



Organización
Internacional
del Trabajo



Iniciativa Regional
América Latina y el Caribe
Libre de Trabajo Infantil



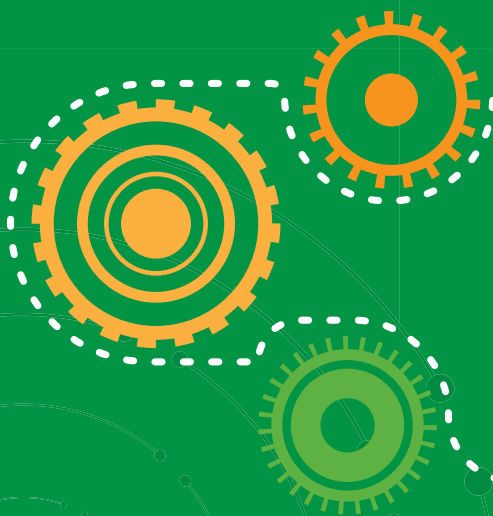
NACIONES UNIDAS

CEPAL

MODELO DE IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO DE TRABAJO INFANTIL



SISTEMATIZACIÓN DE LA
IMPLEMENTACIÓN EN NUEVE PAÍSES
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2021
Primera edición 2021

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

FUNDAMENTALS

Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil. Sistematización de la implementación en nueve países de América Latina y el Caribe / Organización Internacional del Trabajo; Servicio de Principios y derechos fundamentales en el trabajo (FUNDAMENTALS), Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima: OIT, 2021.

ISBN: 978-92-2037010-0 (Web PDF)

Publicado también en inglés: *Child Labour Risk Identification Model. Systematization of implementation in nine countries in Latin America and the Caribbean.*

ISBN: 978-92-2037012-4 (Web PDF)

Publicado también en francés: *Modèle d'identification du risque de travail des enfants. Systématisation de la mise en œuvre dans neuf pays d'Amérique latine et les Caraïbes.*

ISBN: 978-92-2038889-1 (Web PDF)

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación ha sido elaborada por Valentina Cortínez, Consultora, para CEPAL-OIT, y coordinada por Andrés Espejo, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y Ana López Castelló de la Oficina de FUNDAMENTALS en Lima.

Este informe de la OIT ha sido posible gracias a la financiación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) bajo los acuerdos RLA/17/11/ESP y RLA/16/02/ESP y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) bajo los acuerdos RLA/17/01/ESP y RLA/14/04/SPA. El diseño de la publicación ha sido posible gracias a la financiación del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL) bajo el acuerdo GLO/18/19/USA en el marco de los proyectos de apoyo a la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil.

Su contenido no refleja necesariamente las opiniones o políticas de la AACID, AECID y USDOL, y la mención en el mismo de marcas registradas, productos comerciales u organizaciones no implica que los Gobiernos de España y los Estados Unidos los apruebe o respalde.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns.

Visite nuestro sitio web: www.ilo.org/trabajoinfantil

Disponible únicamente en versión PDF
Fotocompuesto por Angélica Mori, Lima, Perú



Agradecimientos

Este documento forma parte de los productos del proyecto CEPAL-OIT “Investigación para la acción: acelerando la reducción del trabajo infantil en América Latina y el Caribe”, una acción interagencial promovida por la OIT en su calidad de Secretaría Técnica de la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil, que busca generar conocimiento para mejorar la toma de decisiones de políticas dirigidas a la prevención y erradicación sostenida del trabajo infantil en la región.

El informe ha sido preparado por Valentina Cortínez, consultora de CEPAL-OIT, coordinado por Andrés Espejo, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Se agradece a Ana López Castelló, María Olave y Noortje Denkers, de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, por los valiosos comentarios formulados a versiones previas de este documento. Asimismo, se agradece especialmente a Alejandra González (Chile), César Marchá y Hugo Romero (Colombia), Esmirna Sánchez (Costa Rica), Claudia Peneleu (Guatemala), Susana Casado (México), María Kathia Romero (Perú), Soledad Villafaña (CEPAL-Buenos Aires), Resel Melville (OIT-Caribe) y Maria Cláudia Falcão (OIT-Brasil), así como al conjunto de actores clave públicos y privados que han participado entregando su experiencia sobre la implementación del Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil en sus países.

ÍNDICE

Introducción 5

1 Origen de los Modelos de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil 6

2 Implementación de los modelos de riesgo en nueve países de la región 13

2.1 Antecedentes 14

2.2 Etapas en la implementación de los modelos 15

2.3 Desafíos y nudos críticos de la implementación de los modelos de riesgo 17

2.4 Facilitadores de la implementación de los modelos de riesgo 21

2.5 Buenas prácticas 24

3 Resultados de la implementación de los modelos de riesgo 27

4 Recomendaciones 32

5 Experiencia de implementación de los modelos por país 34

5.1 Argentina 35

5.2 Brasil 36

5.3 Chile 38

5.4 Colombia 40

5.5 Costa Rica 42

5.6 Guatemala 44

5.7 Jamaica 46

5.8 México 47

5.9 Perú 49



Introducción

Desde el año 2016 hasta la fecha, en un esfuerzo conjunto entre la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil (IR), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) —a través de su Oficina Regional para América Latina y el Caribe— y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se diseñó e implementó una herramienta para la identificación del riesgo de trabajo infantil.

Este proceso condujo a la elaboración del **Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI)**, una herramienta que permite, a partir de la información estadística existente en los países, identificar los territorios más propensos al trabajo infantil y estimar el peso de diversos indicadores asociados. Posteriormente, surgió el **Índice de Vulnerabilidad al Trabajo Infantil (IVTI)**, herramienta complementaria que sintetiza un conjunto de variables, provenientes de registros administrativos, relacionadas con el riesgo al trabajo infantil.

Con la aplicación de ambos instrumentos, la IR busca contribuir al fortalecimiento de políticas y respuestas nacionales y locales para actuar en los territorios más vulnerables al trabajo infantil y acelerar su erradicación.

El informe que se presenta a continuación sistematiza la implementación de los modelos en nueve países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Jamaica, México y Perú, con el objetivo de poner en valor la experiencia y aportar elementos para futuras aplicaciones. En el documento se describen los procesos y las acciones llevadas a cabo desde que se gesta la idea hasta su ejecución, se identifican los desafíos, aprendizajes y buenas prácticas del proceso en cada país.

Si bien todos los países implementaron un mismo modelo (Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, Jamaica y México, el MIRTI; y Chile y Costa Rica, el IVTI), la diversidad de contextos político-institucionales y las características del trabajo infantil en cada país, brindan una amplia gama de experiencias y aprendizajes relevantes tanto para la propia Iniciativa Regional, como para otras instituciones y redes interesadas en aplicar estas herramientas en un futuro.

El informe se divide en cinco secciones. La primera explica el origen de los modelos de riesgo MIRTI e IVTI, señalando los procesos, instancias y preguntas que impulsaron el desarrollo de estos instrumentos. En la segunda se describen los momentos de la implementación de los modelos y se analizan los desafíos, los facilitadores y las buenas prácticas de la experiencia en los países. La tercera y cuarta sección presentan, respectivamente, los resultados y las recomendaciones. Por último, en la quinta sección, se hace una breve descripción de la experiencia de cada país, destacando las particularidades de la implementación del modelo en cada uno y los contextos institucionales.

Este estudio fue elaborado con base en la revisión de documentos y en entrevistas semi-estructuradas a agentes clave en la implementación de los modelos en cada país, así como al equipo técnico responsable en la CEPAL y en la OIT.

The background is a solid green color with abstract geometric patterns. A large, thin orange circle is centered on the left side. A smaller white circle is located at the bottom center. A dashed white line runs horizontally across the middle, and another dashed white line runs vertically from the bottom center circle. There are also several small orange dots scattered across the background.

1

ORIGEN DE LOS MODELOS DE IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO DE TRABAJO INFANTIL

PREVENIR, ARTICULAR Y TERRITORIALIZAR LAS POLÍTICAS DE TRABAJO INFANTIL PARA ACELERAR SU REDUCCIÓN: LOS DESAFÍOS QUE DAN ORIGEN A LOS MODELOS DE RIESGO



Hacia el año 2013, América Latina y el Caribe afrontaba un importante desafío para alcanzar el objetivo de erradicar el trabajo infantil y proteger a las personas adolescentes en trabajos permitidos. Aunque la región había avanzado en la reducción del trabajo infantil, el ritmo se había desacelerado y se observaba un incremento en el trabajo infantil peligroso¹.

Ambas evidencias encendieron la alerta e impulsaron un análisis sobre las estrategias que se habían puesto en marcha y la eficacia de los resultados alcanzados. El modelo de intervención implementado hasta ese momento —centrado esencialmente en impulsar políticas, programas y servicios públicos de protección² de carácter nacional— había dado buenos resultados, no obstante, estaba mostrando sus límites. Ante esto, se identificaron dos alternativas: continuar con la estrategia probada o abrir un espacio con los países para pensar nuevas formas de abordar el trabajo infantil en la región.

Así, en el marco de la III Conferencia Mundial sobre el Trabajo Infantil (Brasilia, 2013), el Gobierno de Brasil convocó a los gobiernos de los 12 países de América Latina y el Caribe presentes en el evento para discutir la posibilidad de iniciar una nueva fase de trabajo que impulsara la acción y mejorara el desempeño de las políticas para lograr la eliminación de las peores formas de trabajo infantil para 2016³. Entre octubre y diciembre de ese mismo año, los 12 países se constituyeron en el **grupo promotor**⁴ para diseñar una nueva respuesta orientada a superar el estancamiento en la reducción del trabajo infantil y avanzar hacia su erradicación sostenida en la región.

1 De acuerdo con el Convenio OIT núm. 182 y su Recomendación núm. 190, el trabajo peligroso son todas aquellas actividades que por su naturaleza o por las condiciones en que se llevan a cabo, es probable que dañen la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

2 “El abordaje de protección busca restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de trabajo infantil, a través de: i) retirar del trabajo a los niños, niñas y adolescentes con edades inferiores a la mínima legal de admisión al empleo; ii) retirar del trabajo peligroso a los y las adolescentes y iii) sustituir esas actividades por trabajos protegidos o alternativas formativas adecuadas” (Iniciativa Regional, s/f. p. 3).

3 Cabe precisar que en ese momento la meta de erradicación del trabajo infantil estaba fijada, a nivel global, para 2016 en la Hoja de Ruta de La Haya y a nivel global para 2020, en la agenda Hemisférica de Trabajo Decente. En ese entonces aún no se habían adoptado los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, 2015), que incluyeron la Meta 8.7, la cual llama a “poner fin al trabajo infantil en todas sus formas para 2025”.

4 Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Como resultado, en el año 2014 en el marco de la 18ª Reunión Regional Americana de la OIT (Lima, Perú), 24 países de la región firmaron la **Declaración de Constitución de la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil**⁵, un instrumento de cooperación intergubernamental y tripartito que en la actualidad reúne a 30 países de la región⁶ comprometidos con poner fin al trabajo infantil para el año 2025. Hacia fines de 2014, la Iniciativa ya contaba con un marco de gestión aprobado que definía objetivos, resultados esperados y líneas de acción⁷, así como un primer plan de trabajo 2014-2015. También había definido una estructura operativa⁸ y temas prioritarios de intervención⁹.

El trabajo que venía realizando la Iniciativa se vio reforzado en 2015 con la aprobación de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** y la incorporación de la **Meta 8.7**, que llama a adoptar medidas inmediatas y eficaces para poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.

El trabajo que venía realizando la Iniciativa se vio reforzado en 2015 con la aprobación de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** y la incorporación de la **Meta 8.7**, que llama a “adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”.

De este modo, la **Agenda 2030** convierte la erradicación del trabajo infantil en una prioridad global que confiere mayor legitimidad, pertinencia y relevancia a lo que la Iniciativa Regional venía trabajando.

A partir del impulso dado por los ODS, la Iniciativa diseña en 2015 el **Marco Acelerador de Políticas (MAP)**¹⁰, una estrategia que busca contribuir a acelerar la reducción del trabajo infantil al año 2025. El MAP introduce innovaciones en los enfoques clásicos de abordaje de la erradicación del trabajo infantil, proponiendo **la articulación de servicios y la territorialización de la política como nuevos énfasis**. Con ambos enfoques, se busca aprovechar las inversiones ya existentes de los estados, organizando de manera efectiva en los gobiernos subnacionales los servicios de educación, salud, protección social, entre otras, para evitar la incorporación al trabajo de niños, niñas y adolescentes.

5 Ver: <https://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/Declaracion-IR-es.pdf>

6 Los 30 países son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

7 Ver: <https://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/iniciativa-regional-documento-marco.pdf>

8 Ver: <https://www.iniciativa2025alc.org/es/ir/comotrabajamos>

9 Ver: <https://www.iniciativa2025alc.org/acelerar/>

10 Para mayor información, ver: http://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/estrategia-para-acelerar-la-reduccion-del-trabajo-infantil-en-alc-al-2025_0_0.pdf

Frente a estos nuevos énfasis, y con el fin de aprovechar la capacidad del sistema de Naciones Unidas en la región, **la OIT promovió una alianza con la CEPAL** para ayudar a operativizar el modelo de intervención diseñado por la Iniciativa. Esta alianza se considera virtuosa en varios sentidos: i) fortalece la legitimidad de la Iniciativa Regional al contar con el trabajo conjunto de OIT y CEPAL; ii) aumenta la capacidad técnica al fortalecer el componente de generación de conocimiento con la experiencia de la CEPAL; y iii) promueve la adhesión de otros sectores de gobierno de los países con los cuales la CEPAL tiene una trayectoria de trabajo.

A la fecha, la acción interagencial OIT-CEPAL se ha concretado en: i) un estudio regional sobre desigualdad; ii) el diseño de dos modelos de riesgo de trabajo infantil; y iii) un proceso institucionalizado de asistencia técnica en nueve países de la región para la implementación de los modelos de riesgo.

LOS MODELOS DE IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO DE TRABAJO INFANTIL



La primera acción que se realizó a partir de la colaboración OIT-CEPAL fue realizar un estudio titulado “Trabajo infantil, pobreza y desigualdad”, el cual —con base en una revisión de literatura— identificó los determinantes del trabajo infantil (factores de riesgo y de protección) y experiencias de aplicación de tales determinantes en modelos estadísticos. Un hallazgo importante del estudio fue entender que los determinantes del trabajo infantil no se distribuyen de forma homogénea al interior de los países, por el contrario, se concentran en ciertos territorios. Por lo tanto, el riesgo de iniciar una trayectoria de trabajo infantil se vincula con el lugar donde viven niños, niñas y adolescentes.

Al final de este estudio surgió una primera idea de lo que después sería el **Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI)**: elaborar un instrumento que permita, a partir de la información estadística disponible en los países, estimar a nivel subnacional el riesgo de niños, niñas y adolescentes de ingresar al trabajo infantil. Esto significaba un reto porque las estadísticas sobre trabajo infantil de los países no permiten una desagregación mayor a la de la primera división administrativa del país (región, provincia, departamento), es decir, impide hacer estimaciones a nivel local (municipio, centro poblado, cantón, etc.). Para responder a ello, CEPAL propone elaborar una herramienta que integre las estadísticas de trabajo infantil con los censos de población y la información administrativa para poder estimar a nivel territorial el riesgo de trabajo infantil.

En agosto de 2016 se presentan los resultados del estudio y la idea de la herramienta en un taller de expertos convocado por la Iniciativa Regional¹¹, y ya en noviembre del mismo año, en la III Reunión Presencial de la Red de Puntos Focales de la Iniciativa Regional¹², se presenta una primera versión del MIRTI, que incluyó los resultados de un ejercicio piloto de aplicación utilizando datos de República Dominicana. Este piloto permitió identificar, a través de mapas, los territorios en los cuales había mayores probabilidades de trabajo infantil, así como el peso de diversos indicadores de riesgo en dichos territorios. El MIRTI despertó el entusiasmo e interés de la Red de Puntos Focales, quienes aprobaron su continuidad¹³.

Posterior a ese evento, el MIRTI fue presentado en múltiples instancias que ayudaron a mejorar la propuesta inicial hasta llegar a un modelo robusto y flexible, susceptible de aplicarse en distintas realidades de los países que integran la Iniciativa. Entre agosto de 2016 y marzo de 2017, el modelo fue sometido a un proceso de validación que incluyó a expertos y expertas de la Agencia Brasileira de Cooperación (ABC); la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); el Departamento de Trabajo de Estados Unidos (USDOL); la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO)-Proyecto GIZ; la Organización Panamericana de la Salud (OPS); el programa Understanding Children's Work (UCW) y especialistas y estadísticos de la propia OIT y de la CEPAL.

Finalmente, se completa el diseño del **Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI)**, herramienta que permite, a partir de la información estadística disponible en los países, identificar los territorios más propensos al trabajo infantil y estimar el peso de diversos indicadores asociados al riesgo de trabajo infantil. Su fin es fortalecer el diseño de políticas públicas entregando información desagregada a nivel subnacional que permita focalizar y definir intervenciones pertinentes para interrumpir la trayectoria del trabajo infantil.



11 Taller de expertos. Análisis y validación del Marco Acelerador de Políticas para la Reducción del Trabajo Infantil en países de América Latina y el Caribe. 2 y 3 de agosto de 2016, Lima, Perú. Participaron representantes tripartitos de la Red de Puntos Focales de la Iniciativa Regional y especialistas de OPS, GIZ, USDOL y AECID.

12 Un desafío compartido. América Latina y el Caribe libre de trabajo infantil en 2025. Tercera reunión presencial de Puntos Focales de la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil. Del 28 de noviembre al 2 de diciembre de 2016, Fortaleza, Brasil.

13 Ver: https://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/memoria_IIIReunionPresencialIR2016_VF.pdf

Desde abril de 2017 se inició el proceso de aplicación en un grupo de países que formalizaron su interés por aplicar el modelo y que reunían un conjunto de criterios básicos de viabilidad definidos por la OIT y la CEPAL. Se formalizó la participación de Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú, que fueron los países piloto, cuyo proceso y resultados permitieron robustecer el modelo y hacerlo más flexible para responder a las distintas realidades de cada uno. Los resultados obtenidos fueron presentados durante la IV Conferencia Mundial sobre Erradicación Sostenida del Trabajo Infantil (Buenos Aires, noviembre 2017)¹⁴.



A mediados de 2018, se sumaron a la aplicación de los modelos de riesgo Chile, Costa Rica, Jamaica y Guatemala y más recientemente a comienzos de 2020, Paraguay. Durante este proceso, se elaboró una propuesta alternativa al MIRTI, denominada **Índice de Vulnerabilidad al Trabajo Infantil (IVTI)**, en respuesta a las particularidades de algunos países, que hacía imposible implementar el modelo original. Esta herramienta busca sintetizar en un índice un conjunto de variables, provenientes de registros administrativos, relacionadas con el riesgo de trabajo infantil, para identificar los territorios que se encuentran más vulnerables. Esta metodología permitió satisfacer la demanda de aplicación de Chile y Costa Rica.

Varios elementos hacen del MIRTI y del IVTI una iniciativa innovadora en relación con otras acciones orientadas a la prevención y la erradicación del trabajo infantil. En primer lugar, es un instrumento que apoya una estrategia preventiva, orientada a intervenir en aquellos factores asociados a la mayor prevalencia del trabajo infantil, con el fin de interrumpir la trayectoria de niños, niñas y adolescentes hacia un ingreso precoz al mercado de trabajo. En segundo lugar, subyace al modelo una mirada territorial sobre el trabajo infantil, entendiendo que los factores que explican su mayor presencia no se distribuyen de forma homogénea al interior de los países. Esta mirada territorial significa un cambio de enfoque en el abordaje del problema y en la búsqueda de soluciones, porque promueve el tránsito desde políticas públicas de carácter nacional hacia el diseño de acciones a nivel local. En tercer lugar, fortalece una mirada multicausal del trabajo infantil, lo que en términos institucionales se traduce en intervenciones intersectoriales e interinstitucionales que superan el enfoque tradicional.

¹⁴ Ver: <https://www.iniciativa2025alc.org/child-labour-risk-model/>

Cada país ha seguido una ruta de implementación diferente, dentro de una misma estructura, adaptando el proceso a la particularidad de su contexto político e institucional.

Por último, el hecho de que el MIRTI surja como respuesta a un diagnóstico colectivo de quienes lideran la agenda para la prevención y erradicación del trabajo infantil en la región, es también un aspecto muy innovador y explica en parte su éxito, que se refleja en un alto nivel de apropiación y uso de la herramienta en los países donde se implementó.

A lo largo de este informe, se resaltarán los aspectos comunes que caracterizaron el proceso de implementación de los modelos de riesgo en los distintos países, y que fueron clave para su desarrollo. En este sentido, es relevante señalar que cada país ha seguido una ruta de implementación diferente, dentro de una misma estructura, adaptando el proceso a la particularidad de su contexto político e institucional. Así, se han adecuado herramientas y procesos de asistencia técnica, aplicando diferentes niveles de diálogo y coordinación interinstitucional.



2

**IMPLEMENTACIÓN
DE LOS MODELOS DE
RIESGO EN NUEVE
PAÍSES DE LA REGIÓN**

2.1 Antecedentes

En abril del año 2017 se inició el piloto de aplicación de los Modelos MIRTI e IVTI (en adelante, los modelos de riesgo) en un grupo de países que manifestaron su interés por participar y que reunían un conjunto de criterios básicos de viabilidad definidos por OIT y CEPAL, entre los que se destacan: i) disponer de información pertinente, actualizada y accesible; ii) contar con la voluntad política de la autoridad competente en cada país; y iii) asignar recursos institucionales y técnicos para el proceso. Este primer grupo estuvo conformado por Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú, y en un segundo momento se incorporaron Guatemala, Jamaica, Chile y Costa Rica.

La estrategia de trabajar con países piloto tuvo dos objetivos: i) validar en la práctica la herramienta para identificar ajustes y optimizarla y ii) motivar a otros países miembros de la Iniciativa, a partir de la socialización de los avances y los resultados de la experiencia. Esto último se hizo incorporando en las reuniones mensuales de la Iniciativa Regional el seguimiento al avance de la implementación de los modelos y promoviendo intercambios sur-sur entre los países.

A raíz de la expresión de interés de Chile y de Costa Rica, se identificó que el MIRTI, herramienta que estaba siendo piloteada en el primer grupo de países, no resultaba la más adecuada para las características del trabajo infantil y la disponibilidad de información en estos países¹⁵. Por estas razones, se decidió diseñar una herramienta complementaria llamada Índice de Vulnerabilidad al Trabajo Infantil (IVTI), que se aplicó primero en Chile y posteriormente en Costa Rica entre 2018 y 2019.

Hay una amplia gama de experiencias que desde una mirada global revelan cuáles son los aspectos centrales requeridos para una implementación exitosa de los modelos, más allá de las especificidades de cada país.

A continuación, se analiza de forma integrada la implementación de ambos modelos en los nueve países señalados. Es relevante indicar que todos los países han seguido una ruta similar, no obstante, bajo una diversidad de contextos políticos, técnicos, financieros e institucionales. De este modo, hay una amplia gama de experiencias que desde una mirada global revelan cuáles son los aspectos centrales requeridos para una implementación exitosa de los modelos, más allá de las especificidades de cada país.

¹⁵ En el caso de Costa Rica, tenían una baja proporción de trabajo infantil, por lo que el MIRTI arrojaba un margen de error alto. En el caso de Chile, no se contaba con una encuesta de trabajo infantil ni con un censo actualizado.

2.2 Etapas en la implementación de los modelos

Para correr los modelos, obtener los mapas territoriales de riesgo al trabajo infantil y elaborar las fichas de caracterización, se realizaron una serie de acciones y coordinaciones que se pueden agrupar en los siguientes momentos en el proceso de implementación:



a. Expresión de interés

Desde OIT y CEPAL se elaboró un protocolo de aplicación de los modelos de riesgo, que iniciaba con una expresión de interés formal, a través de una carta por parte de la máxima autoridad en materia de trabajo infantil en cada país. El protocolo detalló lo que se requería para ser parte del proceso, comprometiendo a los países a participar de cada etapa, así como a destinar el equipo humano necesario para tomar las decisiones técnicas, preparar la información, aplicar la herramienta, utilizar los resultados obtenidos para mejorar las políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil y comprometer la actualización periódica de los mapas.



b. Sensibilización con distintos sectores de gobierno

Posterior a la expresión de interés, el equipo técnico interagencial de OIT y de CEPAL realizó una serie de presentaciones (virtuales y presenciales) en cada país para explicar a los actores clave las características, objetivos y alcances de la herramienta.

Estas presentaciones buscaban tres objetivos: i) esclarecer dudas sobre la herramienta, su uso real y potencial; ii) promover el involucramiento de otras autoridades y actores de gobierno, interlocutores sociales u organizaciones clave para un abordaje preventivo y articulado del trabajo infantil e iii) impulsar la apropiación institucional de la herramienta para el uso de los resultados y su sostenibilidad.



c. Elaboración de los modelos

Con el fin de transferir las capacidades técnicas para construir y correr el modelo, en cada país se comenzó con una capacitación técnica a los equipos de estadísticas, ya fueran propios del Ministerio de Trabajo o de otras instituciones que estuvieran involucradas en el proceso. Posteriormente, se inició la

identificación y análisis de los determinantes de riesgo al trabajo infantil que harían parte del modelo en cada país. En algunos de los países, este paso se realizó con el Punto Focal de la Iniciativa Regional y su equipo técnico; en otros países se crearon mesas, grupos de trabajo o subcomisiones de la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil¹⁶. En todos los casos, se partió desde la revisión de evidencia y documentación relevante.

La implementación del modelo también siguió trayectorias diferentes en cada país. En Colombia, México y Jamaica fue corrido por los equipos de las propias instituciones públicas responsables, con el acompañamiento técnico de OIT-CEPAL. En Brasil, Chile, Costa Rica y Guatemala fue corrido directamente por OIT-CEPAL con implicación de los equipos técnicos del Ministerio de Trabajo y de otras instituciones públicas comprometidas en el proceso. En Argentina y Perú fue realizado por una consultoría externa contratada para este fin, en coordinación con los equipos técnicos de los Ministerios de Trabajo.

Una vez corrido el modelo, se realizaron varias reuniones técnicas entre los equipos responsables del proceso y la OIT-CEPAL para analizar los resultados, corregirlos y validarlos. Adicionalmente, se realizaron presentaciones a autoridades de las instituciones públicas responsables para asegurar el respaldo, validar los hallazgos y definir los siguientes pasos.



d. Resultados: caracterización territorial a través de mapas y fichas regionales

Esta etapa consistió en elaborar los mapas y las fichas subnacionales (regionales, departamentales, provinciales, etc.)¹⁷, donde se describen los resultados de los modelos de riesgo y se caracterizan los territorios. En la práctica, cada país cuenta con una ficha de acuerdo con la división administrativa correspondiente, en la que se incluyen mapas que identifican el nivel de riesgo del trabajo infantil por zona (bajo, medio, alto) y se caracterizan los territorios a partir de otros indicadores relevantes vinculados con la prevalencia del fenómeno.

¹⁶ Las comisiones o comités nacionales para la prevención y erradicación del trabajo infantil es la institucionalidad intersectorial a cargo de coordinar, evaluar y dar seguimiento a las acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil en el marco de los Planes y Políticas para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en los países. Su creación se enmarca en la propuesta de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de conformar mesas con organismos gubernamentales y no gubernamentales destinadas a aunar esfuerzos para enfrentar esta problemática social que, por su complejidad, necesita un abordaje conjunto de estos sectores.

¹⁷ Según la división política administrativa de cada país.

La amplitud de la información que se incluye en las fichas es distinta en cada país. Algunas ofrecen datos generales de tipo demográfico y socioeconómico, otras incluyen recomendaciones de política para los gobiernos locales, varias contienen análisis de factores complementarios, otras integran información cualitativa de consultas realizadas a las instituciones territoriales o incluso incorporan mapas que agrupan los riesgos según *clusters* de territorios.



e. Difusión

Una vez obtenidos los mapas y las fichas, cada país comenzó una fase de difusión con presentaciones de resultados en espacios intersectoriales como las Comisiones Nacionales, Comisiones Regionales, equipos regionales del Ministerio de Trabajo y una presentación oficial pública de resultados. En otros se han aprovechado encuentros con alcaldes y gobernadores para presentar los resultados y promover su uso en el marco de procesos de planificación territorial.

En un gran número de países, la difusión de resultados se ha visto afectada por la crisis asociada a la emergencia sanitaria por la COVID-19. En este contexto, algunas presentaciones previstas como actos públicos presenciales, se convirtieron en presentaciones virtuales y la difusión a nivel subnacional está siendo repensada. A pesar de esta coyuntura, cabe destacar el compromiso político e interés institucional que se ha logrado mantener, incluso con la grave situación que se vive en todos los países.

2.3 Desafíos y nudos críticos de la implementación de los modelos de riesgo



a. Obtención de información

La gran mayoría de los países enfrentó dificultades a la hora de recopilar la información necesaria para correr los modelos. En varios casos, lo que se había pensado de forma teórica era incompatible con la accesibilidad, usabilidad o calidad de los datos. Por ejemplo, aunque todos los países contaban con información de registros administrativos de gran relevancia para los modelos, la forma en que se encontraba sistematizada (heterogénea entre distintos sectores o instituciones) impidió su uso. En el caso de los censos y encuestas

de hogares o específicas de trabajo infantil, la antigüedad de la información en algunos países impidió su uso y, en otros, los micro datos no estaban disponibles públicamente.

Otra dificultad común, fue la demora en conseguir dicha información, que en casi todos los países se encontraba dispersa en diferentes instituciones. En este contexto, hubo que seguir canales formales muy burocráticos, en parte por la sensibilidad de la información, pero también por resistencias institucionales a compartirla.

Junto con esto, conseguir información de registros administrativos de otras instituciones implicó hacer un trabajo adicional de sensibilización para que se entendiera por qué una institución del Estado que no trabaja los temas de trabajo infantil (por ejemplo, los Ministerios de Agricultura) sí disponía de información relevante para los modelos.

Entre los países que enfrentaron menos dificultades en este ámbito se puede identificar como elemento común el mayor peso político de la Comisión Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, lo que facilitó las gestiones para obtener la información. También hubo menos dificultades en aquellos países con sistemas de información integrados (por ejemplo, el SISBEN en Colombia o el Cadastro Único en Brasil), donde los datos son públicos o donde los modelos fueron implementados por las instituciones que administran la información.



b. Cambios de gobierno durante la implementación de los modelos de riesgo

La gran mayoría de los países transitaron por cambios en la administración del Estado durante el proceso de implementación de los modelos. Si bien en todos los casos los puestos técnicos responsables se mantuvieron, se tuvo que lidiar con los cambios de autoridades en todas las instituciones del Estado, e incluso, en al menos dos países, con cambios en la estructura del propio Ministerio de Trabajo.

En términos prácticos, esto implicó volver a sensibilizar a las autoridades sobre el modelo, demorando el proceso. En algunos casos, estos cambios implicaron cuestionamientos sobre la metodología o los resultados que el ejercicio estadístico mostraba sobre la realidad del país, impidiendo o retrasando la difusión de los resultados. No obstante, en la mayoría de los países los modelos siguieron siendo respaldados por las autoridades, pudiendo continuar su implementación.



c. Tensiones entre lo técnico y lo político

Las divergencias entre la dimensión técnica y la dimensión política se develan en mayor medida en el momento de la difusión de resultados.

Los resultados de los modelos permiten interpretar rápidamente qué zonas del país concentran mayor riesgo al trabajo infantil. En este sentido, entrega información políticamente sensible en la medida que involucra a los gobiernos subnacionales, indicándoles y transfiriéndoles responsabilidad frente al problema. Por este motivo, el proceso de difusión de resultados fue para la mayoría de los países un momento de tensión entre lo técnico y lo político. Es decir, entre la información que arroja un modelo estadístico, y lo que esa información implica para los gobiernos locales y sus autoridades, en especial para quienes se encuentran en los territorios más críticos. Por este motivo, la difusión oficial de resultados se dilató en el tiempo a fin de validarlos con los gobiernos locales y buscar la mejor forma de comunicarlos.

El principal desafío fue construir un mensaje positivo sobre una información que pone de manifiesto un problema, evitar la estigmatización de los territorios e impedir entrar en una lógica de ranking de riesgo del trabajo infantil. De este modo, se han generado instancias de capacitación¹⁸ con los gobiernos locales para la interpretación de los datos, de modo que los resultados de los modelos puedan servir como insumo en la elaboración de planes locales de acción contra el trabajo infantil. Es decir, que se aprovechen los resultados como una oportunidad para la acción.



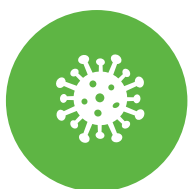
d. Comunicación y coordinación

Para algunos países hubo aspectos de la implementación que no estuvieron tan claros en el inicio, lo cual generó dificultades de comunicación y coordinación a lo largo del proceso. Como se señaló previamente, la ruta de implementación fue similar en los nueve países. Sin embargo, las diferencias en la capacidad técnica e institucional de los países, así como la relevancia política del tema, hizo variar mucho el rol que jugaron la OIT y la CEPAL en la implementación de los modelos. En algunos países, la OIT y la CEPAL tomaron un rol protagónico, organizando, coordinando y ejecutando los modelos, mientras en otros sólo se enfocaron en la asistencia técnica.

¹⁸ Algunos países siguen en este proceso, el cual se vio retrasado por la crisis asociada a la COVID-19. Desde la Secretaría Técnica de la Iniciativa Regional se trabaja para reactivar el proceso de manera remota, pero se enfrentan limitaciones de conectividad y sobrecarga de trabajo en los funcionarios y/o actores responsables.

En este contexto, en algunos países se produjo una superposición de funciones entre los equipos ministeriales a cargo y las agencias (OIT y CEPAL), que generaron confusión y duplicidad de acciones. Por ejemplo, a una misma institución se le solicitó información más de una vez por distintas vías. Esto también sucedió entre distintas instituciones del Estado que comparten funciones en la temática del trabajo infantil y que estaban involucradas en la aplicación de los modelos de riesgo, generando resistencias y recelos entre ellas.

Por otro lado, se identificaron algunas dificultades en la planificación del proceso. A modo de ejemplo, varios países mencionan no haber tenido la suficiente claridad de lo que se necesitaba para implementar los modelos de riesgo o de las múltiples reuniones y gestiones que se requerían. De esta manera, varios países señalan que la capacidad de sus equipos fue insuficiente para la carga laboral que implicó, en la medida que se llevó a cabo con el mismo equipo (no hubo una contratación específica) y no existió un cálculo claro de la dedicación que requería.



e. Coyuntura por la crisis asociada a la COVID-19

Para la gran mayoría de los países, la crisis asociada a la COVID-19 y las medidas de distanciamiento social provocaron la paralización o el retraso del proceso de difusión de los resultados. Varios países tenían planificado realizar durante el primer semestre de 2020, talleres con los equipos de trabajo infantil a nivel subnacional para presentar y analizar los resultados de los modelos, así como acompañar técnicamente la elaboración de planes locales de prevención y erradicación del trabajo infantil a partir de la información que los modelos ofrecen.

Para aquellos países que ya habían presentado sus resultados, la crisis afectó la proyección del uso de los mismos, debido a que tanto el gobierno nacional como los subnacionales estaban abocados a la atención de la coyuntura social, económica y sanitaria. No obstante, algunos equipos han conseguido seguir adelante difundiendo los resultados bajo la modalidad virtual e incluso promoviendo su uso, pero a un ritmo más lento.

2.4 Facilitadores de la implementación de los modelos de riesgo



a. Iniciativa Regional: respaldo, legitimidad e inspiración

Como se señaló previamente, la idea de los modelos de riesgo se gesta en el marco de la Iniciativa Regional como respuesta a un diagnóstico colectivo de los países miembro sobre cómo seguir avanzando en la erradicación del trabajo infantil. Por lo tanto, la Iniciativa Regional ha jugado un rol central desde el origen y durante todo el proceso de implementación.

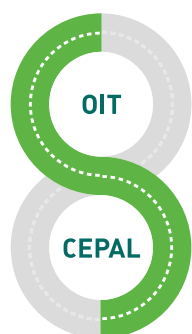
Desde las voces de los Puntos Focales y equipos técnicos, el hecho de que los modelos fueran promovidos desde la Iniciativa, que además cuenta con el liderazgo de la OIT y el respaldo de la CEPAL, le otorgó legitimidad y credibilidad a la propuesta. Esto facilitó la adhesión de las autoridades políticas y también de los equipos técnicos. Asimismo, al ser miembros de la Iniciativa, existe un compromiso por parte de los gobiernos de adoptar los mecanismos y las herramientas que de ahí surgen. Esto genera cierta presión para aceptar el reto de implementar el modelo y garantías de que es un proceso con fundamentos sólidos.

En la misma línea, la centralidad que fueron tomando los modelos de riesgo en el marco de la Iniciativa Regional, como la herramienta operativa del Marco Acelerador de Políticas, incentivó a los países a sumarse. Al compartirse los avances y experiencias de los países piloto en las reuniones mensuales de la Iniciativa, provocó interés en el resto, y los Puntos Focales tuvieron referencias más concretas de cómo llevar a cabo el proceso y el impacto que podía tener. También, la Iniciativa obró como comunidad de aprendizaje y espacio de apoyo para quienes lideraron la implementación en los países.

Por otro lado, la Iniciativa jugó un papel clave en la socialización del modelo en instancias regionales y mundiales con presencia de autoridades de alto nivel de distintos sectores de los gobiernos¹⁹. De este modo, al momento de llevar la

¹⁹ Se presentó el modelo en la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, en el III Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, en la IV Conferencia Mundial sobre la Erradicación Sostenida del trabajo Infantil, entre otros eventos de relevancia regional y mundial.

propuesta al país, las autoridades —y no solo las vinculadas a la temática del trabajo infantil— conocían la idea del modelo de riesgo, lo cual, posteriormente, facilitó las gestiones para su implementación.



b. Asistencia técnica de OIT y CEPAL: compromiso y flexibilidad

La asistencia técnica llevada a cabo en conjunto por la OIT y la CEPAL fue crucial en las distintas fases de la implementación de los modelos. Resaltan el compromiso, la flexibilidad y la calidad de la asistencia.

En primer lugar, se destaca el persistente trabajo de sensibilización e incidencia que se hizo en cada uno de los países, presentando la propuesta en diversas instancias en pos de comprometer las voluntades necesarias. También sobresale la transferencia de capacidades expresada en el desarrollo de talleres de capacitación sobre las metodologías y en las instancias de discusión sobre los determinantes del trabajo infantil en cada país. Se enfatiza la capacidad de adaptación de la asistencia técnica a los distintos contextos institucionales, así como la flexibilidad para poder adecuar el modelo original (MIRTI) en aquellos países que no contaban con la información requerida para correrlo.

Por último, la credibilidad de ambos organismos ayudó a convocar a los distintos sectores de los gobiernos a trabajar en este proceso y facilitó el trabajo de incidencia de los Puntos Focales.



c. Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil

La existencia de las comisiones o comités nacionales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil fue en todos los países una instancia que facilitó la implementación de los modelos. Estas comisiones están integradas por representantes de los distintos sectores de gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores, representantes de instituciones de la sociedad civil y de organismos internacionales. Su función es promover la articulación de competencias y concertar acciones para el diseño e implementación de la política nacional en la materia. Además, en la mayoría de los países, esta instancia tiene un correlato a nivel local con comités estatales, regionales y/o departamentales, según la división administrativa correspondiente.

La capacidad de estas comisiones para facilitar la implementación de los modelos varió de acuerdo con: i) la trayectoria y legitimidad de la instancia a nivel nacional; ii) la autoridad política de sus integrantes y iii) la diversidad de ministerios que las conforman.

Independiente de esto, en todos los países en que las comisiones están vigentes, fue el principal mecanismo de coordinación intersectorial y facilitó la implementación del modelo en distintos grados. En algunos, actuaron como instancia consultiva. En otros casos tuvieron un rol más activo en discusiones técnicas y en la gestión de la información, acelerando procesos burocráticos. En todos los casos, sirvieron como una instancia de difusión e incidencia, incluso a nivel subnacional, donde fueron clave para validar los resultados con los actores locales y para capacitar en el uso de la información que brindan los modelos.



d. Equipos técnicos

Otro elemento que marca una diferencia en el proceso de implementación de los modelos, facilitando la implementación y la apropiación, es la capacidad técnica de los equipos de trabajo infantil. En este punto, existen diferencias importantes entre los países. Algunos cuentan con un equipo muy reducido, mientras que en otros existe un equipo especializado en elaborar estadísticas sobre trabajo infantil.

Aquellos países con equipos técnicos más robustos en el área de estadística o donde los equipos de estadística del Ministerio de Trabajo se involucraron más, fueron una contraparte más activa de la asistencia técnica, a la vez que se pudieron apropiar totalmente del modelo. Por ejemplo, en varios países, una vez transferida la metodología, se tomó la iniciativa de correrlo con datos antiguos para analizar la evolución del riesgo al trabajo infantil en los territorios. Otros países ya tienen proyectado actualizarlo con datos nuevos.

El compromiso de los equipos y en especial del Punto Focal de la Iniciativa Regional, también constituyó un factor clave para avanzar tanto en la implementación de los modelos, como en la proyección de la herramienta en políticas públicas al respecto.



e. Necesidad de los países y experiencias previas

En mayor o menor medida, todos los países que implementaron los modelos de riesgo tenían la necesidad de avanzar en focalizar y descentralizar la política de prevención y erradicación del trabajo infantil. De hecho, algunos de los países ya habían realizado ejercicios estadísticos similares a los modelos de riesgo o se encontraban trabajando en generar estadísticas desagregadas sobre el trabajo infantil.

Este diagnóstico tan claro fue fundamental para que la propuesta hiciera sentido en los países, al grado de llegar a institucionalizarse e incluso proyectarse más allá del ámbito del trabajo infantil²⁰. De esta forma, queda en evidencia que el hecho de ser una herramienta de bajo costo, fácil de replicar y actualizar, favoreció su apropiación y utilización en los países.

2.5 Buenas prácticas



a. Elaboración colectiva de los modelos

En algunos países se promovió la participación de amplios sectores de gobierno en cada uno de los momentos en que los modelos podían ser sujeto de discusión. Por ejemplo, la definición de variables fue trabajada en las comisiones nacionales para discutir en detalle qué información se podía incorporar y qué institución del Estado debía proveerla. Así también, una vez obtenidos los resultados, estos fueron analizados colectivamente, indicando modificaciones o sumando más información. La forma de publicar y difundir los resultados también fue objeto de una discusión amplia.

Aunque puede resultar engorroso, la apuesta de quienes promovieron esta forma de trabajo fue compartir la responsabilidad con todos quienes tienen competencia en el tema, considerando que el sentido final de los modelos, como herramienta de una estrategia preventiva, requiere el involucramiento y la articulación de varios sectores del gobierno.

²⁰ Esto se desarrollará en la sección de resultados y proyecciones.

Esta estrategia dio buenos resultados en cuanto generó que un amplio número de profesionales, en algunos casos autoridades, tuvieran conocimiento de la metodología, su objetivo y resultados, y se comprometieran en su uso y difusión.



b. Involucramiento temprano de los gobiernos subnacionales

Otra estrategia innovadora fue involucrar a los gobiernos locales durante el proceso y no sólo cuando los resultados estuvieron zanjados. La principal acción llevada a cabo fue presentar resultados preliminares a los gobiernos locales, interpretando en conjunto e incorporando modificaciones. En algunos países, las autoridades locales son parte de la Comisión Nacional, por lo que fueron partícipes de la iniciativa desde el comienzo.

Considerando que la información que arrojan los mapas puede resultar amenazante para las autoridades locales, involucrarlas de forma temprana construye confianza y facilita la apropiación de la herramienta, además de ser relevante en términos técnicos la mirada de quienes están más cercanos al territorio.

Si el objetivo final de la herramienta es que pueda informar la toma de decisiones a nivel local, permitiendo focalizar las acciones en aquellos lugares más expuestos al trabajo infantil, la participación temprana de los gobiernos locales resulta un imperativo.



c. Análisis de resultados con los equipos locales

En la misma línea, varios países han desarrollado una estrategia de difusión que considera talleres de análisis de los resultados de los modelos de riesgo con los equipos locales, con el fin de que la información que presenta la herramienta pueda ser comprendida y utilizada en planes locales de prevención y erradicación del trabajo infantil.

Además, este proceso ha servido a quienes operan la política desde el nivel central para comprender cualitativamente las dinámicas territoriales que subyacen al riesgo del trabajo infantil en el país.



d. Transferencia de la metodología

También se identifica como una buena práctica de la asistencia técnica de la OIT y la CEPAL, la transferencia completa de la metodología, en especial a aquellos países que contaban con un equipo técnico capaz de replicar el ejercicio estadístico. En varios países se hicieron talleres de capacitación y se traspasó todo el material necesario para replicarlo (bases de datos, sintaxis, etc.). Además, se ha elaborado una guía sobre los modelos que está disponible en español e inglés²¹.

21 Disponible en: https://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/modelo-de-identificacion-del-riesgo-de-trabajo-infantil_IR.pdf

3

RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS MODELOS DE RIESGO

El sentido práctico de la herramienta ha renovado y dinamizado la política pública de trabajo infantil, incentivando la creación de nuevas acciones, principalmente a nivel local.

Más allá del resultado concreto de la implementación de los modelos en cada país (los mapas y las fichas de caracterización), es importante considerar como resultados todos aquellos aprendizajes, conocimientos, incidencias y nuevas iniciativas que se abrieron a partir del proceso de implementación.

Primero, la información que arrojan los modelos ha permitido a los equipos técnicos de las instituciones públicas, a nivel central y subnacional, **avanzar hacia una mirada situada sobre el trabajo infantil**, profundizando su comprensión sobre las dinámicas específicas que subyacen al fenómeno en distintos contextos territoriales. Esto posibilita brindar **lineamientos más precisos** a las regiones, operativizando la descentralización y permitiendo a los gobiernos locales tomar decisiones basadas en evidencia. El sentido práctico de la herramienta **ha renovado y dinamizado la política pública de trabajo infantil**, incentivando la creación de nuevas acciones, principalmente a nivel local.

Segundo, la experiencia de implementación de los modelos ha permitido a los equipos y a las autoridades, **reconocer ventanas de oportunidad para avanzar en la prevención y reducción sostenida del trabajo infantil**, no solo porque la información permite focalizar acciones, sino porque se han visualizado nuevos socios y se han sumado voluntades. En varios países, las múltiples instancias de trabajo y difusión en torno a los modelos revitalizaron la institucionalidad intersectorial vinculada con el tema (comités nacionales y locales) a la vez que se renovó el compromiso de los sectores alrededor del objetivo de avanzar en su reducción.

Tercero, se reconoce también que el proceso de implementación de los modelos **ha fortalecido el liderazgo del ente rector de la política de prevención y erradicación del trabajo infantil** (Ministerios de Trabajo). En mayor o menor medida, en todos los países, el Ministerio de Trabajo ha sido quien ha convocado a varias instancias para una acción intersectorial, renovando el debate, mejorando la coordinación e impulsando la toma de decisiones basada en información. También ha contribuido con nuevas perspectivas sobre el tema, centradas en lo preventivo y en lo local, además de una propuesta de trabajo concertado mejor estructurada.

Cuarto, junto a las dificultades experimentadas por los países frente al uso de información proveniente de registros administrativos, se generaron **aprendizajes sobre los vacíos de información y posibles mejoras a los sistemas de registro** para que sean útiles en la toma de decisiones. Así también en un país se logró incidir para incorporar preguntas sobre trabajo infantil y adolescente en las encuestas del ámbito agropecuario.

Por último, de los nueve países que formaron parte de este estudio, **cuatro de ellos tienen la capacidad técnica para correr el modelo por cuenta propia. Además, en tres países la herramienta ha sido institucionalizada**, es decir, está incorporada de manera formal en las estrategias de la política de prevención y erradicación del trabajo infantil (Ver Recuadro N° 1).

Como gran parte de los países aún se encuentran difundiendo los resultados con los gobiernos subnacionales, proceso que a su vez se ha visto retrasado por causa de la crisis generada por la COVID-19, está pendiente **toda una fase de elaboración de políticas, planes o iniciativas locales con base en la información de los modelos**. Del mismo modo, va a constituir un insumo importante en aquellos países que están renovando la política y los planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil.

Por último, al menos tres países ya han seleccionado los territorios piloto para implementar la Fase II con base en la información de los modelos de riesgo, y en dos países ya han avanzado en el diseño de las políticas locales para la erradicación del trabajo infantil (Ver Recuadro N° 2).

Recuadro N° 1

Institucionalización del MIRTI y del IVTI

Un indicador del nivel de apropiación de los modelos en los países es su institucionalización en las políticas o planes de prevención y erradicación del trabajo infantil. Al respecto, a la fecha, **Argentina** y **Colombia** incluyeron el MIRTI en su política pública de prevención y erradicación del trabajo infantil, así como **Costa Rica**, que lo define como acción prioritaria en el Programa de Trabajo Decente 2019-2023.

En **Argentina**²², en el Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente 2018-2022, se menciona el compromiso de aplicar el modelo para la identificación y priorización de territorios con mayor probabilidad de ocurrencia de trabajo infantil, resultado que va a ser monitoreado con un indicador específico.

En **Colombia**²³, se menciona el modelo en la Línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador 2017-2027, como soporte técnico para la identificación y atención de niños, niñas y adolescentes en riesgo o situación de trabajo infantil a nivel municipal, con el fin de que los territorios definan sus acciones en función a los riesgos identificados.

En **Costa Rica**²⁴, en el Programa de Trabajo Decente 2019-2023 aparece de forma explícita el Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil. En la Prioridad 1 se menciona el Resultado 1.2, referido a que el país fortalezca “la implementación de las políticas locales de prevención y erradicación del trabajo infantil, con base en los resultados desagregados por sexo del Modelo de Identificación del Riesgo del Trabajo Infantil a nivel territorial, involucrando a las municipalidades”.

Por último, en **Chile, Jamaica y Guatemala**, países que deben actualizar dentro de poco las estrategias nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil, se proyecta usar los datos de los modelos como principal fuente de información.

22 Ver: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/trabajoinfantilno/trabajoInf_PlanNacional.pdf

23 Ver: http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/58804143/Politica+publica+pdf_version+final_02042018.pdf

24 Ver: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/genericdocument/wcms_667345.pdf

Recuadro N° 2

Fase II del MIRTI y del IVTI: territorializando la respuesta al trabajo infantil

México y **Costa Rica** han sido los países pioneros en implementar la segunda fase del modelo de riesgo, que consiste en elaborar respuestas locales al riesgo de trabajo infantil, articulando la oferta local de servicios públicos y focalizándola según la información que entrega el modelo.

En **México**, ya se implementó la Fase II en los municipios de Tuxtla Gutiérrez, en el Estado de Chiapas, y en Villa Victoria, en el Estado de México. En ambos se aplicó el modelo a nivel municipal, llegando a identificar las localidades con mayor riesgo al trabajo infantil y se realizó un mapeo de los servicios del Estado y del municipio, asociados a la protección y reducción del riesgo. En el caso de Tuxtla Gutiérrez se diseñó e implementó una intervención local basada en el MIRTI.

En **Costa Rica**, la Fase II está siendo implementada en el cantón de Limón, distrito de Valle La Estrella, y en el cantón de Talamanca, en la provincia de Limón. Ambos cantones son los que presentan mayor riesgo de trabajo infantil según los resultados del IVTI. Actualmente, están mapeando los servicios y ya se ha hecho sensibilización con las autoridades locales, quienes están comprometidas a participar en la elaboración de un plan estratégico.

En **Chile** han comenzado las actividades preparatorias para la implementación de la Fase II en la región de Aysén y las autoridades ya han consensuado la selección de la comuna de Río Ibañez.

En **Colombia**, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar están trabajando articuladamente para elaborar fichas municipales integrando información del MIRTI y del Sistema de Identificación y Registro del Trabajo Infantil (SIRITI), con datos georreferenciados que se puedan transferir a las autoridades departamentales y municipales para la oferta de servicios de protección y restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes en riesgo.

The background is a solid green color. It features several abstract geometric elements: a large, thin red circle on the left side; a smaller, thin white circle at the bottom right; a horizontal dashed white line across the middle; and a curved dashed white line at the bottom right. There are also several small, semi-transparent white dots scattered across the page, some connected by thin white lines, suggesting a network or data flow.

4

RECOMENDACIONES

La implementación de los modelos de riesgo brinda aprendizajes útiles para la política pública, para las agencias internacionales y para el quehacer de la Iniciativa Regional. La diversidad de contextos políticos, institucionales, así como las particularidades del trabajo infantil y adolescente en cada país, otorga una mirada amplia sobre los obstáculos que pueden surgir y, al mismo tiempo, sobre las estrategias que cada país desarrolló para sortearlos y darle continuidad a la acción.

A continuación, se exponen las recomendaciones hechas por los y las informantes de este estudio, quienes fueron protagonistas del proceso de implementación de los modelos en sus respectivos países.

Uno de los aspectos señalados es la relevancia de planificar más detalladamente el proceso de implementación. Esto implicaría definir las etapas, las acciones y los recursos necesarios que se requieren. Además, considerando que la colaboración de los distintos sectores de gobierno es crucial para la implementación y la sustentabilidad de los modelos de riesgo, se propone planificar especialmente la vinculación con las instituciones. Esto implicaría definir el rol de cada institución, los insumos que se requiere de cada una de ellas, los plazos, etc., así como la formalización de esa colaboración intersectorial e interinstitucional en algún instrumento que la oficialice. También se destaca la necesidad de conocer en detalle los procedimientos burocráticos de cada país para la solicitud de información, aspecto que en la experiencia de los países generó importantes retrasos.

Junto con esto, surge como aprendizaje la necesidad de formalizar la validación de los resultados por parte de las autoridades y técnicos, para tener un respaldo sólido que permita sortear los cambios de gobierno y los eventuales cuestionamientos que surjan por parte de las nuevas autoridades.

Como recomendación a la asistencia técnica de la OIT y la CEPAL, que en varios países fueron protagonistas del proceso impulsando la implementación, se recomienda entender las dinámicas institucionales de cada país para anticiparse a las dificultades de coordinación y de comunicación. En particular, no se puede dar por sentado que las instituciones de gobierno se coordinan y están disponibles a compartir información. Así, se puede determinar mejor el abordaje para cada uno de los países, las acciones de sensibilización e incidencia que se requiere, el grado de formalidad necesaria, entre otras.

El involucramiento temprano de los gobiernos subnacionales y de los actores locales es necesario para que el instrumento sea entendido como un apoyo a la gestión local y no como una amenaza o crítica. Acciones de sensibilización y difusión temprana pueden evitar y/o reducir las resistencias posteriores, así como robustecer los modelos.

Por último, tomando en cuenta lo importante que fue en la experiencia de varios países contar con una instancia intersectorial de apoyo a todo el proceso, se recomienda que desde un inicio se identifique a los actores clave para la construcción de los modelos y se promueva la creación de estos espacios o se aprovechen los existentes para incluir este proceso.



5

EXPERIENCIA DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS MODELOS POR PAÍS



5.1 Argentina

Argentina²⁵ fue parte del grupo de los países piloto en la implementación del Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI) que se desarrolló en dos etapas. Primero, al inicio de la aplicación, se usaron los datos de la Encuesta de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes (EANNA) del año 2004 y, posteriormente, se actualizó con la información proveniente de la misma encuesta de 2017.

Una de las **motivaciones** para implementar el MIRTI fue la realización de la IV Conferencia Mundial sobre la Erradicación Sostenida del Trabajo Infantil (Buenos Aires, noviembre 2017). Esto marca la importancia del tema y alienta la implementación del modelo que le permitiría al país contar con información para compartir en la Conferencia. Así también, las mesas locales de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI)²⁶ habían expresado la necesidad de contar con información sobre el trabajo infantil a nivel subnacional.

La implementación del MIRTI en la primera etapa fue liderada y coordinada conjuntamente entre el Observatorio sobre Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA), del Departamento de Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la OIT-CEPAL. En la segunda etapa, se suma la CONAETI con un rol técnico, discutiendo y validando los resultados en múltiples reuniones y con un rol político, definiendo las estrategias para la difusión e incidencia de la herramienta a nivel provincial. Los principales **mecanismos de coordinación** fueron la comunicación directa entre la OIT-CEPAL y el OTIA, y con el resto de las instituciones a través de la CONAETI y sus mesas provinciales.

La existencia de una institucionalidad previa y un equipo técnico dedicado específicamente a generar estudios e información relativa al trabajo infantil constituye uno de los **facilitadores** de la experiencia del país. En cierta medida, el MIRTI se suma a la trayectoria de trabajo que tenía ese equipo en producir información, cuyo conocimiento y experticia viabilizó el proceso. También se destacan los vínculos de confianza que se generaron entre los equipos de la OIT-CEPAL y del OTIA, lo que posibilitó avanzar sobre todo en la apropiación de la herramienta por parte del equipo del Observatorio.

25 Los resultados del modelo se encuentran en los siguientes enlaces: https://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/ModeloRiesgoTI_FichaNacional_Argentina.pdf (ficha nacional); https://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/ModeloRiesgoTI_FichasProvinciales_Argentina.pdf (ficha subnacional).

26 Según el decreto 719, la Comisión está conformada por las siguientes instituciones: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Educación; Ministerio del Interior; Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Ministerio de Economía; Ministerio de Infraestructura y Vivienda; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de Salud; Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Se invita también a un representante de la Unión Industrial Argentina, de la Confederación General del Trabajo y de la Secretaría Nacional por la Familia de la Comisión Episcopal de Pastoral Familiar. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) participarán en calidad de asesores de la comisión nacional.

Una de las **dificultades** enfrentadas se relaciona con la obtención de información proveniente de registros administrativos, cuyas gestiones tomaron mucho tiempo y se obtuvo poca información relevante. Esta dificultad está marcada también por modificaciones en la arquitectura institucional del propio Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que pasó a ser una Secretaría del Ministerio de Producción. En la práctica, esto significó demoras en acciones clave para avanzar en el modelo, como la gestión de información, e implicó realizar una vez más el trabajo de incidencia con las nuevas autoridades.

Argentina posee la capacidad técnica para correr el modelo por cuenta propia, lo que facilita la sostenibilidad del MIRTI en el país.

Actualmente, la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, se configura como el principal obstáculo para difundir los resultados con las provincias, así como para avanzar en el desarrollo de planes locales de prevención y erradicación del trabajo infantil.

Se destacan como **buenas prácticas** la comunicación y coordinación entre OTIA y OIT-CEPAL, que se construye a partir de muchas instancias de reunión y talleres donde se va forjando un vínculo de confianza. También destaca la presentación preliminar de resultados de la primera etapa de aplicación a la CONAETI, con participación de autoridades provinciales, mostrando en concreto lo que obtendrían de la herramienta. Esto generó el entusiasmo de la Comisión y de los gobiernos provinciales, quienes se vincularon activamente al proyecto en la segunda etapa.

Como **resultados**, en Argentina fue transferida toda la metodología y posee la capacidad técnica para correr el modelo por cuenta propia. Esto permite pensar en la sostenibilidad del MIRTI en el país, considerando además que cuentan con la institucionalidad y un equipo dotado de los recursos y la competencia para producir información sobre el trabajo infantil.

El MIRTI y los resultados de su implementación ya fueron oficialmente presentados y se encuentran disponibles con acceso abierto. Finalmente, como desafío se plantea la necesidad de dinamizar las agendas locales, en un trabajo conjunto con los gobiernos provinciales, a partir de la discusión de resultados con los actores relevantes y en función de sus necesidades específicas.



5.2 Brasil

Brasil fue parte del grupo de los países piloto en la implementación del Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI). La idea de una herramienta como el MIRTI **motivó** rápidamente porque sintoniza con las reflexiones de los

equipos técnicos y de las autoridades en torno a la necesidad de generar información para mejorar la respuesta y avanzar hacia el logro de las metas fijadas en el país con respecto a la prevención y erradicación del trabajo infantil.

Cuando se presentó la idea del MIRTI, Brasil se encontraba avanzando en el proceso de municipalización de la política y ya se había realizado un ejercicio estadístico para identificar los municipios que concentraban mayores niveles de trabajo infantil. De este modo, el MIRTI se recibió como una herramienta que podía fortalecer esta estrategia de municipalización y, además, permitía validar el ejercicio estadístico realizado.

Las condiciones previas de Brasil en cuanto a la disponibilidad de información, se configuran como el principal facilitador de la experiencia MIRTI en el país.

La implementación del MIRTI fue coordinada por OIT-CEPAL, el Ministerio de Desarrollo Social (ahora Ministerio de la Ciudadanía) y el Ministerio de Trabajo y Empleo (ahora parte del Ministerio de Economía), que comparten la rectoría de la política en materia de trabajo infantil en el país. Además, fueron consultados como referentes técnicos durante el proceso los Ministerios de Salud, Educación, el Ministerio Público de Trabajo (MPT) y el Fórum Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (FNPETI). Como **mecanismo de coordinación**, se conformó un grupo de trabajo integrado por la OIT, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo y la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), quienes sostuvieron reuniones periódicas para la definición de las variables, el análisis de la información y la validación de los resultados.

Las condiciones previas de Brasil en cuanto a la disponibilidad de información, se configuran como el principal **facilitador** de la experiencia MIRTI en el país. Brasil es reconocido por su capacidad de generar datos, de carácter público, además de contar con un registro administrativo de programas sociales unificado (Cadastro Único).

Dentro de las **dificultades** identificadas se encuentra que debido al cambio de gobierno, se requirió una acción de incidencia complementaria con las nuevas autoridades y equipos técnicos para explicar los objetivos del MIRTI y su utilización. Esto ha retrasado tanto la difusión pública de los resultados como el proceso de institucionalización previsto para darle sostenibilidad al modelo en el conjunto de herramientas de medición asociadas al tema de trabajo infantil en el país.

Como **buenas prácticas** se destaca que el MIRTI y sus resultados hayan sido validados por el IBGE, lo que le da un respaldo técnico e institucional a la herramienta. Así también, durante la primera fase de la implementación, la experiencia de Brasil fue compartida a un grupo de países y, posteriormente, el país ha realizado diversos encuentros para apoyar la implementación del MIRTI en Paraguay, a través de una estrategia de Cooperación Sur-Sur.

Como **resultado**, el modelo ayudó a complementar el ejercicio estadístico que ya se había realizado en Brasil, confirmando algunas ideas sobre la concentración territorial del trabajo infantil y aportando la mirada de los factores de riesgo. Como **proyección**, se espera poder difundir oficialmente los resultados.



5.3 Chile

Chile²⁷ es parte del grupo de países que implementó el modelo de riesgo y debido a las limitaciones en la disposición de información, en particular por la antigüedad de los datos provenientes tanto del Censo (2002) como de la Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA, 2012), se decidió aplicar el Índice de Vulnerabilidad al Trabajo Infantil (IVTI).

La principal **motivación** del país para implementar el IVTI fue la posibilidad que esta herramienta ofrecía para contar con información actualizada, a nivel nacional y subnacional, sobre trabajo infantil y adolescente, para fortalecer la implementación de la Estrategia Nacional “Crecer Felices”. El país valoró también como un aspecto positivo que la OIT y la CEPAL hubiesen diseñado el IVTI como una herramienta complementaria para responder a sus requerimientos específicos.

La implementación del modelo fue coordinada por el Departamento de Erradicación del Trabajo Infantil del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en conjunto con OIT-CEPAL. También participó el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, aportando información sobre los programas de transferencias. Los principales **mecanismos de coordinación** fueron la comunicación directa entre las instituciones en función de las necesidades de cada etapa y las sesiones con el Comité Asesor Nacional para la erradicación del trabajo infantil y la protección del menor trabajador²⁸, instancia que ejerció como validador del proceso al inicio y al final.

A lo largo de la implementación, se considera como **facilitador** la asistencia de la OIT-CEPAL, quienes facilitaron la gestión de la información requerida con las distintas instituciones del Estado. Así también, la arquitectura institucional que se desprende del Comité Asesor Nacional a nivel subnacional –los Comités Regionales– han servido de soporte para el análisis de resultados con equipos locales y para la difusión del modelo.

Las **dificultades** enfrentadas en el proceso se relacionan principalmente con la gestión y disponibilidad de información. Si bien el país cuenta con información valiosa proveniente de

27 Los resultados del modelo se encuentran en los siguientes enlaces: http://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/ModeloVulnerabilidadTI_FichaNacional_Chile.pdf (ficha nacional); https://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/ModeloVulnerabilidadTI_FichasRegionales_Chile.pdf (ficha subnacional).

28 Según el decreto 131, la Comisión está integrada por las siguientes instituciones: Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Ministerio de Salud; Ministerio de Justicia; Ministerio de Educación; Ministerio de Agricultura; Ministerio de Desarrollo Social; Organización Internacional del Trabajo; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; Consejo Nacional de la Infancia; Fundación INTEGRA; Comité Parlamentario por la Infancia; Confederación de la Producción y del Comercio; Central Unitaria de Trabajadores; Iglesia Católica; Iglesia Metodista de Chile; Iglesia Evangélica; Dirección del Trabajo; la Red de Alcaldes por la Infancia; Consejo de Defensa de la Infancia; Asociación Chilena de Municipalidades; Asociación Chilena de Seguridad; Policía de Investigaciones; Fundación Telefónica; Acción RSE; Asociación Chilena para Naciones Unidas; Colegio de Profesores.

registros administrativos, se encuentra dispersa en distintos ministerios, y la forma de registro de cada institución limitó el uso de los datos. La misma dispersión de la información generó dificultades de coordinación y superposición de roles entre OIT y CEPAL y los funcionarios de gobierno.

Por otro lado, las contingencias tanto del “estallido social” en el país a fines de 2019, como de la crisis asociada a la COVID-19 a comienzos de 2020, retrasaron el proceso de presentación de resultados y actualmente la continuidad del estado de emergencia sanitaria se configura como el principal limitante para continuar avanzando en la difusión y transferencia del IVTI a las regiones.

Destacan como **buenas prácticas**, el proceso de validación de resultados del IVTI con los equipos regionales de la Secretaría Regional Ministerial del Trabajo y Previsión Social (SEREMI) y la posterior difusión en talleres de trabajo. Antes de la presentación oficial, se examinaron los resultados con los equipos regionales, de modo que fuesen coherentes con la realidad en el territorio y, en caso contrario, revisar aquellos elementos discordantes. Posterior a la presentación oficial de resultados, el Departamento de Erradicación del Trabajo Infantil ha realizado reuniones con los comités regionales para presentar y analizar los resultados de cada territorio, revisando las particularidades de las comunas y validándolos a la luz de la experiencia y conocimiento de los profesionales. Este proceso también se ha orientado a generar capacidades para el adecuado uso de la información que ofrece el IVTI, de modo que los profesionales, los equipos técnicos y las autoridades, tengan una relación directa con la herramienta y puedan apropiarla como instrumento de gestión local.

Se considera que la implementación del IVTI ha traído como **resultado** la dinamización y renovación de la política pública de trabajo infantil, especialmente a nivel subnacional, donde se reactivaron los comités regionales. Además, se señala que el IVTI permite hacer operativo el mandato de descentralización de la política en el país, en la medida que la información que brinda ha permitido identificar los municipios con los cuales se debe trabajar más de cerca, propiciando instancias de reunión y entregando lineamientos concretos.

Este proceso también se ha orientado a generar capacidades para el adecuado uso de la información que ofrece el IVTI, de modo que los profesionales, los equipos técnicos y las autoridades, tengan una relación directa con la herramienta y puedan apropiarla como instrumento de gestión local.

Como **proyección**, se están realizando reuniones de presentación de los resultados a nivel regional y municipal, bajo modalidad remota. Se proyecta avanzar en el desarrollo de planes locales de prevención y erradicación del trabajo infantil en aquellas regiones y municipios con índices de vulnerabilidad más altos. Además, se pretende usar los datos del IVTI como un insumo para la actualización de la política nacional. Por último, ya se escogió la región de Aysén y la comuna de Río Ibáñez, donde se implementará la Fase II del Índice.



5.4 Colombia

Colombia²⁹ fue parte del grupo de los países piloto en la implementación del Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI). La idea de una herramienta como el MIRTI hizo mucho sentido desde el comienzo, puesto que en la evaluación de la Estrategia de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2008-2015, se había indicado la necesidad de mejorar la identificación y la focalización de niños, niñas y adolescentes trabajadores. Previo al MIRTI, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) había avanzado en construir una herramienta estadística de características similares al modelo de riesgo. El respaldo de la OIT y la CEPAL, y la idea de ser pioneros en desarrollar un ejercicio estadístico de estas características, también fueron aspectos que motivaron su implementación en el país, junto al bajo costo de la herramienta en relación con otros instrumentos para identificar el trabajo infantil ya implementados con anterioridad.

La elaboración y ejecución del MIRTI fue coordinada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en conjunto con la Dirección de Derechos Fundamentales del Ministerio del Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Pese a no ser la institución responsable en materia de trabajo infantil, el DNP tuvo el liderazgo y la responsabilidad de ejecutar el modelo, debido a la capacidad técnica del equipo en materia de estadística, y en especial el acceso a la información requerida para correrlo. Tal decisión fue tomada por el Comité Interinstitucional para la Prevención y Erradicación del Trabajo infantil (CIETI)³⁰, entidad que obró como **mecanismo de coordinación**, respaldando y validando las decisiones tomadas por las tres entidades a cargo del MIRTI.

Colombia tiene un sistema integrado de información sobre beneficiarios de programas sociales (SISBEN), de modo que la información de registros administrativos se encuentra unificada y disponible.

El hecho de que la implementación del modelo estuviera en gran parte a cargo del DNP fue un aspecto que **facilitó** el proceso, debido a que tiene acceso a toda la información proveniente de registros administrativos de los programas sociales del país y a las encuestas, además de contar con la capacidad técnica para el manejo de las bases de datos. De este modo, la gestión de la información, que en la mayoría de los países constituyó una de las principales dificultades para la implementación del MIRTI, en Colombia se sorteó adjudicándole el liderazgo del proyecto a la entidad más competente en relación con las características del proyecto.

29 Los resultados del modelo se encuentran en el siguiente enlace: https://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/ModeloRiesgoTI_FichaNacional_Colombia.pdf (ficha nacional).

30 El Comité está conformado por las siguientes instituciones: Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de Salud y Protección Social; Prosperidad Social; Departamento Nacional de Planeación; Ministerio del Trabajo; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Presidencia de la República.

También ayudó al proceso el hecho de que Colombia tiene un sistema integrado de información sobre beneficiarios de programas sociales (SISBEN), de modo que la información de registros administrativos se encuentra unificada y disponible.

Por otro lado, la implementación del MIRTI se dio en paralelo con la elaboración de la Línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador 2017-2027, lo que facilitó su institucionalización como herramienta de focalización de la política. Por último, el hecho de que OIT-CEPAL estuvieran respaldando el proceso, facilitó el trabajo de convocar a las instituciones a colaborar y ayudó a que las autoridades se adhirieran.

Dentro de las **dificultades**, se identifican algunos problemas de coordinación y comunicación entre las entidades debido a la superposición de funciones entre ellas y a las diferencias del lenguaje técnico que cada institución maneja. También, la implementación se vio afectada por los cambios de gobierno local durante el proceso, a raíz de lo cual se interrumpieron unas pruebas piloto que se estaban realizando en municipios.

Como **buenas prácticas** destacan la elaboración colectiva del MIRTI, en especial en la fase de definición de las variables, en la cual se involucró a distintas instituciones relevantes, lo que facilita la apropiación de la herramienta por parte de otras entidades. Otra acción innovadora desarrollada en Colombia fue el pilotaje de la herramienta en algunos municipios con el fin de testear los resultados de la herramienta con otros registros y para mostrar en concreto a los mandatarios locales lo que obtendrían de la herramienta.

Como **resultados**, el MIRTI fue institucionalizado como una de las herramientas de focalización en la Línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador 2017-2027. En la actualidad, el modelo se está armonizando con el Sistema de Identificación y Registro del Trabajo Infantil (SIRTI) a cargo del Ministerio del Trabajo. Sumado a esto, Colombia tiene la capacidad técnica instalada para correr el MIRTI por cuenta propia, de hecho, fue el equipo del DNP quien corrió el modelo en sus dependencias, con el apoyo técnico de la CEPAL.

Otro resultado derivado del modelo es el uso del MIRTI para el desarrollo de otros instrumentos de generación de información territorial. De hecho, el MIRTI forma parte de los indicadores del Triage poblacional, una herramienta de diagnóstico territorial sobre las condiciones de vida de la población que se está desarrollando en la actualidad y cuyo fin es poner a disposición un amplio volumen de información para la toma de decisiones a nivel local.

Es importante destacar que el ejercicio del MIRTI permitió darle un nuevo uso a la información proveniente de registros administrativos y abre la posibilidad de hacer otros ejercicios estadísticos a bajo costo en el país.

Actualmente, en Colombia se están elaborando las fichas de caracterización, que se han complementado con un estudio cualitativo en los territorios para afinar las recomendaciones de política, y se planea la etapa de difusión.



5.5 Costa Rica

Costa Rica³¹ es parte del segundo grupo de países que implementó el modelo de riesgo. A raíz de la baja prevalencia del trabajo infantil en el país, se hacía inviable aplicar el MIRTI sin un alto margen de error, por lo que se aplicó el Índice de Vulnerabilidad al Trabajo Infantil (IVTI). En esta misma línea, una de las **motivaciones** para aplicar el índice se relaciona con la convicción, a nivel técnico y de autoridades, de que hay una necesidad de contar con nuevas estrategias para avanzar hacia un país libre de trabajo infantil. Así, la idea del IVTI aparece como el instrumento que el país requería para identificar el riesgo y trabajar una estrategia preventiva.

La implementación del IVTI fue liderada y coordinada por la Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La elaboración del Índice se hizo en conjunto con OIT y CEPAL, contando con la validación y el respaldo del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora³² y de su Secretaría Técnica. Participaron directamente proveyendo información el Ministerio de Salud, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Patronato Nacional de la Infancia, el Ministerio de Educación y la Caja Costarricense del Seguro Social.

En Costa Rica, el Comité Directivo, integrado por las autoridades de las instituciones que lo conforman, aprobó la implementación del IVTI en el país y actuó como **mecanismo de coordinación intersectorial**. El proceso fue además formalizado a nivel de cada sector a través del enlace específico para los temas de trabajo infantil y, junto con esto, los ministerios comprometieron su participación a través de un oficio donde se detallaba lo que se requería de cada uno de ellos. Por último, la ejecución del IVTI se incorporó en la Hoja de Ruta para hacer de Costa Rica un país libre de trabajo infantil y sus peores formas, instrumento que es consensuado y ejecutado de forma intersectorial.

Uno de los principales **facilitadores** en la experiencia de Costa Rica fue la institucionalidad del país en materia de trabajo infantil. Por un lado, Costa Rica cuenta con una Oficina de Trabajo Infantil desde el año 1998, instancia especializada en el tema, con alta legitimidad y respaldo para ejercer el liderazgo en la materia, y dispone de instrumentos de gestión que facilitan este liderazgo.

31 Los resultados del modelo se encuentran en los siguientes enlaces: http://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/ModeloVulnerabilidadTI_FichaNacional_CostaRica.pdf (ficha nacional); http://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/ModeloVulnerabilidadTI_FichasProvinciales_CostaRica.pdf (ficha subnacional).

32 Según el decreto 31461, el Comité Directivo está conformado por las siguientes instituciones: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Ministerio de Educación Pública; Ministerio de Salud; Patronato Nacional de la Infancia; Caja Costarricense de Seguro Social; Instituto Nacional de Aprendizaje; Instituto Nacional de Seguros; Instituto Mixto de Ayuda Social; Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada; Confederaciones de Trabajadores; Organizaciones no Gubernamentales de Defensa de los Derechos y de Atención de los Niños y Niñas; Unión de Gobiernos Locales. Cabe destacar que este comité está operativo desde el año 1998.

Así también, el Comité Directivo es una instancia de coordinación efectiva, con larga trayectoria y alto respaldo político. El hecho de que fuera el Comité quien aprobara la implementación del IVTI, facilitó todo el proceso, en particular la gestión de información, uno de los principales nudos críticos en todos los países. Junto a esto, en cada ministerio existe un enlace de trabajo infantil, quien oficia como contraparte técnica formal ante los requerimientos del Comité.

Costa Rica cuenta con una Oficina de Trabajo Infantil desde el año 1998, instancia especializada en el tema, con alta legitimidad y respaldo para ejercer el liderazgo en la materia.

En esta misma línea, se señala el entusiasmo y disponibilidad de los diferentes sectores por el desarrollo de esta herramienta como un instrumento eficaz para avanzar hacia la erradicación del trabajo infantil en el país.

Por último, Costa Rica hizo una planificación para la implementación del IVTI de forma consensuada con todos los involucrados, lo que además de facilitar la coordinación, generó el compromiso de las personas con el proceso.

Las **dificultades** enfrentadas se relacionan principalmente con la disponibilidad de información. Si bien el país cuenta con información valiosa proveniente de registros administrativos, se encuentra dispersa en distintos ministerios, y la forma de registro de cada institución limitó el uso de los datos. La presentación pública de los resultados del IVTI se realizó a comienzos de marzo de 2020 y al poco tiempo el país declaró la emergencia nacional asociada a la COVID-19, lo que ha limitado la difusión y transferencia del IVTI a nivel subnacional.

Como **buenas prácticas** destacan la elaboración colectiva del modelo, puesto que se involucró a lo largo de todas las etapas a las instituciones del Estado que forman parte del Comité. El IVTI cuenta con un amplio respaldo y validez entre las instituciones, lo que facilita que la información sea utilizada por las entidades en sus acciones. De la misma forma, la incorporación del IVTI en la Hoja de Ruta formaliza el instrumento y le otorga sostenibilidad, traspasando el ámbito de las voluntades. La formalización de la participación de las instituciones y de la información requerida de cada una de ellas, a través del oficio, es sin duda una buena práctica que permitió avanzar sin mayores dificultades en la ejecución del modelo.

Como **resultados**, el IVTI se encuentra institucionalizado en la Hoja de Ruta del país. Se está implementando la Fase II en el cantón Limón, distrito de Valle La Estrella y en el cantón Talamanca, en la Provincia de Limón. Ambos cantones son los que presentan mayor riesgo de trabajo infantil según los resultados del IVTI. Actualmente, se están caracterizando ambos cantones y mapeando los servicios. Además, ya se ha hecho sensibilización con las autoridades locales, quienes se han comprometido a participar en la elaboración de un plan estratégico.



5.6 Guatemala

Guatemala³³ es parte del segundo grupo de países que implementó el Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI). La experiencia de los otros países, el proceso y los resultados que se estaban obteniendo, generó cierta seguridad que **motivó** al país a tomar el desafío e incorporarse a la implementación. Junto a esto, la necesidad de contar con información actualizada animó al equipo a realizar las gestiones de incidencia para conseguir la expresión de interés por parte de la autoridad competente.

La implementación del MIRTI fue liderada y coordinada por la Unidad de Protección a la Adolescencia Trabajadora del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. El modelo se construyó de forma intersectorial a través de dos instancias. **La Mesa Técnica Interinstitucional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil**³⁴, desde la cual se fueron respaldando las decisiones y validando los resultados. Con un fin más operativo, se decidió conformar un **Comité MIRTI**, compuesto por funcionarios de los Ministerios de Trabajo, Educación y Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Estadísticas y la Secretaría contra la Explotación Sexual y Trata de Personas. El Comité fue el órgano que dio seguimiento a la implementación del modelo, definiendo los indicadores, proveyendo la información, revisando y validando los resultados. Ambas instancias fueron los **mecanismos de coordinación intersectorial** que se utilizaron.

Uno de los principales **facilitadores** en la experiencia de Guatemala fue la conformación del Comité MIRTI, con un importante respaldo institucional y político, y la presencia de todos los sectores relevantes para un abordaje integral del tema. El hecho de que todo el proceso fuera consultado y validado en esta instancia intersectorial favoreció la apropiación del MIRTI por parte de otras instituciones distintas del Ministerio de Trabajo. Conocer el modelo en detalle, cómo fue construido, ser parte de las discusiones y validar los resultados, generó la confianza y el compromiso para que las instituciones decidieran utilizar esa información a posteriori.

Para las acciones de incidencia que deben realizarse con las autoridades, aparece como relevante el rol conjunto de OIT-CEPAL y de la Iniciativa Regional. Se señalan en especial las acciones de sensibilización realizadas por OIT y CEPAL en varios eventos de carácter nacional, regional y mundial.

33 Los resultados del modelo se encuentran en los siguientes enlaces: https://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/ModeloRiesgoTI_FichaNacional_Guatemala.pdf (ficha nacional); https://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/ModeloRiesgoTI_FichasRegionales_Guatemala.pdf; https://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/ModeloRiesgoTI_FichasDepartamentales_Guatemala.pdf (fichas subnacionales).

34 La Mesa Técnica está conformada por las siguientes instituciones: Ministerio de Cultura y Deportes; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Secretaría de Bienestar Social; Ministerio de Educación; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; Consejo Nacional de la Juventud; Ministerio de Gobernación; Ministerio de Desarrollo Social; Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas. Invitados: Procuraduría General de la Nación; Asociación Nacional de Municipalidades; Sector trabajador; Sector empleador.

En el caso de Guatemala, el Ministro de Trabajo conoció el MIRTI en la IV Conferencia Mundial sobre la Erradicación Sostenida del Trabajo Infantil, lo cual ayudó para contar con su respaldo político. Además, ambas agencias presentaron el modelo en una reunión de sensibilización, presidida por el Ministro, con autoridades políticas y técnicos de otras instituciones relevantes para la ejecución del MIRTI, a partir de la cual se estableció el compromiso de los sectores con la implementación y se creó el Comité. La credibilidad de ambas instituciones genera la confianza y adhesión de las instituciones.

La información del MIRTI está siendo utilizada para la elaboración de la nueva Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.

Por último, los técnicos que conformaron el Comité MIRTI fueron parte importante en el éxito de la implementación en Guatemala, donde la voluntad para sacar adelante el modelo ayudó a acelerar los procesos burocráticos de solicitud de información.

Las **dificultades** se relacionan principalmente con la gestión de la información asociada a las formalidades administrativas para obtener datos de otras instituciones, lo que hizo que el proceso de construir el modelo tomara mucho tiempo. También se menciona que los recursos humanos fueron insuficientes para la carga de trabajo que conllevó implementar el MIRTI bajo una lógica intersectorial, pues en un inicio no se tenía contemplado tal número de reuniones y coordinaciones.

Como **buenas prácticas** destacan la elaboración colectiva del modelo, puesto que se involucró a lo largo de todas las etapas a las instituciones del Estado que forman parte de la Mesa. Así, el modelo cuenta con un amplio respaldo y validez entre las instituciones, lo que facilita que la información sea utilizada por las entidades en sus acciones. Además, la realización de una reunión de sensibilización con autoridades y técnicos, presidida por el Ministro, fue importante para lograr el compromiso de los sectores, a la vez que sirvió para identificar a los técnicos con mayor sensibilidad en el tema y convocarlos al Comité. Por último, destaca el involucramiento temprano de los gobiernos subnacionales, a quienes se les presentó el MIRTI al inicio y se fue socializando durante todo el proceso a través de los Comités Departamentales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CODEPETI).

Como **resultados**, la información del MIRTI está siendo utilizada para la elaboración de la nueva Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Los resultados de las fichas departamentales se están utilizando para orientar las acciones de otras instituciones en el marco de esta nueva estrategia que tendrá un enfoque intersectorial.

Por otro lado, los resultados fueron compartidos con los departamentos y se está iniciando un proceso de capacitación en el uso de los datos y las fichas de caracterización. Se **proyecta** su uso en la elaboración de planes de acción a nivel departamental y se está planificando realizar un taller con los CODEPETI para que puedan utilizar los resultados del MIRTI. Por último, ya se escogió el territorio para implementar la Fase II.

5.7 Jamaica



Jamaica fue parte del segundo grupo de países en implementar el MIRTI. Su principal **motivación** fue contar con información detallada sobre el trabajo infantil en el país, interés que se acrecentó luego de constatar las altas tasas de trabajo infantil que arrojó la encuesta sobre actividades juveniles (Jamaica Youth Activity Survey 2016) recientemente aplicada en el país. Así, la aplicación del modelo también les permitiría sacar mayor provecho de los nuevos datos disponibles, a la vez que posibilitaría tener una alternativa concreta para enfrentar el trabajo infantil.

La implementación del MIRTI fue coordinada en conjunto por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y la OIT-CEPAL. En su ejecución participó el Instituto de Estadísticas —con el que se formalizó la colaboración a través de un acuerdo de trabajo— proveyendo información, revisando y validando los resultados del modelo. Los principales **mecanismos de coordinación** fueron la comunicación directa entre las instituciones en función de las necesidades de cada etapa y las sesiones del Comité Directivo Nacional sobre Trabajo Infantil³⁵. El Comité actuó como instancia consultiva al inicio y al final, y facilitó la identificación y gestión de información complementaria.

Se considera como un **facilitador** de la implementación del MIRTI, el respaldo y la voluntad política de la autoridad competente, y su compromiso de tomar acciones medibles y efectivas contra el trabajo infantil ante el reconocimiento de la prevalencia del problema. Por otro lado, la experiencia reciente del equipo técnico del Instituto de Estadísticas en diseñar y aplicar la encuesta de juventud también jugó un papel relevante en el desarrollo del modelo. Su conocimiento cualitativo sobre el tema facilitó la definición de variables y la experticia en el manejo de las bases de datos permitió correr y validar el MIRTI de manera autónoma, con la asistencia de OIT-CEPAL.

Al igual que en la mayoría de los países, aparece como relevante el rol de OIT-CEPAL y de la Iniciativa Regional para facilitar el trabajo de incidencia y sensibilización. Se destaca la voluntad para realizar múltiples presentaciones a autoridades de otros ministerios, además de sostener una comunicación clara y frecuente sobre el MIRTI, sus objetivos y alcances.

Las **dificultades** enfrentadas se relacionan con la comunicación entre instituciones de gobierno y el desconocimiento de los procesos formales para la gestión de información, lo cual retrasó el proceso

35 El Comité está conformado por las siguientes instituciones: De gobierno: Ministry of Education Youth & Information, Planning Institute of Jamaica; Ministry of Tourism; Bureau of Gender Affairs; Statistical Institute of Jamaica; Jamaica Constabulary Force; Ministry of Health; Child Protection and Family Services Agency; Ministry of Justice; Ministry of Industry, Commerce, Agriculture and Fisheries; Ministry of Local Government and Community Development; Superintendent of Police; Ministry of National Security; Trafficking In Persons; Ministry of Labour and Social Security; Office of the Children's Advocate. De empleadores, trabajadores y sociedad civil: Jamaica Employers' Federation, Jamaica Confederation of Trade Unions, Jamaica Council of Churches, Caribbean Child Development Centre, Council of Voluntary Social Services, Jamaica Teachers' Association; Northern Caribbean University.

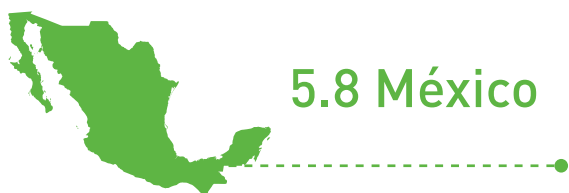
para correr el modelo. Esto también se relaciona con la ausencia de mecanismos institucionales para compartir información entre distintos sectores de gobierno y la poca experiencia en el trabajo intersectorial.

Destacan como **buenas prácticas** el proceso de validación de resultados del MIRTI con datos complementarios recopilados a nivel local y la validación por parte del Instituto de Estadísticas, todo lo cual le otorga mayor credibilidad a la información que ofrece el modelo.

Como **resultados**, Jamaica cuenta con la capacidad técnica y todos los insumos para correr el modelo por cuenta propia. Como **proyecciones**, la información del MIRTI podría servir para la actualización del Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, que había comenzado a elaborarse antes de la implementación del modelo. Así también, se proyecta su uso a mediano y largo plazo para la planificación presupuestaria y de acciones en el nivel local.

A la fecha, en Jamaica están realizando el análisis de los resultados, elaborando las fichas de caracterización y el informe técnico.

La experticia de Jamaica en el manejo de las bases de datos permitió correr y validar el MIRTI de manera autónoma, con la asistencia de OIT-CEPAL.



5.8 México

México³⁶ fue parte del grupo de los países piloto en la implementación del Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI) y su experiencia ha servido de referencia para el resto de los países de la Iniciativa Regional.

La alta prevalencia del trabajo infantil en México fue una de las **motivaciones** para aplicar el MIRTI. En el año 2017, las cifras evidenciaban que 2,3 millones de niños, niñas y adolescentes se encontraban trabajando en el país. Además, ya existía consenso entre las autoridades y los técnicos sobre la necesidad de articular los servicios del Estado para enfrentar el reto de disminuir el trabajo infantil.

La implementación del MIRTI fue liderada y coordinada por la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), y contó también con la participación activa de la Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo de la misma Secretaría y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

³⁶ Los resultados del modelo se encuentran en los siguientes enlaces: http://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/ModeloRiesgoTI_FichaNacional_Mexico.pdf (ficha nacional); http://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/ModeloRiesgoTI_FichasFederativas_Mexico.pdf (ficha estadual).

Uno de los principales **facilitadores** en la experiencia de México fue la existencia y funcionamiento de la **Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores (CITI)**³⁷, con un alto respaldo político y presencia de todos los actores relevantes para un abordaje integral del tema. De hecho, la Comisión surgió en el año 2013 como una respuesta a la necesidad de articular acciones para enfrentar la persistencia del trabajo infantil, a raíz de un diagnóstico previo que constató la multiplicidad de acciones que existían en el país de forma dispersa.

La Comisión **fue el principal mecanismo de coordinación intersectorial para la implementación del MIRTI** y tuvo participación a lo largo de todo el proceso: desde la decisión de llevarlo a cabo, la definición de las variables, gestión de información, discusión y análisis de resultados, así como en la difusión a nivel gubernamental y subnacional, puesto que la CITI, como espacio de articulación y deliberación, se replica en cada uno de los estados del país. El hecho de que un órgano intersectorial, con respaldo político de alto nivel, sea el que haya impulsado la implementación del MIRTI le otorgó legitimidad al proceso y permitió que avanzara en los plazos establecidos.

El MIRTI contó con un amplio respaldo y validez entre las instituciones, lo que facilita que la información sea utilizada por las entidades.

Los **equipos técnicos** de la STPS fueron parte importante en el éxito de la implementación en México. Fue fundamental el involucramiento del equipo de estadísticas laborales de la Secretaría del Trabajo que participó activamente como contraparte técnica en la discusión estadística y se apropió de la herramienta, adquiriendo la capacidad para correrlo por cuenta propia. Asimismo, destacó la labor de difusión e incidencia realizada por la Punto Focal de la Iniciativa Regional.

La participación y el acompañamiento de OIT y CEPAL se destacan como un elemento facilitador para la incidencia, asociado a la legitimidad de ambas instituciones que generó confianza y adhesión.

Dentro de las **dificultades**, se identifican el cambio de gobierno, lo que implicó, junto con los cambios en las autoridades, modificaciones en la arquitectura institucional, presupuestos y disponibilidad de recursos humanos. En la práctica significó realizar intensas acciones de incidencia con las nuevas autoridades, quienes fueron muy receptivas, pues reconocieron la importancia de erradicar el trabajo infantil en el país. De este modo, pese a demorar la implementación, el cambio de autoridades no obstaculizó la continuidad del proyecto.

³⁷ La Comisión está conformada por las siguientes instituciones: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, quien la presidirá; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría de Turismo; Instituto Mexicano del Seguro Social, y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. También cuenta con la participación de organizaciones patronales y de organizaciones sindicales.

Como **buenas prácticas** destacan la implementación colectiva del MIRTI, puesto que se involucró a lo largo de todas las etapas a los diferentes sectores del Estado que forman parte de la CITI. Así, el MIRTI contó con un amplio respaldo y validez entre las instituciones, lo que facilita que la información sea utilizada por las entidades. También destaca el proceso de difusión focalizada que se hizo con cada Secretaría de Trabajo de los estados, a las que se les entregó en formato físico la ficha y el mapa, explicándoles el proceso y los resultados. Además de esta difusión, los resultados están disponibles de forma pública. Por último, la experiencia de México sirvió como guía para otros países, compartiendo aprendizajes y formas de hacer, motivándoles a implementar el MIRTI.

Como **resultados**, México tiene la capacidad técnica instalada para correr el modelo por cuenta propia. De hecho, el equipo de estadísticas laborales corrió el modelo hacia atrás, es decir, con datos antiguos, y están a la espera de los nuevos datos de la Encuesta de Trabajo Infantil para actualizarlo. Esto permite pensar en la sostenibilidad del MIRTI en el país, considerando el conocimiento que existe sobre el modelo en varios sectores de gobierno que tienen relación con el trabajo infantil. Junto con esto, el MIRTI aparece como una de las acciones prioritarias a seguir ejecutándose dentro de los documentos generados en el cambio de administración. Otro resultado del proceso es que se instala como consenso entre las instituciones una mirada preventiva para el abordaje del trabajo infantil.

México también ha sido pionero en la ejecución de la Fase II del MIRTI, la cual ya fue implementada en los municipios de Tuxtla Gutiérrez (Estado de Chiapas); Villa Victoria (Estado de México) y, en la actualidad, en Tapachula (Estado de Chiapas), donde se ha incorporado un enfoque de migración y trabajo infantil en alianza con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Como **proyección** se señala que varios estados han mostrado su interés en implementar la Fase II.



5.9 Perú

Perú fue parte del grupo de los países piloto en la implementación del Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI). El MIRTI aparece como una buena alternativa ante la carencia de estadísticas sobre trabajo infantil a nivel local, lo que motiva su aplicación en el país. El MIRTI además se alinea con la necesidad de descentralizar la política de trabajo infantil en el país y de articular acciones de forma descentralizada para complementar el limitado presupuesto nacional asignado a la implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (ENPETI) 2012-2021. Por último, Perú en su calidad de país pionero de la Alianza 8.7³⁸, se comprometió a implementar el MIRTI y vincularlo a la toma

38 La Alianza 8.7 es una iniciativa global para coordinar acciones en pos de acelerar el cumplimiento de la Meta 8.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que propone erradicar el trabajo forzoso, la esclavitud moderna, la trata de seres humanos y el trabajo infantil.

de decisiones de políticas públicas sobre prevención y erradicación del trabajo infantil a nivel de gobiernos locales.

La implementación del modelo fue liderada y coordinada por el equipo de trabajo infantil, de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Participó activamente el Instituto Nacional de Estadística e Informática, proveyendo la información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) y de los Censos Nacionales 2017.

El Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI)³⁹ fue el principal **mecanismo de coordinación interinstitucional para la implementación del MIRTI** y tuvo participación a lo largo de todo el proceso, principalmente en la definición de variables y gestión de información, además de respaldar y validar el proceso.

Se considera como un **facilitador** de la experiencia, la urgencia del país de contar con un instrumento de focalización que apoyara la implementación de acciones descentralizadas. Esto junto con los compromisos de pertenecer a la Iniciativa Regional, así como a la Alianza 8.7, exige mayor responsabilidad del país en la reducción del trabajo infantil, propiciando una mayor apertura y disponibilidad por parte de las instituciones ante la implementación del MIRTI.

En la misma línea, el hecho de que el MIRTI fuera promovido desde la Iniciativa Regional, que además cuenta con el liderazgo de la OIT y el respaldo de la CEPAL, le otorgó legitimidad y credibilidad, todo lo cual facilitó la adhesión de las autoridades políticas y el trabajo de incidencia. Otro elemento importante es que, en el caso de Perú, el mismo Director General de Derechos Fundamentales es el Punto Focal de la Iniciativa Regional, de modo que las propuestas que de ahí emergen cuentan con el respaldo de una autoridad. En este sentido, el trabajo de incidencia no recae sobre los técnicos, lo que facilita el trabajo.

Finalmente, se mencionan el compromiso y el conocimiento del equipo del INEI en materia de trabajo infantil. En el país existe una relación de trabajo previa entre los equipos del Ministerio de Trabajo y del INEI, lo cual facilitó a su vez la implementación de este nuevo proyecto.

³⁹ El Comité Directivo Nacional se encuentra compuesto por las siguientes instituciones: Ministerio de Trabajo; Ministerio de Justicia; Ministerio del Interior; Ministerio de Vivienda; Ministerio de Educación; Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Ministerio de Salud; Ministerio de Agricultura; Ministerio de Energía y Minas; Ministerio de Comercio Exterior; Ministerio de Economía y Finanzas; Poder Judicial; Ministerio Público; Gobiernos regionales; Instituto Nacional de Estadística e Informática; Asociación de Municipios del Perú. Sector empleador: Asociación de exportadores; Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas; Sociedad Nacional de Industrias; Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios Industriales del Perú; Trabajadores: Confederación General de Trabajadores del Perú; Confederación Unitaria de Trabajadores del Perú; Central Autónoma de Trabajadores del Perú; Confederación de Trabajadores del Perú. Invitados internacionales: OIT; OPS; UNICEF; JICA; AECID; Cooperación Alemana; Invitados nacionales: Red por un futuro sin trabajo infantil; ISAT; GIN; Marcha Global contra el Trabajo Infantil.

Las **dificultades** enfrentadas en el proceso se relacionan principalmente con la disponibilidad de información. Si bien el país cuenta con datos valiosos provenientes de registros administrativos, se encuentran dispersos en distintos ministerios y la forma de registro de cada institución limitó su uso.

Destacan como **buenas prácticas** el involucramiento temprano del nivel subnacional. Se han presentado los resultados del MIRTI a los equipos regionales del Ministerio de Trabajo en tres ocasiones, lo que ha posibilitado resolver dudas, promover la apropiación de la herramienta entre las autoridades locales e incentivar el uso de la información con confianza para el desarrollo de acciones en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil. Además, se ha sesionado con las comisiones regionales para validar las recomendaciones de políticas señaladas en las fichas de caracterización.

Como **resultados**, la información del MIRTI ha sido publicada en la plataforma MIDIStrito, lugar donde se aloja información estadística a nivel subnacional en distintos ámbitos del bienestar, y que es utilizada para la toma de decisiones a nivel local por las autoridades.

Además, se ha vinculado esta herramienta al Modelo Municipal de Detección y Erradicación del Trabajo Infantil que se encuentra en proceso de validación. El Modelo Municipal tiene por objeto incluir en la labor de la inspección municipal el enfoque de prevención y erradicación del trabajo infantil como un mecanismo para conectar las responsabilidades que tienen entidades como el Ministerio Público, la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (DEMUNA), la Policía Nacional del Perú y la Superintendencia Nacional de Fiscalización Nacional (SUNAFIL), en la atención de los casos de trabajo infantil. En ese sentido, la identificación del riesgo de trabajo infantil en un distrito en particular será una manera de establecer la urgencia y llamar a la acción.

Por último, se logró incidir con el Ministerio de Agricultura para que incluya preguntas sobre trabajo infantil en la próxima Encuesta Nacional de Agricultura.

En el país existe una relación de trabajo previa entre los equipos del Ministerio de Trabajo y del INEI, lo cual facilitó a su vez la implementación de este nuevo proyecto.

**Iniciativa Regional América Latina
y el Caribe Libre de Trabajo Infantil**

www.iniciativa2025alc.org
iniciativaregional@ilo.org

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

www.ilo.org/trabajoinfantil
sirti_oit@ilo.org

**Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)**

División de Desarrollo Social
www.cepal.org/dds



GOBIERNO
DE ESPAÑA
MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES,
UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN



El financiamiento para la impresión de esta publicación es proporcionado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos bajo el acuerdo cooperativo número IL-30147-16-75-K-11 (proyecto MAP16). El 100 por ciento de los costos totales del proyecto MAP16 se financia con fondos federales, por un total de \$22.4 millones. Este material no refleja necesariamente las opiniones o políticas del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, ni la mención de nombres comerciales, productos comerciales u organizaciones implica aprobación por parte del Gobierno de los Estados Unidos.