño en un plano de discurso político, y con ello pone en entredicho el compromiso con la solución del problema del trabajo infantil en México.

Como se desarrolló en el análisis de los capítulo tres de este trabajo, se detectaron dos actores del sistema político mexicano como **el “lugar” donde se diseñó la política**: los Congresos Legislativos para efectos de las ajustes y actualizaciones de las leyes y reglamentos, cuyas habilidades y experiencia resultan idóneas para formular las iniciativas y lograr su consenso en torno al marco legal, y la STPS como dependencia administrativa especializada de la política laboral y del ejercicio de la aplicación de la normatividad para atender la parte del problema más cercana a ella: los empleadores y los trabajadores.

Sin embargo, **un problema complejo como el Trabajo infantil en México requiere de una combinación de “lugares” de diseño.** Si bien resalta la ventaja en este caso que la STPS sea el lugar donde se diseñó y tiene al mismo tiempo la responsabilidad de ejecutar la política. La desventaja es que, a pesar de los niveles de especialización de este lugar y los congresos legislativos, el análisis arrojó que, dadas las características del problema, ambos lugares son insuficientes para lograr un buen nivel diseño y atender un problema en todos sus factores causales y las interacciones con otros problemas. Se requiere de otros lugares o especialistas para el diseño e implementación ya que ambas instancias no cuentan con todas las habilidades necesarias para diseñar opciones de solución para este tipo de problemas. Se debió incluir a otros expertos ubicados dentro y fuera del sistema político con experiencia en el diseño y atención de las principales variables causales del trabajo infantil (económicas, sociales, culturales y educativas), para lograr una estrategia integrada y focalizada de combate al trabajo infantil.

Además, **los lugares definidos para el diseño e implementación de la política no tienen la cercanía necesaria a ciertas partes importantes del problema** para darle atención y solución. A pesar de que los diagnósticos (MIT, 2015) señalaron que un 78% (1,037,587) de las niñas, niños y adolescentes de (5-14 años) trabajan con algún familiar, y que aquí se encuentran localizados poco menos del 50% de los menores en condición de trabajo en México. Esta variable de la atención de las familias de los menores trabajadores no se consideró en los objetivos ni en el mapa de soluciones en el diseño. Están lejos de los ámbitos de conocimiento e intervención de los diseñadores.

Como lo mencionamos en el apartado teórico del capítulo uno donde se señaló que **los diseñadores tienen diferentes capacidades y valores, dependiendo de su ubicación.** Los congresos y la STPS son parte del sistema político y comparte ciertos valores y capacidades complementarias y esto se reflejado en

el diseño cuando la tendencia para la intervención se inclina hacia los aspectos normativos y hacia el entramado de los factores relacionados con la demanda del trabajo infantil. Orientados por la experiencia en ese ramo, los valores “normativos” que predominan condicionaron y restringieron principalmente el planteamiento de los objetivos y la propuesta de soluciones.

El diseño de política pública en contra del trabajo infantil en México se encuentra desnivelado. Como se puede ver en los capítulos dos y el anexo 5, la mayor parte de sus estrategias impulsadas se dirigen a la atención de factores causales relacionados con la demanda de mano de obra infantil. En ello se apostó a su capacidad de coacción para inhibir principalmente a quien demanda de menores para trabajar (empresarios, comerciantes, intermediarios y contratistas). La STPS busca hacer efectiva las disposiciones mediante mecanismos y protocolos de vigilancia dirigida a los empleadores para que no utilicen NNA en sus empresas o comercios.

Si bien esto es un importante avance y una fortaleza de los lugares donde se diseñó la política en México, **la variación de los índices a la baja de los porcentajes de NNA en situación de trabajo no puede ser atribuida totalmente a estas medidas de coacción por norma de la política**, ya que el nivel del diseño no contempló en su inicio otras alternativas de atención para los factores relacionados con la oferta de mano de obra infantil (económicas, culturales y educativas) que orillan a las familias a mandar o utilizar a los NNA en trabajos que afectan su desarrollo y derechos.

ANEXOS

Anexo número 1. Esquema metodológico

Para analizar la política, asumimos como punto de partida modelos o marcos explicativos que nos permitan entender cómo se dio el proceso de la estructuración del diseño de la política en contra del trabajo infantil. La base conceptual está en la noción de las etapas o ciclo de las políticas para focalizar la fase de diseño y sumar los componentes críticos aportados por Patricia Ingraham y Lester Salamon¹¹⁶, debido a que en esa fase se configura el problema y la propuesta de intervención como solución.

Como método, el diseño de la política será analizado desde dos dimensiones de orden analítico: desde el **nivel** del diseño, entendido como el grado en que la política fue diseñada de forma consistente y sistemática o fue resultado de una serie de decisiones de orden ideológico o político; desde el **lugar** del diseño, definido como el ambiente y capacidad institucional en el tiempo donde se construyó la política.

La base de esta propuesta se sustenta en el supuesto de “que tanto el lugar, como el nivel del diseño, variarán para diferentes grupos de política y que dichas variaciones pueden ser entendidas a partir de una serie de factores susceptibles de ser identificados y organizados con fines analíticos”¹¹⁷

La metodología es de tipo descriptivo por lo tanto la investigación es de corte cualitativo mediante un análisis documental (Anexo número 2) de la política mexicana en contra del trabajo infantil, con un recorte desde ciclo de vida de las políticas públicas, hasta las dimensiones sustantivas (nivel y lugar) de la fase de diseño, ubicadas en un periodo determinado (2000-2016) donde se dio el proceso de incorporación a la agenda más visible a la par de una caída en los porcentajes de población en condición de trabajo infantil. Para ello se complementará con un análisis del entorno económico del país en ese mismo periodo, a fin de identificar el modo en que la situación económica nacional podría incidir sobre el trabajo de los menores, por su peso como una de las principales causas alimentadoras de este fenómeno; solo con fines de contextualización del propio problema y del diseño.

Construimos un esquema analítico a partir de seis variables analíticas que nos permite generar información a partir de su identificación y organización para

¹¹⁶ Ingraham, Patricia W. (1987), “Toward More Systematic Consideration of Policy Design”, *Policy Studies Journal*, 15 (4), 611-628.; Salamon, Lester M. (2002), “The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction”, en su edición de *The Tools of Government*, New York: Oxford University Press, 1-47.

¹¹⁷ Ingraham, 1987: 611.

responder a nuestra pregunta e hipótesis de investigación. De esta forma, las categorías (nivel y lugar) serán consideradas como las variables interventoras a partir de la siguiente organización analítica:

Nivel de diseño, que contiene cuatro variables; (1) definición del problema, (2) vínculos causales, (3) objetivos y (4) soluciones planteadas.

1. En esta dimensión se analizará en primer lugar, el cómo los actores incorporaron la definición de la causalidad del problema, así como los aspectos del problema que deben atenderse.
2. La asociación que establecieron con otras variables: nivel de reconocimiento de los vínculos causales con diferentes variables.
3. Qué objetivos se plantearon: refiere al nivel de consenso o de conflicto que se dio en la definición de los objetivos a alcanzar por medio de las políticas junto con el nivel de importancia en la atención del problema.
4. Cómo visualizaron las soluciones: cuál fue la disponibilidad o selección las alternativas de política y los instrumentos, asociado al nivel de la complejidad del problema. Adicionalmente, cómo se consideraron o no las consecuencias o efectos potenciales.

Lugar del diseño, con dos variables: (1) selección del lugar y (2) capacidad institucional.

5. En qué lugar se diseñó la política, y
6. Con qué capacidad de resolución y ejecución se cuenta para atender el problema: tiene que ver con la capacidad (experiencia, conocimientos y recursos económicos) del gobierno o de los ejecutores para llevar a cabo la implementación de las políticas públicas.

Las variables son utilizadas en dos bloques (nivel y lugar) y cada una de ellas representada por seis variables interactuantes que serán alimentadas y desarrolladas con los datos documentales sobre el contexto y decisiones que se han tomado en torno al problema y la política en cuestión, en el periodo de tiempo establecido.

No se trata solo de validar la presencia o ausencia de cada una de las categorías, sino de exponer con datos, cómo y por qué se construyó así. El análisis de estas dos categorías y variables nos permitirán describir cómo las decisiones en la fase de diseño repercuten en la configuración del problema y sus elementos causales, las tentativas de solución, los instrumentos seleccionados, su implementación y los resultados a esperar.

Desarrollaremos una revisión del diseño desde las categorías del nivel y lugar, a través de seis variables que serán observadas a través de un conjunto de elementos y parámetros potenciales que permitirán analizar los productos

oficiales de los diseñadores y donde se percibe el trabajo desarrollado, integrado en un ejercicio de relación que permitan apreciar descriptivamente el nivel y lugar del diseño de la política en revisión. En el siguiente cuadro se muestra cómo se integran estos componentes mencionados que dan sentido metodológico al análisis.

Cuadro integrador metodológico

CATEGORIA	VARIABLES	ELEMENTOS	PARÁMETROS POTENCIALES
Nivel del diseño	Definición del problema Vínculos causales	Estructuración del problema	-Tratabilidad del problema (*) -Ubicación en la agenda política y compromiso con la solución (*) -Consistencia y sistematicidad
	Objetivos Soluciones planteadas	Disponibilidad de alternativas e instrumentos de política (*)	- Instrumentos o soluciones - Implicaciones potenciales
		Objetivos (*)	-Consenso en la definición -Consistencia y sistematicidad
		Atributos de los instrumentos	-Grado de coerción -Grado de intervención -Grado de organización -Grado de visibilidad
		Factor causal que atienden	-Oferta y -Demanda del trabajo infantil
Lugar del diseño	Selección del lugar	Características del lugar	-Definición institucional y/o política -Diversidad de participantes (*)
	Capacidad institucional	Capacidad para diseñar y atender el problema	-Experiencia y conocimientos requeridos (*) -Disponibilidad de recursos (*) -Responsabilidad de la implementación (*) -Criterios de desempeño -Factor causal focalizado

Nota: Es importante resaltar que los elementos y parámetros señalados con asterisco (*) corresponden a las ocho variables teóricas propuestas por Patricia Ingraham, cuyo nivel de abstracción se pone a prueba en este ejercicio para validar su utilidad analítica.

Para complementar el ejercicio analítico, se pretende contrastar los objetivos que se plantean los diseñadores, la relación causal a afectar, junto a los instrumentos seleccionados o las opciones de solución, más una valoración de las características de los mismos instrumentos que permitan describir analíticamente el “nivel” del diseño. Esta concentración buscará ofrecer la oportunidad de visualizar en conjunto y gráficamente las características del nivel del diseño de la

política, por lo que se ocupará un instrumento concentrador (Anexo número 6) que permita describir cada uno de los siguientes elementos del nivel diseño:

1. Instrumentos
2. Objetivos que persiguen
3. Atributos de los instrumentos
4. Factor causal que atiende

En primera instancia, identificaremos los instrumentos seleccionados por los diseñadores expuestos en diferentes documentos oficiales y en informes de las instancias encargadas del diseño de la política y serán agrupados en su alineación a objetivos localizados en el PND y el PSTPS; los objetivos serán sustraídos del PND y PSTPS 2013-2018, así como de dos instrumentos o estrategias de suma importancia para la política en cuestión: los objetivos de la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México (CITI) y del Programa Nacional para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y Proteger a los Adolescentes que Trabajan en Edad Permitida (PRONAPETI).

Para valorar los atributos de los instrumentos, acudiremos a los conceptos de N. Salamom¹¹⁸, que aporta cuatro características comunes que se pueden encontrar en los instrumentos de política utilizados por los gobiernos para solucionar algún problema: grado de coerción, grado de intervención directa, grado de organización y grado de visibilidad. Para ver el grado en que se puede caracterizar a los instrumentos se utilizará una escala nominal que va desde un nivel “bajo” que refiere a una ausencia total o de presencia mínima del atributo; seguir con un grado “medio” como representación de un nivel de básico de injerencia; y al nivel “alto” para aludir a la condición óptima o más favorable posible. Con este componente podemos caracterizar el “lugar” del diseño, dado que refiere a la capacidad o poder del estado reflejados en cada instrumento.

Sobre el componente del factor causal, clasificaremos los instrumentos y los objetivos, ya sea con los factores relacionados con la oferta o con la demanda del trabajo infantil, con el propósito de hacer visibles a que relación causal supone atender cada instrumento, relacionada también con la capacidad institucional.

Sumaremos otro ejercicio analítico básico con los diez componentes (líneas de acción, PSTPS 2013-2018) que integran la política de combate al trabajo infantil en México, donde se integra además de los componentes, tres elementos más para caracterizar su orientación y consistencia, mediante tres variables: nos referimos a las variables de responsabilidad de la implementación y criterios de desempeño, con el factor causal del problema que focaliza, así como la diversidad de participantes involucrados en cada una de las acciones de la estrategia para combatir el trabajo infantil.

¹¹⁸ Salamon, Lester M. (2002), “The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction”, en su edición de *The Tools of Government*, New York: Oxford University Press, 1-47.

Anexo número 2. Documentos analizados y consultados.

- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 1º, 3º, 4º y 123º.
- Ley Federal del Trabajo, Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la Ley Federal de Justicia para Adolescentes.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, México, Gobierno de la República.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y Programas Sectoriales de la STPS: 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018.
- La Convención sobre los Derechos del Niño, por ser el instrumento jurídico más importante en materia de reconocimiento de los derechos de NNA; ratificada por México en 1990. En él se establecen responsabilidades compartidas entre sociedad, Estado, gobierno, comunidades y cuidadores, en el cumplimiento de los derechos de la infancia.
- Los convenios internacionales promovidos por la OIT donde se establecen límites jurídicos sobre el trabajo infantil: Convenio 138, sobre la edad mínima de admisión al empleo del año 1973, con la Recomendación núm. 146; el Convenio 182, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil del año 1999, con la Recomendación núm. 190; el Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201, del año 2011.
- Las encuestas y los resultados de los módulos levantados por el INEGI en 1997 y 1999: la Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas y el segundo de la Encuesta Nacional de Empleo
- INEGI. Módulo de Trabajo Infantil (MTI) 2009, 2011, 2013 y 2015. El Módulo de Trabajo Infantil (MTI), anexo a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), ejercicio entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Documento metodológico. 2014.
- Sistema de Naciones Unidas y el Trabajo Infantil en América Latina y el Caribe: Prioridades para un compromiso común, Grupo Interagencial sobre Trabajo Infantil, Lima, Perú, OIT, 2013.
- OIT, 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. Conferencia Internacional del Trabajo 90 a reunión, Informe I (B).
- OIT, 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. Ed. OIT. Ginebra.
- OIT-IPEC, 2009. Trabajo infantil y pueblos indígenas en América Latina: Una aproximación conceptual, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

- OIT, 2014. ABC del trabajo infantil / Organización Internacional del Trabajo, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC); Oficina de Países de la OIT para México y Cuba. - México, D.F.
- UCW-OIT-UNICEF-BM, La experiencia mexicana en la reducción del trabajo infantil: Evidencia empírica y lecciones políticas, Programa Entendiendo el Trabajo Infantil (UCW), Roma, septiembre de 2012.
- STPS, 2014. El trabajo infantil en México: Avances y desafíos. México, Páginas: 184.
- UNICEF, 1997. Estado Mundial de la Infancia. Tema: Trabajo Infantil. UNICEF. Ginebra. Págs. 32-45.
- UNICEF, 2012. Legislación nacional en materia de infancia. ¿niño objeto de tutela o sujeto de derecho? ¿Intervención tutelar o derecho penal? Serie Intercambios n.º 4, Uruguay. Pag: 11.

Anexo número 3. **Entorno económico y trabajo infantil en México.**

El objetivo de este anexo es mostrar una serie variables de naturaleza económica que pueden tener un efecto sobre el trabajo infantil, ya que éstas reflejan la condición de abundancia, o en su caso escasez, que las familias enfrentan. Como se mencionó en otras partes de este estudio, diversos análisis han llegado a la conclusión de que la principal causa del trabajo infantil es, en muchas ocasiones, la escasez de recursos de las familias.

Los resultados acá expuestos parecerían indicar que las condiciones económicas efectivamente inciden sobre el trabajo de los menores, aunque no son ni el principal, ni el único, determinante de importancia en el caso del trabajo infantil en México. Tomando en consideración este resultado, se presenta a continuación un análisis del entorno económico del país entre 2000 y 2016, a fin de identificar el modo en que la situación económica nacional podría incidir sobre el trabajo de los menores.

El cuadro A del anexo número 8, presenta las principales variables que se requieren para describir el entorno económico en un periodo cualquiera. Estos indicadores corresponden a la economía mexicana durante el periodo 2000-2016 y pueden agruparse en tres grandes rubros, con base en el principal aspecto que reflejan: 1. Indicadores del bienestar de las familias (permiten dar seguimiento y evaluar el bienestar de los habitantes del país); 2. Indicadores de estabilidad macroeconómica (reflejan la solidez de la economía y su resistencia frente a cambios adversos en el entorno económico nacional e internacional); y 3. Indicadores de atención de las necesidades sociales (reflejan las acciones del gobierno para cubrir las carencias de los grupos sociales más desfavorecidos).

Las tres primeras variables del cuadro A (el Producto Interno Bruto, las remuneraciones medias reales y la tasa de desempleo abierto) pertenecen al primer grupo indicado, pues todas ellas reflejan la holgura, o limitaciones, con los que viven las familias en el país. El Producto Interno Bruto (PIB) comprende todas las partidas de ingresos (utilidades, remuneraciones, intereses, etc.) que genera la actividad económica de una nación; cuanto más elevado es su valor, mayor será la probabilidad de que los trabajadores perciban altos ingresos, no obstante, la asociación no es totalmente directa, pues un mayor PIB puede traducirse en muchas ocasiones en mayores beneficios para las empresas, antes que en mayores ingresos para los trabajadores. A pesar de lo anterior, el PIB per cápita de un país es la variable que más comúnmente se emplea para ilustrar la holgura económica con la que viven sus habitantes.

Las remuneraciones medias reales incluidas en el cuadro A, son un índice representativo de las percepciones promedio reales que obtienen los empleados de la industria manufacturera. A pesar de que corresponden únicamente a los

empleados de ésta, son utilizadas frecuentemente como indicador de las percepciones medias reales de los trabajadores de todos los sectores de la economía; esto se debe en parte a que hay una estrecha correlación entre las remuneraciones de los trabajadores de todos los sectores.

Por último, la tasa de desempleo abierto (TDA) indica el porcentaje de integrantes de la población económicamente activa que buscaron empleo durante la semana sin lograr encontrarlo. Cuanto más reducido sea el nivel de la TDA, más relajada será la condición de las familias de la comunidad a la que alude. El indicador empleado en México para medir el desempleo abierto ha sido objeto de múltiples estudios y críticas, pues su definición conlleva la exclusión del desempleo reprimido (personas que por no encontrar trabajo se dedican al hogar o al estudio) y otros problemas que reducen su valor.

Lo anterior provoca que mientras en la mayoría de los países las tasas de desempleo pueden rondar los 10 puntos porcentuales, en México difícilmente pasa de 5 o 6 por ciento. Durante años en los que hubo una sensible caída de la producción, tales como el 2009, la TDA a nivel nacional se ubicó en 5.3%; este nivel contrasta marcadamente con el comportamiento que dicho indicador tuvo en otros países durante ese mismo año, ya que en la mayoría de las naciones se movió en sentido opuesto al crecimiento del PIB, con una escala sensiblemente más amplia. A pesar del problema indicado, la TDA es la variable más utilizada para medir el comportamiento del empleo en el país.

Asociando las tres variables citadas con el número de menores en situación de trabajo, se puede establecer que las dos primeras guardan una relación inversa con esta variable, ya que su crecimiento se traduce en mayor, o menor, medida en una mejoría del bienestar de las familias. Al gozar los hogares de una mayor holgura económica se relajan las presiones para que los menores colaboren con el ingreso familiar y, por lo tanto, resulta más sencillo para los padres de familia mantenerlos en sus casas y en las escuelas.

Entre 2008 y 2012, lapso en el que se presentó un sensible aumento del número de menores en situación de trabajo, las variables tuvieron un comportamiento cambiante. En primer término, el PIB tuvo una severa caída durante 2009, pues en este año se contrajo casi cinco por ciento, en términos reales. Por su parte, las remuneraciones medias reales pagadas en la industria manufacturera cayeron casi 20 por ciento entre el año 2008 y el 2009, produciendo una marcada contracción de la capacidad adquisitiva de las familias en ese periodo. La suma de estos dos factores podría ser en gran medida el principal determinante del ámbito económico del aumento en el número de menores en situación de trabajo que se observó entre el 2008 y el 2012. No se dispone de información que permita corroborar de manera más formal la aseveración previa, pero considerando las asociaciones identificadas en los párrafos precedentes, es probable que la afirmación sea correcta.

Entre el 2012 y el 2014 el PIB mantuvo tasas de crecimiento positivas que oscilan entre el 1.4% y el 2.3%, mientras que las remuneraciones medias reales en manufacturas continuaron aumentando a tasas superiores al 8% anual. Aplicando un esquema de razonamiento similar al del párrafo precedente, es posible pensar que la suma de ambos factores pudo haber sido un elemento esencial para provocar la reducción en el número de menores en situación de trabajo que se observó entre el 2012 y el 2014.

Por último, durante 2015 y 2016 el PIB continuó aumentando a tasas superiores a 2%, en tanto que las remuneraciones medias reales en manufacturas crecieron en promedio 8.3% anual; si el entorno económico descrito para el periodo 2012-2014 efectivamente fue uno de los principales sustentos para la reducción del trabajo infantil que se observó en esos años, podría entonces esperarse que la tendencia de esta variable se haya sostenido, o incluso acentuado hasta los tiempos presentes.

Por lo que respecta a la tasa de desempleo abierto, ésta aumentó más de un punto porcentual entre 2008 y 2009, al pasar de 3.9% a 5.3%. A partir de este último año se mantuvo prácticamente constante en niveles cercanos al 5 por ciento hasta el 2014. Sólo hasta el año 2015 redujo su nivel a menos de 4.5%, cayendo en 2016 a 3.9%. El comportamiento de los últimos dos años parecería ser favorable para la reducción del trabajo infantil; no obstante, en el resto del periodo la variable se mantiene excesivamente estable como para poder identificar alguna asociación significativa con el trabajo infantil. Considerando esto último, resulta preferible no emplear esta variable para intentar explicar el comportamiento del trabajo infantil durante el periodo bajo estudio.

El segundo grupo de indicadores, relativos a la estabilidad macroeconómica, incluye las siguientes tres variables del Cuadro A: la inflación anual, la variación porcentual del tipo de cambio y la tasa de interés real. Estas variables también inciden sobre el trabajo infantil, aunque lo hacen de manera menos directa que las tres primeras. Tanto la inflación anual como la variación porcentual del tipo de cambio y la tasa de interés real, son un reflejo de la solidez y estabilidad de la economía; por lo mismo, un comportamiento favorable de estos indicadores suele provocar un aumento de la inversión, el cual se traducirá en un aumento en la creación de empleos. Al crecer el número de empleos mejora la situación económica de las familias y con ello se reduce la necesidad de que los menores realicen tareas productivas.

Es preciso subrayar que el impacto benéfico sobre el trabajo infantil sólo se presenta hasta una segunda etapa, para dejar clara la posibilidad de que cualquier proceso interfiera con el mecanismo descrito y, consecuentemente, se obstruya la reducción del número de menores en situación laboral.

La tasa de inflación de una economía es uno de los indicadores más relevantes de la estabilidad económica de los países: cuanto más desarrolladas son las estructuras de mercado de un país y las instituciones que regulan su operación,

menor será la inflación característica de las naciones. En particular, una elevada tasa de inflación suele reflejar un manejo irresponsable de la política fiscal por parte de las autoridades gubernamentales, las cuales mantienen gastos superiores a sus ingresos que son financiados mediante la contratación de deuda pública. En este contexto, el gobierno compite con los agentes económicos privados por el financiamiento. Esta situación obliga a los inversionistas a incorporar tasas de interés superiores a las que manejarían en otro entorno para la evaluación de sus proyectos de inversión, conduciendo con ello a la inviabilidad de diversos proyectos, a la reducción del gasto productivo y a la consecuente contracción en la creación de nuevos puestos de trabajo.

Sintetizando las ideas expuestas en el párrafo precedente, resulta posible establecer que cuanto más baja sea la tasa de inflación, más altas pueden ser las inversiones de los agentes económicos privados, mayor la creación de nuevos puestos de trabajo, mayores los ingresos de las familias, y menores las presiones para que haya trabajo infantil.

Por lo que respecta a la tasa de variación en el tipo de cambio, esta suele ser reflejo del estado que guarda la cuenta corriente de un país. Cuando las exportaciones rebasan a las importaciones se genera un superávit en cuenta corriente que puede llegar a producir una revaluación de la moneda local (reducción del tipo de cambio). Por el contrario, cuando las importaciones superan a las exportaciones, el país experimenta un déficit en cuenta corriente; este faltante provocará una depreciación de la moneda local (devaluación del tipo de cambio).

En una economía con tipo de cambio flexible en la que se determina su nivel mediante la oferta y demanda de divisas, los movimientos en la paridad cambiaria provocarán una equiparación tendencial de los flujos de mercancías, hasta que los déficits, o superávits desaparezcan. Partiendo de esta dinámica, resulta posible indicar que un país en el que el tipo de cambio experimenta una depreciación acelerada es una nación en la que los precios internos se encuentran en un nivel demasiado elevado en comparación con los precios externos.

Un entorno de este tipo desalienta la inversión privada, ya que los productores tendrán que cubrir costos más elevados de los que tendría que pagar en cualquier otro país. Así pues, la inestabilidad cambiaria va acompañada de una reducción de las inversiones, motivada por los elevados costos de producción; esto, a su vez, implica una reducción en la creación de puestos de trabajo y con ello se estimula el trabajo de los menores.

Por último, la tasa de interés real es el elemento que más directamente incide sobre las inversiones de los agentes económicos privados. Al momento de evaluar la conveniencia de realizar una inversión cualquiera, el inversionista considera, en primer término, cuánto dinero puede obtener de su capital si en

lugar de invertirlo en el proyecto que tiene en mente, lo deposita en un banco. El rendimiento que el inversionista puede obtener en el banco corresponde, precisamente, a la tasa de interés real. Por lo tanto, un aumento en la tasa de interés real producirá una reducción en la inversión productiva. Lo anterior irá acompañado de una menor creación de puestos de trabajo y, consecuentemente, de un aumento en las presiones hacia el trabajo infantil.

Cabe señalar que la tasa de interés real constituye asimismo el mejor indicador del grado de riesgo de los países: la diferencia entre la tasa de interés real de un país y la que ofrecen sus principales socios comerciales refleja la diferencia entre el riesgo que un inversionista lleva al invertir en el país en cuestión y el que afronta al invertir en los países con los que comercia. Considerando este principio, una menor tasa de interés real no sólo permitirá realizar proyectos de inversión que de otro modo tendrían que ser rechazados, sino que al mismo tiempo asegura al inversionista que afrontará un riesgo más bajo en las inversiones que realice.

De las tres variables mencionadas, tanto la tasa de inflación como la tasa de interés real han tenido un comportamiento sumamente estable entre 2000 y 2016. La tasa de inflación se redujo en dicho lapso de 9.5% anual a 2.8% anual, lo que representa una mejoría de casi siete puntos porcentuales. Este proceso colocó las tasas de inflación internas en niveles muy similares a las de nuestros principales socios comerciales, situación que debió haber tenido un efecto benéfico sobre el empleo y la inversión.

La disminución mencionada se logró gracias a una caída continua de la tasa de inflación anual, la cual sólo tuvo ligeros repuntes en 2007, 2008, 2009, 2012 y 2014. Por su parte, la tasa de interés real se redujo de 0.6% en el año 2000, a 0.1% en el 2016; esta reducción se logró gracias a una disminución continua de su nivel en el periodo indicado, la cual permitió que se sitúe en la actualidad en niveles muy similares a los que tiene en los países que son nuestros principales socios comerciales.

Así pues, el comportamiento de ambas variables, tasa de inflación y de interés real, debió haber sido benéfico para la inversión privada y el empleo, contribuyendo a la disminución del trabajo infantil. No obstante, para saber el grado en que las variables indicadas contribuyeron a la reducción del problema que nos ocupa, sería necesario estimar, en primer término, el impacto que tuvieron sobre la inversión privada, así como la cantidad de puestos de trabajo que crearon las nuevas inversiones.

Por otra parte, la variación en el tipo de cambio tuvo un comportamiento menos estable a lo largo del periodo analizado, mostrando altibajos que, en algunos casos, coinciden con el deterioro de la situación económica. No obstante, las variaciones en el tipo de cambio no sólo reflejan variaciones en el entorno económico, sino que en gran medida son producidos por procesos especulativos

que buscan obtener un beneficio de la inestabilidad de los mercados de divisas. Estos procesos han sido combatidos por las autoridades monetarias mediante estrategias que anulan los beneficios derivados de la especulación, las cuales generan una variación mucho más marcada del tipo de cambio nominal. De este modo, resulta aún más difícil identificar con claridad la asociación que guardan las variaciones en el tipo de cambio y la disminución del trabajo infantil.

El último grupo de variables incluye el séptimo indicador comprendido en el cuadro 1: el “Gasto del Gobierno Federal en Programas para la Superación de la Pobreza”. Esta última variable sólo se encuentra disponible a partir del año 2007, lo que refleja en gran medida la mayor atención que el gobierno federal ha puesto en la atención de este problema, a lo largo de los últimos años. El crecimiento real promedio anual de la variable fue de 6.9% a lo largo de los nueve últimos años, por lo que pudo haber tenido un impacto significativo sobre la reducción del trabajo infantil. No obstante, el efecto preciso que haya tenido sobre el trabajo de los menores depende, principalmente, del modo en que se suministraron los apoyos para combatir la pobreza: Cuanto más se hayan otorgado apoyos que contribuyeran a fortalecer el ingreso de las familias más desprotegidas, mayor pudo haber sido el efecto benéfico sobre la reducción del trabajo infantil. Es preciso señalar que la identificación de las formas precisas que tomaron los apoyos otorgados por el gobierno federal y el modo en que se asocian con la reducción del trabajo infantil, podría ser materia de una investigación aparte. Por lo tanto, basta con señalar que este ha sido un factor que ha incidido favorablemente para la disminución del problema a lo largo de los últimos años, como lo destaca un estudio realizado recientemente en México auspiciado por la UNICEF, el BM y la OIT, denominado: La experiencia mexicana en la reducción del trabajo infantil: Evidencia empírica y lecciones políticas, Programa Entendiendo el Trabajo Infantil (UCW), Roma, septiembre de 2012.

Anexo número 4. **Los objetivos de la política**

Las acciones de combate en contra del trabajo infantil se encuentran inscritas dentro PND en el marco de la política laboral mexicana conformada por cuatro objetivos y metas establecidas en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, y en particular en su Artículo tres, donde ubicamos el objetivo 3.2 Prevención y erradicación del trabajo infantil y protección a menores trabajadores en edad permitida. No obstante, los objetivos se han ampliado y complementado con contribuciones internas y externas principalmente bajo una lógica “incrementalista” que hace difícil identificar la relación entre los objetivos iniciales inscritos en el PND y PSTPS 2013-2018, con las opciones de solución y las causas del problema.

Compromisos que asumió el Gobierno Mexicano con la ratificación de los convenios internacionales¹¹⁹.

Objetivo 1: Prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger a menores trabajadores en edad permitida, mediante un Programa Nacional;

Objetivo 2. Generar estrategias de articulación institucional, mejora de los sistemas de información, así como al desarrollo de acciones transversales y focalizadas que permitan atender las diversas causas y consecuencias del trabajo infantil;

Objetivo 3. Garantizar la protección de los derechos humanos y laborales de las y los adolescentes trabajadores en edad permitida.

Objetivos Plan Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 (PSTPS):

3.2. Prevención y erradicación del trabajo infantil y protección a menores trabajadores en edad permitida

3.2.4 Proporcionar información y asistencia técnica a organizaciones privadas y sociales relacionadas con la prevención y erradicación del trabajo infantil;

3.2.7 Impulsar y elaborar estudios, estadísticas periódicas e investigaciones sobre la ocupación laboral infantil; y

3.2.8 Coordinar con las autoridades del trabajo en las entidades federativas, programas que permitan identificar y erradicar el trabajo infantil.

Derivado de este último objetivo (3.2.8), se constituyó la siguiente comisión:

Objetivos de la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México (CITI):

1. Promover acciones que tengan por objeto la sensibilización y concientización social sobre la necesidad y conveniencia de prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger a las y los trabajadores adolescentes

2. Coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el diseño, ejecución y evaluación de políticas, programas y acciones

¹¹⁹ Son tres líneas de acción que se reconocieron en la retórica como objetivos a lograr.

en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil, así como en la protección del adolescente trabajador.

3. Coordinar acciones con los sectores público, social y privado para promover e impulsar la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente.

4. Establecer medidas que introduzcan, mejoren y amplíen la protección social para mantener a las niñas y niños alejados del trabajo infantil o para retirarlos del mismo.

5. Impulsar la creación, y en su caso el fortalecimiento, de mecanismos contra el trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente.

Objetivos Programa Nacional para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y Proteger a los Adolescentes que Trabajan en Edad Permitida (PRONAPETI):

1. Potenciar de manera efectiva las acciones interinstitucionales.

2. Garantizar y difundir los derechos de niñas, niños y adolescentes con perspectiva de género, a través de los principios de igualdad y equidad.

3. Promover la corresponsabilidad entre la sociedad, el gobierno y la familia.

Objetivos Grupo Interagencial sobre Trabajo Infantil (GITI) y busca contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):

1. Erradicación del trabajo infantil en sus peores formas.

2. Combate al trabajo infantil rural.

3. Combate al trabajo infantil desde los sistemas de producción y culturales de los pueblos indígenas.

4. Erradicación del trabajo infantil doméstico.

5. Generación de conocimiento para obtener estimaciones razonablemente robustas o confiables.

6. Desarrollo e implementación de un sistema de protección social y promoción del trabajo decente.

Anexo número 5. Los componentes iniciales: líneas de acción.

Acción de Política; PSTPS 2013-2018	Diversidad de participantes involucrados	Factor causal por afectar	Responsables de la implementación y criterios de desempeño
Acción 3.2.1 Propiciar la celebración de convenios o acuerdos interinstitucionales e intersectoriales, para prevenir y erradicar el trabajo infantil en el país.	Instituciones públicas y privadas, gobiernos locales, organizaciones patronales y de obreros.	La oferta de trabajo infantil. La demanda de trabajo infantil.	Gobierno federal y todas las instancias con las que suscriba convenios. No cuenta con criterios de desempeño.
Acción 3.2.2 Proponer al Ejecutivo Federal proyectos de iniciativas de ley, reglamentos, decretos y acuerdos para la erradicación del trabajo infantil.	Gobierno Federal, Cámaras legislativas y organismo internacionales que demandan acciones legislativas.	La demanda de trabajo infantil.	Gobierno Federal y Estatales. No cuenta con criterios de desempeño
Acción 3.2.3 Crear, desarrollar, promover y dar seguimiento a los mecanismos de colaboración y coordinación interinstitucional para erradicar el trabajo infantil.	Gobiernos Federal y Estatales integrados en los convenios de acción para combate al trabajo infantil	La demanda de trabajo infantil.	Gobierno Federal. No cuenta con criterios de desempeño.
Acción 3.2.4 Proporcionar información y asistencia técnica a organizaciones privadas y sociales relacionadas con la prevención y erradicación del trabajo infantil.	Agentes encargados de la prevención y erradicación del trabajo infantil en las dependencias federal y estatal. Así como sectores empresariales y dependencias de gobierno.	Actores cercanos a la demanda que debe adaptarse a las nuevas normas en materia de trabajo infantil.	Gobierno Federal y Estatales. No cuenta con criterios de desempeño.
Acción 3.2.5 Instrumentar acciones de sensibilización y concientización a la población, sobre la problemática del trabajo infantil.	Sectores gubernamentales, empresariales y sociales.	Ámbitos de la demanda de trabajo infantil.	Gobierno Federal y Estatales. No cuenta con criterios de desempeño.
Acción 3.2.6 Coordinar y promover con las instancias inspectivas del trabajo federal y local,	Instancias federales y locales encargadas de supervisar y controlar el cumplimiento de las	Empresas objeto de las acciones de supervisión o potenciales	Gobierno Federal y Estatales.

Acción de Política; PSTPS 2013-2018	Diversidad de participantes involucrados	Factor causal por afectar	Responsables de la implementación y criterios de desempeño
estrategias para prevenir y erradicar el trabajo infantil.	normas en materia de trabajo infantil.	demandantes de mano de obra infantil.	No cuenta con criterios de desempeño.
Acción 3.2.7 Impulsar y elaborar estudios, estadísticas periódicas e investigaciones sobre la ocupación laboral infantil en México, para efficientar las políticas públicas.	Analistas de los sectores público y privado.	Lograr un mayor entendimiento del comportamiento del trabajo infantil: sus causas y sus efectos.	Organizaciones e instituciones especializadas. No cuenta con criterios de desempeño.
Acción 3.2.8 Coordinar con las autoridades del trabajo en las entidades federativas, programas que permitan identificar y erradicar el trabajo infantil.	Gobiernos Federal y Estatales	No hay información disponible para su definición, pero focalizan la demanda como objeto de los programas a impulsar.	Gobierno Federal y Estatales. No cuenta con criterios de desempeño.
Acción 3.2.9 Promover el trabajo decente y el respeto a los derechos humanos y laborales de los menores trabajadores en edad permitida.	Autoridades locales y federales responsables de vigilar y controlar el trabajo de menores en edad permitida	Mejora de la demanda en las condiciones laborales de los menores en edad permitida	Gobierno Federal y Estatales. No cuenta con criterios de desempeño.
Acción 3.2.10 Concertar con los sectores público, privado y social la adopción de políticas de protección, en sectores de mayor trabajo infantil.	Sectores e instituciones públicos y privados relacionados con los ámbitos de mayor trabajo infantil.	Se focaliza la demanda, mediante el fortalecimiento de la protección de los derechos de los menores que trabajan.	Gobierno Federal y Estatales, sectores públicos y privados. No cuenta con criterios de desempeño.

Anexo número 6. Los instrumentos, la agenda, los objetivos, atributos y relación causal.

INSTRUMENTOS	UBICACIÓN AGENDA GUBERNAMENTAL	OBJETIVO	ATRIBUTOS*		FACTOR CAUSAL
<p>-Convenios con universidades para desarrollar investigación en el marco del Proyecto interagencial de la UNICEF, BM y la OIT denominado UCW.</p> <p>-Convenios internacionales: Cooperación técnica internacional: Proyecto IPEC: Alto al Trabajo Infantil Agrícola.</p>	<p>PSTPS: Objetivo 3.2.7</p> <p>PSTPS: Acciones 3.2.1</p>	<p>Generación de conocimientos y metodologías en torno al problema.</p>	Nivel de coerción:	Bajo	La oferta del trabajo infantil
			Nivel de intervención directa:	Bajo	
			Nivel de organización:	Medio	La demanda del trabajo infantil
			Nivel de visibilidad:	Medio	
<p>-Instrumentos legislativos: reformas constitucionales, decretos y reglamentos.</p> <p>-Convenios locales e internacionales.</p>	<p>PSTPS: Acción 3.2.2</p>	<p>Generar marco regulatorio que proteja a las NNA y que pueda sancionar de ocurrir.</p>	Nivel de coerción:	Alto	La demanda del trabajo infantil
			Nivel de intervención directa:	Alto	
			Nivel de organización:	Medio	
			Nivel de visibilidad:	Bajo	
<p>-Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Adolescentes Trabajadores (CITI).</p> <p>-Programa Nacional para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y Proteger a los Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida (PRONAPETI)</p> <p>-Foro Internacional sobre la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil: Intercambio de Experiencias Sindicales con América Latina</p>	<p>PSTPS: Objetivo 3.2.8</p> <p>PSTPS: Acción 3.2.3</p> <p>CITI: Objetivos 3 y 4</p> <p>PRONAPETI: Objetivo 3</p>	<p>Generar mecanismos de colaboración y coordinación interinstitucional</p>	Nivel de coerción:	Medio	La demanda del trabajo infantil
			Nivel de intervención directa:	Alto	
			Nivel de organización:	Medio	La oferta del trabajo infantil
			Nivel de visibilidad:	Bajo	
<p>Asesorías, capacitaciones y talleres.</p>	<p>PSTPS: Acción 3.2.4</p> <p>CITI: Objetivos 1 y 3.</p>	<p>Asistencia, difusión y</p>	Nivel de coerción:	Bajo	La demanda

<p>-Red de colaboración para la protección, promoción y difusión de los derechos de niñas, niños y adolescentes.</p> <p>-Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica entre la STPS y la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF).</p> <p>-Carta de derechos humanos y laborales para menores trabajadores en edad permitida</p>	<p>PRONAPETI: Objetivo 3.</p>	<p>corresponsabilidad sobre el problema.</p>	<p>Nivel de intervención directa:</p> <p>Nivel de organización:</p> <p>Nivel de visibilidad:</p>	<p>Medio</p> <p>Bajo</p> <p>Bajo</p>	<p>del trabajo infantil</p>
<p>- Campaña nacional de comunicación social contra el trabajo infantil</p> <p>-Campaña “México sin trabajo infantil”.</p> <p>-Publicaciones: El trabajo infantil en México: avances y desafíos.</p> <p>-Ponencias, Conferencias y Foros.</p> <p>- Formación de Agentes Multiplicadores en metodología SCREAM</p> <p>- Exposición fotográfica “La Hora del Recreo”</p> <p>- Exposición itinerante “Secretos de la Cosecha”</p>	<p>PSTPS: Acción 3.2.5.</p> <p>CITI: Objetivo 1.</p> <p>PRONAPETI: Objetivo 2.</p>	<p>Sensibilizar y concientizar a la población sobre el problema: Sector es gubernamentales, empresariales y sociales.</p>	<p>Nivel de coerción:</p> <p>Nivel de intervención directa:</p> <p>Nivel de organización:</p> <p>Nivel de visibilidad:</p>	<p>Bajo</p> <p>Medio</p> <p>Bajo</p> <p>Bajo</p>	<p>La demanda del trabajo infantil</p> <p>La oferta del trabajo infantil</p>
<p>-Armonización de leyes.</p> <p>-Acciones de inspección (Entre septiembre de 2014 a junio de 2015, se detectaron 4,796 menores y adolescentes en esta condición)</p> <p>- Profesionalización de inspectores del trabajo federales y locales</p> <p>-Protocolos de supervisión</p>	<p>PSTPS: Acción 3.2.6.</p> <p>CITI: Objetivo 5.</p> <p>PRONAPETI: Objetivo 1.</p>	<p>Vigilar el cumplimiento del mandato constitucional de prohibir el trabajo de menores.</p>	<p>Nivel de coerción:</p> <p>Nivel de intervención directa:</p> <p>Nivel de organización:</p> <p>Nivel de visibilidad:</p>	<p>Alto</p> <p>Alto</p> <p>Bajo</p> <p>Bajo</p>	<p>La demanda del trabajo infantil</p>
<p>Estudios e investigaciones: Con 11 universidades locales, INEGI (MTI), ENOE y UCW.</p>	<p>PSTPS: Acción 3.2.7.</p>	<p>Desarrollar estudios, estadísticas periódicas e investigaciones sobre la ocupación</p>	<p>Nivel de coerción:</p> <p>Nivel de intervención directa:</p>	<p>Bajo</p> <p>Bajo</p>	<p>La demanda del trabajo infantil</p>

Publicaciones: El trabajo infantil en México: avances y desafíos.		laboral infantil en México.	Nivel de organización:	Bajo	La oferta del trabajo infantil
			Nivel de visibilidad:	Bajo	
<p>-Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Adolescentes Trabajadores (CITI).</p> <p>- Cooperación técnica internacional: Proyecto IPEC: Alto al Trabajo Infantil Agrícola.</p>	<p>PSTPS: Acción 3.2.8.</p> <p>CITI: Objetivos 1, 2, 3, 4 y 5.</p> <p>PRONAPETI: Objetivo 1.</p>	<p>Coordinar programas con las autoridades del trabajo en las entidades federativas que permitan identificar y erradicar el trabajo infantil.</p>	Nivel de coerción:	Medio	La demanda del trabajo infantil
			Nivel de intervención directa:	Medio	
			Nivel de organización:	Medio	
			Nivel de visibilidad:	Bajo	
<p>-Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones</p> <p>-Reglamento Federal de Seguridad y Salud en el Trabajo</p> <p>-Protocolo de Inspección para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y Proteger a los Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida</p> <p>-Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Adolescentes Trabajadores (CITI)</p>	<p>PSTPS: Acción 3.2.9</p> <p>CITI: Objetivos 1, 2, 3 y 5.</p>	<p>Promover el trabajo decente y el respeto a los derechos humanos y laborales de los menores trabajadores en edad permitida.</p>	Nivel de coerción:	Alto	La demanda del trabajo infantil
			Nivel de intervención directa:	Alto	
			Nivel de organización:	Medio	
			Nivel de visibilidad:	Bajo	
<p>-Distintivos: “México sin Trabajo Infantil”</p> <p>-Distintivo Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil (DEALTI)</p> <p>-Distintivo México Sin Trabajo Infantil (DIMESTI)</p> <p>-Reconocimiento gubernamental a la responsabilidad social de las empresas</p> <p>-Exposiciones: “Secretos de la cosecha”</p>	<p>PSTPS: Acción 3.2.10.</p> <p>CITI: Objetivo 3.</p> <p>PRONAPETI: Objetivo 3.</p>	<p>Adoptar políticas de protección en sectores de mayor trabajo infantil.</p>	Nivel de coerción:	Medio	La demanda del trabajo infantil
			Nivel de intervención directa:	Medio	
			Nivel de organización:	Bajo	
			Nivel de visibilidad:	Bajo	

Anexo número 7:

Cuadro: La “complejidad” del problema como dimensión analítica.

<i>Dimensión</i>	Concepto operativo	Problema: trabajo infantil
<i>Especificidad</i>	Ambiguo/Específico	Ambiguo: público amplio interesado
<i>Significado social</i>	Socialmente significativo o no significativo	Relacionado con niños: ampliamente significativo; cualidad de “valencia” ¹²⁰
<i>Relevancia temporal</i>	Con vida y efectos de largo plazo	Ha favorecido ser expuesto a un público más numeroso
<i>Complejidad</i>	Definición: técnica o accesible al público en general	Definido con acento técnico más para fines normativos y de medición.
<i>Procedencia temporal</i>	Problema con o sin un precedente	Ante la falta de un precedente el problema se ha extendido a nivel mundial
<i>Velocidad</i>	Se desarrolla rápidamente o lentamente	Se desarrolla rápidamente en algunos sectores y otros lentamente.

Fuente: Elaboración propia con base en las categorías de Cobb y Elder, 2003. Formación de la Agenda: El caso de la política de los ancianos. En (ed) L.F. Aguilar Villanueva, Problemas políticos y Agenda de Gobierno (77 – 104). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

¹²⁰ Nelson, Bárbara, 1978 “Setting the Public Agenda: The Case of Child Abuse”, en Judith May y Aaron Wildavsky (eds.), The Policy Cycle. Beverly Hills, Cal., Sage.

Anexo número 8:

Tabla: contexto económico.

Entorno Económico y Social									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Producto Interno Bruto									
Millones de pesos a precios de 2008	10,288,981.7	10,226,682.4	10,240,173.3	10,385,857.1	10,832,004.0	11,160,492.6	11,738,671.7	12,087,601.9	12,256,863.5
Crecimiento real anual	5.3%	-0.6%	0.1%	1.4%	4.3%	3.0%	5.0%	3.1%	1.4%
Índice de las remuneraciones medias reales en manufacturas. Base 2006=100	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	101.2	100.0
Tasa de desempleo abierto	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	3.5%	3.5%	3.6%	3.9%
Inflación anual. Base dic. 2010=100	9.5%	6.4%	5.0%	4.5%	4.7%	4.0%	3.6%	4.0%	5.1%
Tipo de cambio (variación porcentual anual)	-1.0%	-1.9%	4.8%	11.2%	4.1%	-3.9%	0.5%	0.0%	2.8%
Tasa de interés real de los pagarés a 28 días con rendimiento liquidable al vencimiento	0.6%	0.6%	0.1%	0.2%	0.1%	0.5%	0.3%	0.3%	0.1%
Gasto del Gobierno Federal en programas para superación de la pobreza									
Total*	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	167,332	203,345
Relaciones Exteriores	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	169	163
Hacienda y Crédito Público	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	6,789	11,612
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	6,481	7,219
Comunicaciones y Transportes	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	5,741	7,209
Economía	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	1,386	1,328
Educación Pública	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	26,956	26,891
Salud	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	24,405	29,497
Trabajo y Previsión Social	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	74	107
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	1,582	2,206
Medio Ambiente y Recursos Naturales	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	5,162	5,340
Aportaciones a Seguridad Social	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	5,393	6,101
Desarrollo Social	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	38,639	52,052
Provisiones Salariales y Económicas	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	2,102	5,120
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	42,451	48,499
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	ND	2
Instituto Mexicano del Seguro Social	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	ND	ND
Crecimiento real anual	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	ND	21.5%
Porcentaje del PIB	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	1.4%	1.7%

Referencias bibliográficas.

Aguilar, Luis F., 1992. "Estudio Introdutorio", en *La Hechura de las políticas*, México: Porrúa.

Aguilar, Luis F., 2010. *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Nauman para la libertad.

Aguilar, Luis F., 2011a. "Políticas Públicas y Transversalidad", en José María Ramos, José Sosa y Félix Acosta (coord.), *La evaluación de políticas públicas en México*. México: COLEF e INAP, pp. 23-44.

Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti, 1993. *Hacia un enfoque amplio de política pública*, en *Revista de Administración Pública (RAP)*, No. 84, México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). pp. 25-81.

De Leon, Peter, 1988. "The Contextual Burdens of Policy Design", *Policy Studies Journal*, 17 (2), 297-309.

Dunn, William, 1981. *An introduction: Public Policy Analysis*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Dussauge, Mauricio I. 2014, *Guía de Estudio de la Materia: Diseño e implementación de políticas Públicas, Primera Parte. El diseño de Políticas Públicas. Maestría en Políticas Públicas Comparadas 2014-2015*. FLACSO, México.

Gordard, Philipp, 2003. *Contre le travail des enfants Desmaret*, Estrasburgo, 2001, Virus editorial, Barcelona.

Hood, Christopher, 2007. "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades", *Governance*, 20 (1), 127-144.

Hill, Michael y Peter Hupe, 2009. "Introduction", en *Implementing Public Policy: an Introduction to the Study of Operational Governance*. Inglaterra: Sage Publications, pp. 1-17.

Howlett, Michael y Jeremy Rayner, 2013. "Patching vs. Packaging in Policy Formulation: Complementary Effects, Goodness of Fit, Degrees of Freedom, and Feasibility in Policy Portfolio Design", *Annual Review of Policy Design*, 1 (1), 1-19.

INEGI. Módulo de Trabajo Infantil (MTI) 2013. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Documento metodológico. 2014.

Ingraham, Patricia W., 1987. "Toward More Systematic Consideration of Policy Design", *Policy Studies Journal*, 15 (4), 611-628.

IPEC, 2009. Trabajo infantil y pueblos indígenas en América Latina. Una aproximación conceptual. Lima: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Organización Internacional del Trabajo. 120 p.

Lasswell, Harold, 1971. *A Pre-view of Policy Sciences*, Elsevier, New York.

Lasswell, Harold, 1992. "Orientación hacia las políticas", en Aguilar Villanueva Luis F. (ed.) *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa, pp. 79-103.

Merino, Mauricio. 2008, La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No 41, junio. Caracas, Venezuela.

Módulo de Trabajo Infantil MTI, 2015: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: documento metodológico/Instituto Nacional de Estadística y Geografía.- México : INEGI, c2016.

Nelson, Bárbara, 1978 "Setting the Public Agenda: The Case of Child Abuse", en Judith May y Aaron Wildavsky (eds.), *The Policy Cycle*. Beverly Hills, Cal., Sage.

OIT – IPEC, 2013. Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil. Estimaciones y tendencias mundiales entre 2000 y 2012.

Parsons, Wayne, 2007. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO-México y Niño y Dávila Editores, pp. 1-75.

Peters, B. Guy, 2002. "The Politics of Tool Choice", en Lester M. Salamon (ed.), *The Tools of Government*, New York: Oxford University Press, 552-564.

Rittel, Horst y Webber, Melvin, 1973., "Dilemmas in a General of Planning", en *PolicySciences*, núm 4. Pp. 155-169.

Robichaux, David, 2007. Familia y Diversidad en América Latina. Estudios de casos, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), septiembre.

Salamon, Lester M., 2000, "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction", en su edición de *The Tools of Government*, New York: Oxford University Press, 1-47.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F., 2008, *Análisis y gestión de políticas públicas*, España, Madrid: Ariel, p. 35-125.

UCW (Programa Entendiendo el Trabajo Infantil), 2012. *La Experiencia Mexicana en la Reducción del Trabajo Infantil: Evidencia empírica y lecciones políticas*. Roma, septiembre.

UNICEF, 1997. *Estado Mundial de la Infancia 1997*. Nueva York, Estado Unidos de América.