

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



¿Y SI NOS PONEMOS DE ACUERDO?

**La coordinación en la elaboración de planes nacionales multisectoriales:
el caso de la política de prevención y erradicación del trabajo infantil en el
Perú (2012-2021)**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIADO EN
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

AUTOR

Frank Anthony Hurtado Paz

ASESOR

Arturo Maldonado Nicho

Mayo, 2019

Resumen

Con el pasar del tiempo las políticas públicas se enfrentan cada vez a retos más grandes. Dentro de estos podemos encontrar, por ejemplo, a la gran cantidad de actores existentes alrededor de la decisión pública, cada uno con diversos intereses; y a la complejidad, cada vez mayor, de los problemas públicos a los cuales los gobiernos enfrentan. Esta diversidad hace que sea necesaria una forma de trabajo colaborativa y ordenada. Frente a esta situación, surge la figura de la coordinación en políticas públicas, la cual se presenta como un proceso clave en el diseño e implementación de estas, pues termina afectando de forma positiva la toma de decisiones.

La mayoría de visiones al respecto a la coordinación la han propuesto como una variable explicativa del éxito de ciertas políticas públicas, sin embargo, son poco frecuentes los estudios que han planteado a este proceso como una variable de estudio central. Es por eso que la presente tesis plantea estudiar el proceso de coordinación en las políticas públicas, y los factores que influyen en este, durante la elaboración de la Estrategia Nacional multisectorial de Prevención y Erradicación del Trabajo infantil. Para esto, se plantea una forma innovadora del estudio de este proceso, a la cual hemos llegado mediante una revisión de literatura. Adicionalmente, se buscará llegar a hipótesis sobre la situación de la coordinación de políticas públicas en el Perú.

Palabras clave: coordinación, políticas públicas, trabajo infantil, intersectorialidad, factores.

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA

Agradezco y dedico el presente documento a todas las personas que me han acompañado en estos años de universidad, en especial a mi familia: Antonio, Gisela, Keyth y Junior. Su fuerza y empuje es lo que me ha llevado a culminar satisfactoriamente este documento.

A Carlos y Gonzalo, que más que docentes, han sido unos guías en lo educativo/político.

A los amigos que conocí en la política universitaria

Y a los grandes amigos que me ha dejado la carrera: Aurelio, Carlos, Claudia, Mariel y Gonzalo.

Sin pensarlo, y gracias a todos, hoy soy una mejor persona de cuando empezó este camino.

ÍNDICE

RESUMEN	2
AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA	3
ÍNDICE	4
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1: UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE COORDINACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y METODOLOGÍA A SEGUIR	8
1.1. ¿QUÉ ES LA COORDINACIÓN?.....	8
1.2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL.....	8
1.3. LA COORDINACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS FACTORES QUE INCIDEN EN EL PROCESO.....	13
1.4. LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN EL PERÚ.....	24
1.5. HACIA UNA FORMA INTEGRAL DE EXPLICAR LOS FACTORES QUE INTERVIENEN EN LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL A PARTIR DE UNA REVISIÓN DE LITERATURA.....	28
1.5.1. <i>Voluntad, cohesión e inclusión de los actores</i>	28
1.5.2. <i>Estructura de toma de decisiones</i>	29
1.5.3. <i>Relación de actores</i>	30
1.5.4. <i>Liderazgo efectivo y legítimo</i>	30
1.5.5. <i>Incentivos</i>	31
1.5.6. <i>Sistema de monitoreo y evaluación de metas colectivas</i>	32
1.5.7. <i>Factores externos: Recursos financieros, Interés político y dificultades de la misma política pública para ser llevada a otros lugares</i> .32	32
1.6. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN	34
1.6.1. <i>Selección y justificación del caso</i>	35
1.6.2. <i>Delimitación temporal del caso de estudio</i>	36
1.6.3. <i>Limitaciones de la presente investigación</i>	37
CAPÍTULO 2: EL CASO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL	39
2.1. CONSTRUCCIÓN DEL RELATO DEL PROCESO	42
2.2. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL 2012-2021	44
CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DEL PROCESO DE COORDINACIÓN	52
3.1. VOLUNTAD, COHESIÓN E INCLUSIÓN DE LOS ACTORES	52
3.2. ESTRUCTURA DE TOMA DE DECISIONES.....	55
3.3. RELACIÓN DE ACTORES.....	58
3.4. LIDERAZGO EFECTIVO Y LEGÍTIMO.....	60
3.5. INCENTIVOS.....	64
3.6. SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE METAS COLECTIVAS.....	65

3.7.	FACTORES EXTERNOS	66
3.7.1.	<i>Recursos financieros</i>	66
3.7.2.	<i>Interés político</i>	66
3.7.3.	<i>Dificultades de la misma política pública para ser llevada a otros lugares</i>	67
3.8.	RESUMEN DEL ANÁLISIS	68
	CONCLUSIONES	70
	LECCIONES APRENDIDAS	72
	BIBLIOGRAFÍA	73
	ANEXOS	76



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende realizar un análisis sobre **los factores que afectan el proceso de coordinación en la elaboración de planes nacionales multisectoriales en el Perú**. Para esto, se propone realizar un estudio de caso de dicho proceso, en la elaboración del Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), para su posterior análisis de resultados.

A lo largo del presente trabajo, buscaremos estudiar, principalmente, a la coordinación, como procedimiento, entendido como “el proceso mediante el cual diferentes actores, involucrados en una misma política pública, reúnen y armonizan sus esfuerzos, con miras a lograr un objetivo en común, construyendo dinámicas formales e informales de toma de decisión en un entorno de trabajo compartido” (Repetto, 2005; Umayahara, 2004 y Martínez, 2010). De manera que, como se mencionó en principio, en adelante, este proceso será nuestro objeto de estudio, planteándonos así la siguiente pregunta teórica: **¿Cuáles son los factores que hicieron posible el proceso de coordinación en la elaboración de un Plan Nacional multisectorial?**

Sin embargo, en la búsqueda por una reflexión más profunda sobre las prácticas gerenciales llevadas a cabo en el proceso de coordinación en políticas públicas, se ha optado por realizar un estudio cualitativo, y redirigir la investigación, mediante una selección de caso que nos permita conseguir hipótesis y acercarnos a una respuesta a nuestra pregunta teórica. Es así que, se buscará responder la siguiente pregunta de investigación: **¿Cuáles son los factores que afectan el proceso de coordinación en la elaboración del Plan**

Nacional multisectorial de “Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021” en el Perú?

En este sentido, buscaremos plantear una manera innovadora que nos permita estudiar los factores que ejercen un efecto en la coordinación multisectorial en políticas públicas, mediante una revisión de literatura al respecto. Para esto, trataremos de complementar diversas propuestas de estudio de dicho procedimiento, con el objetivo de generar variables para el análisis de nuestro caso de estudio. Este último, será analizado, también, mediante el método narrativo, pues nos interesa comprender las prácticas del proceso y la experiencia en la toma de decisiones.

Las reflexiones a las que podamos llegar, referentes a nuestra narración, y a partir de nuestras variables, nos permitirán conocer los factores, así como la influencia que estos han ejercido, tanto positiva como negativa, en nuestro análisis. Mediante ello, podremos generar conclusiones e hipótesis, a cerca de la situación actual de la coordinación, tanto multisectorial como intergubernamental, en el Perú.

Capítulo 1: Una Aproximación al concepto de Coordinación en políticas públicas y metodología a seguir

1.1. ¿Qué es la coordinación?

La acción de coordinar se refiere a la unión de dos o más elementos para formar un conjunto armonioso (RAE, 2017). Asimismo, es importante recalcar que esta unión puede producirse, a partir de elementos totalmente diferentes, a simple vista, pero que cuenten con la posibilidad de armonizar objetivos y estrategias en común.

A nivel del estudio de instituciones y organizaciones, la coordinación está definida como la acción de integrar los objetivos y actividades, de unidades separadas, para lograr objetivos organizacionales de mayor armonía y amplitud (Coulshed, 1998). De manera que este es un proceso por el cual las instituciones son capaces de establecer acciones, en conjunto, con miras a lograr objetivos y metas en común, evitando fusiones o supresiones de estas.

1.2. Las políticas públicas y la coordinación intergubernamental

Hoy en día, las políticas públicas se presentan como actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en las que participan diversos actores políticos con intervenciones estructuradas (Lemieux, 1995). Sin embargo, estas acciones no son ejecutadas de manera automática, ya que, por lo general, han atravesado diversos procesos complejos, en los que interviene una amplia cantidad de actores, y en donde confluye una gran variedad de intereses y objetivos particulares (Subirats, 2008). Es, entonces, en estos procesos donde recae la complejidad de las políticas públicas, y donde estas se

vuelven un objeto de estudio interesante para las ciencias sociales, debido a las múltiples interacciones que se generan alrededor de la decisión pública.

Para el estudio de las políticas públicas, la definición a la que haremos referencia será la de Joan Subirats (2012) quien las define como “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo.” (Subirats, 2012, p. 36). Esta definición incorpora el conjunto de acciones administrativas y procesos decisionales que surgen en medio de las políticas, poniendo a la “decisión pública” como principal materia de estudio al investigar en políticas públicas.

La decisión pública forma parte de procesos políticos complejos, debido a la gran cantidad de actores que existen en medio de esta. En ese sentido, sin contar a los no-gubernamentales, solo en el gobierno existe una gran cantidad de actores, cada uno con diversos intereses y capacidades de influencia, los cuales, a su vez, forman parte de los procesos decisionales.

Los procesos decisionales, en medio de la identificación de un problema y la aplicación de medidas para resolverlo, atraviesan por diversos espacios, actores e intereses, durante los cuales aumenta la posibilidad de que se generen diversos conflictos “de hecho, la política pública genera en todos los casos un cambio en las atribuciones materiales y simbólicas de las que gozan los diferentes actores, imponiendo costes (inducidos por los cambios de conducta) a los grupos-objetivo previstos, y otorgando ventajas (relacionadas con la mejora de su situación personal) a los beneficiarios finales de la acción pública” (Subirats, 2008, p. 69). Estos conflictos, únicamente, pueden ser resueltos

mediante una acción coordinada de un arreglo institucional que permita que el proceso de toma de decisión pública siga su rumbo.

Por poner un ejemplo de la estructura compleja, encargada de tomar decisiones, solo en el Perú, para el año 2017, según la página web de la Presidencia del Consejo de Ministros (2017), el ejecutivo peruano cuenta con una presidencia de la república, dos vice-presidencias, 19 ministerios (incluido PCM), 36 vice-ministerios, 153 direcciones generales, un mayor número de subdirecciones, y una gran cantidad de oficinas adscritas a los distintos ministerios. Todo esto solo en el gobierno central, ya que, además, se cuentan con 25 gobernadores regionales (incluido el Callao), 196 gobiernos provinciales y más de 1800 gobiernos distritales. Esta potencial cantidad de actores demuestra la necesidad de contar con una coordinación eficaz para la obtención de acuerdos institucionales, los cuales permitan el correcto desarrollo de las políticas públicas.

Esta gran cantidad de actores, que incrementa la complejidad del proceso decisonal de las políticas públicas, permite que la coordinación ocupe un papel importante en estas.

Además de la gran cantidad de actores, es importante, también, reconocer que, día a día, son cada vez más las sociedades van enfrentándose a problemas de mayor complejidad, los cuales no deben ser respondidos solo de una forma o desde un sector del gobierno, pues “para enfrentar estos problemas complejos, es necesario un gobierno cuyas organizaciones actúen de forma más colaboradora y coordinada.” (Navarro, 2013, p. 15).

En ese sentido, Fabián Repetto afirma que en los últimos años se ha afianzado la presencia de problemas públicos de carácter multidimensional y multicausal (2009). Esto establece que los gobierno opten por recurrir a la multisectorialidad, la cual es definida como

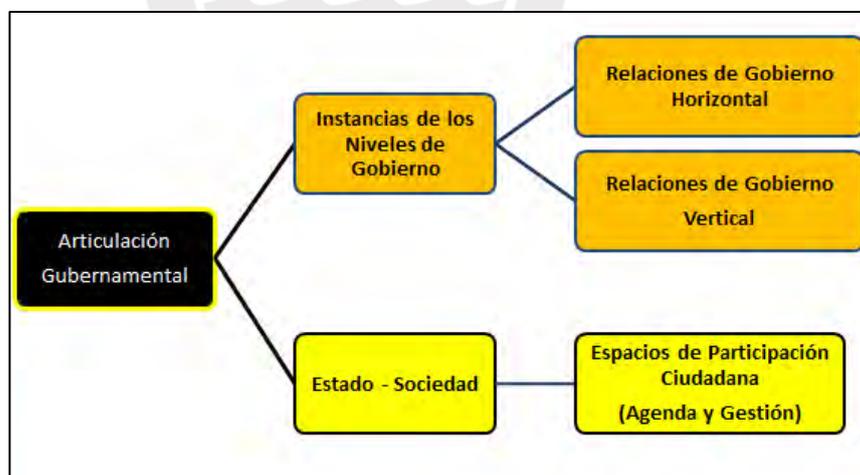
“La articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, realización y evaluación de acciones, con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas, buscando un efecto sinérgico en el desarrollo social” (Junqueira, Inojosa y Komatsu, 1998).

Teniendo en cuenta, entonces, que este proceso de toma de decisiones forma parte de un conjunto de dinámicas complejas, debido a la gran cantidad de actores que conforman el aparato estatal, y debido al rol político del Estado y su relación con sus ciudadanos para la solución de problemas, cada vez más complejos, es que se propone el termino de Articulación Intergubernamental. Según Vlado Castañeda, la Articulación Intergubernamental es “la forma de desarrollar las relaciones intergubernamentales, en base al establecimiento de canales o sinergias interinstitucionales entre las diversas instancias que gestionan las políticas públicas; buscando un fin común en el marco del papel del Estado.” (2012).

Esta articulación se puede desarrollar, como muestra el Gráfico 1, dentro de las distintas instancias de gobierno o entre el Estado y la sociedad. El Estado desarrolla su articulación de manera horizontal, entre instancias del mismo nivel de gobierno, pero enfocadas en trabajar distintos sectores, o de manera vertical, entre instancias de distinto nivel de gobierno trabajando, por lo general, en el mismo sector. Por otro lado, la articulación entre Estado y sociedad se da a través de espacios de participación ciudadana.

Este proceso de articulación puede ser abordado desde los siguientes tres conceptos distintos de relaciones: coordinación, cooperación y colaboración. Según Vlado Castañeda, la cooperación son las relaciones para mejorar el desarrollo de capacidades, la colaboración son las relaciones para intercambiar aspectos vinculados a una actuación en complementariedad, mientras que la coordinación son las relaciones que permiten sumar esfuerzos institucionales en base a la corresponsabilidad (2012). Esta articulación gubernamental actúa como elemento importante de la coordinación entre distintos actores e instituciones al interior del gobierno, es decir de la coordinación intergubernamental.

Gráfico 1



(Fuente: Castañeda, 2012)

Para Mami Umayahara, la coordinación intergubernamental es “reunir a los diferentes sectores sociales y armonizar sus políticas de cuidado y educación, así como sus sistemas de prestación de servicios con el fin de evitar

superposiciones, pero sin llegar al extremo de fusionar estructuras” (2004, p. 25). Este proceso, como habíamos mencionado, permite adicionar el trabajo de diversos sectores en políticas que así lo requieran en búsqueda de un objetivo en común, el cual también tiene que ser coordinado.

Roberto Martínez Nogueira, por su parte, define a la coordinación intergubernamental como “el proceso de creación o utilización de reglas de decisión en el que dos o más actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido” (2010, p. 20). En ese sentido, este proceso comprende las tareas dirigidas a la complementariedad de aportes y contribuciones de diversos actores, a través de múltiples acuerdos sociales y/o institucionales.

El concepto de coordinación en políticas públicas empieza a adquirir importancia con la modernización de la gestión pública, en diversos países de Latinoamérica y el mundo. Fabián Repetto explica que este “surge en Latinoamérica a mediados de los años 90, como una urgencia de racionalidad administrativa-fiscal” (2009), pues los sistemas administrativos del Estado, que se encontraban separados por sectores temáticos, empezaron a caer, debido a que no todos los problemas eran sectoriales, y a que las estrategias para resolverlo no comprendían a un único sector.

1.3. La Coordinación en políticas públicas y los factores que inciden en el proceso

Las políticas públicas no solo poseen la participación de una gran cantidad de actores, sino que también responden a problemas públicos de carácter multidimensional o multicausal. Esto último implica que “el bienestar de los individuos, familias, comunidades y territorios no se ve afectado solo cuando hay

una única carencia o necesidad básica insatisfecha, sino que hay otras dimensiones cuya insatisfacción incide profundamente en la calidad de vida.” (Repetto y Fernández, 2012, p. 37)

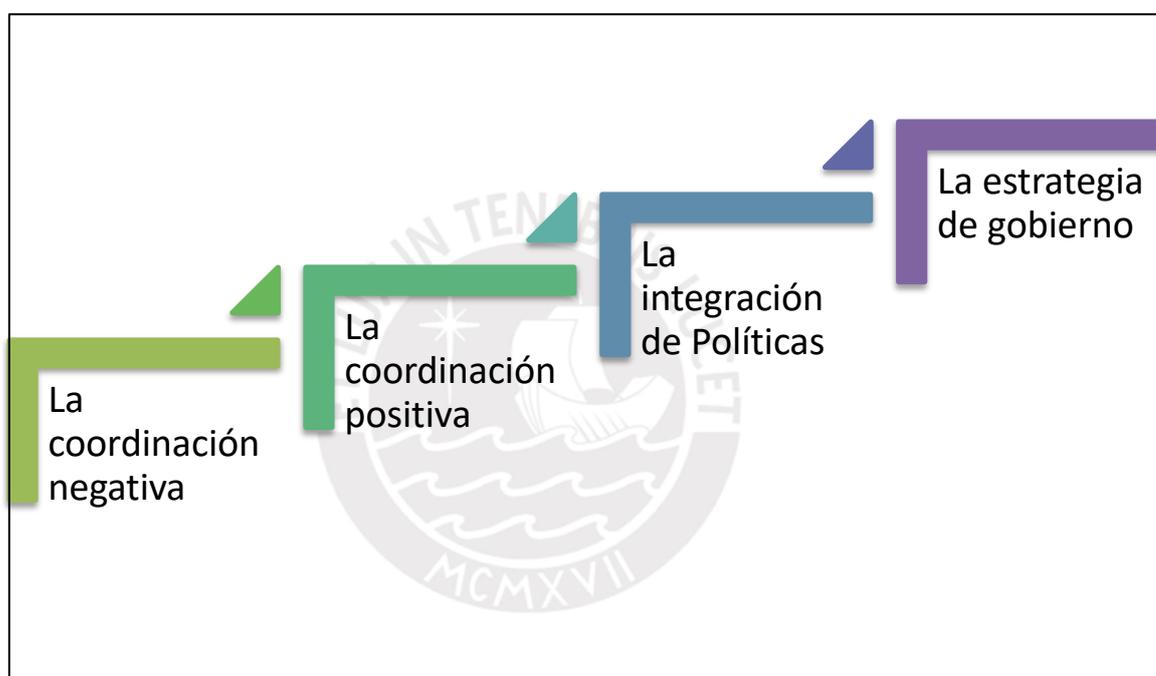
Como mencionamos anteriormente, tanto la complejidad de los problemas, como la diversidad de actores exigen que el trabajo articulado y coordinado de los actores y sectores que intervienen en el diseño e implementación de una determinada política pública sea necesario; pues una acción desarticulada nos lleva muchas veces a la duplicidad de funciones y, por tanto, al uso ineficiente de recursos dentro del Estado.

En síntesis, la coordinación intergubernamental es un “proceso estratégico para armonizar el trabajo de diversos actores.” (Navarro, 2013, p. 43), buscando un eficiente uso de los recursos públicos, los cuales son limitados. Este también es un proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto (Repetto, 2005)

Sin embargo, y a pesar de las definiciones que nos ayudan a comprender el concepto, este no es un proceso sencillo. Repetto y Fernández (2012) explican que existen dos aspectos principales que dificultan la coordinación; el primero de estos, tiene que ver con el hecho de que los actores involucrados respondan a

lógicas e inercias institucionales diferentes, orientando las políticas solo hacia un sector; y el segundo aspecto se produce cuando se gestiona en escenarios de ambigüedad. Es decir, cuando no se tiene claro el objetivo a desarrollar ni el problema a resolver, generando incertidumbre, tensiones, y hasta disputas por el poder.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia en base a (Peters, 1998 y Licha y Molina, 2005)

Para entender el proceso de coordinación intergubernamental, es necesario caer en cuenta de que este no puede valorarse de manera binaria; es decir, en términos de "ausencia" o "presencia". Ante esto, Peters ofrece una primera forma de evaluar el proceso de coordinación, a través de la "Escalera de Coordinación" (1998). Esta es una metodología que posee cuatro escalones o niveles en donde la "nula coordinación" o "la coordinación negativa" se ubica en

el lugar más bajo, mientras que la “coordinación de estrategias de gobierno” se encuentra en el último y favorable escalón de coordinación.

El Gráfico 2, muestra la “Escalera de Coordinación”. Como ya mencionamos, esta empieza en la coordinación negativa, la cual es explicada en la ausencia o nula presencia de coordinación. Repetto y Fernández explican que en este escalón “Las organizaciones trabajan en forma independiente entre sí y evitan cualquier tipo de intersección” (2012, p. 52). Como siguiente, y segundo, escalón se encuentra la coordinación positiva, la cual es entendida como un inicio de presencia del proceso de coordinación; este empieza con un reconocimiento mutuo de actores y con el establecimiento de lazos de relación entre las organizaciones.

El tercer nivel de la escalera es el de la integración de políticas, el cual es entendido como una articulación más operativa entre las acciones de implementación, sobre todo en la elaboración de acuerdos y objetivos en común. Este proceso implica la presencia de negociación y de búsqueda de objetivos y fines compatibles entre las instituciones y actores que coordinan; estos pueden desarrollarse mediante canales de comunicación y reunión eficientes entre los diversos actores. Para lograr la integración, es importante un acomodamiento previo de los objetivos de las instituciones u organizaciones, ya que, muchas veces, estas son diferentes o contradictorias durante los antecedentes al proceso de coordinación.

Finalmente, el cuarto y último escalón es el de la estrategia de gobierno, el cual implica una coordinación más fina, en las que se producen procesos conjuntos de elaboración de políticas, en un campo más general de desarrollo

social y económico. Para Repetto y Fernández, en este nivel se expresa un acuerdo respecto a un “proyecto de país” o de una imagen o visión de desarrollo (2012, p. 54). Estos dos últimos niveles de la escalera de coordinación representan la consolidación de los intentos de articular esfuerzos comunes dentro del Estado.

Gráfico 3

Criterios y Condiciones para la Coordinación Intergubernamental, según

Licha y Molina

Voluntad y cohesión política
Definición de objetivos estratégicos
Estructuras y mecanismos de coordinación (con objetivos y funciones concretas y claramente definidos)
Participación de los actores
Institucionalidad legítima
Capacidad de coordinación y liderazgo
Espacios de diálogo y deliberación
Sinergias
Cultura de cooperación e incentivos
Sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación

Fuente: Licha y Molina, 2005

En ese sentido, tomando en cuenta este escalón, Isabel Licha y Carlos Molina (2005) presentan un conjunto de criterios y condiciones, cuya presencia

afecta, de manera positiva, al proceso de coordinación intergubernamental, los cuales son mostrados en el Gráfico 3. Estos criterios y condiciones son los siguientes: voluntad y cohesión política, definición de objetivos estratégicos, estructuras y mecanismos de coordinación, participación de actores, institucionalidad legítima, capacidad de coordinación y liderazgo, espacios de diálogo y deliberación, sinergias, cultura de cooperación e incentivos, y sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación.

Respecto al criterio de Voluntad y Cohesión Política, ambos autores hacen referencia a este como la determinación y unión de las autoridades para desplegar el ejercicio de la coordinación. Este se expresa como “el empuje político de las autoridades centrales para avanzar con procesos concertados de coordinación de políticas, como la creación de cámaras sectoriales y de mecanismos de integración de políticas” (Licha y Molina, 2005, p. 13).

Asimismo, este criterio va de la mano con el de Definición de Objetivos Estratégicos. Según Licha y Molina, este se refiere a la razón de ser de la coordinación, la cual consiste en definir los objetivos que comparten los distintos entes y actores (2005). Como hemos mencionado con anterioridad, estos actores, quienes se encuentran involucrados en la decisión pública, obedecen a diversas lógicas e intereses, por lo que generar una convergencia entre ellos es el mayor desafío de todo el proceso de coordinación.

De la misma manera, es fundamental y necesario contar con un criterio de Estructura y Mecanismos de coordinación, el cual posea funciones y objetivos, claramente definidos. Estos, según los autores, deben estar dotados de legitimidad, apoyo político y capacidad técnica; pues en este espacio es

donde se articula el diseño con la ejecución de las políticas multisectoriales. Es por ello que se hace necesaria la participación de diversos actores clave, como parte de un proceso de articulación y sistematización de los aportes, de distintos entes y actores, así como el hecho de contar con una Institucionalidad Legítima, referida a un marco formal en el que se inscribe el funcionamiento de las acciones de coordinación.

Molina y Licha, a su vez, (2005) explican también que es necesario que este proceso esté acompañado por el criterio de Capacidad de Gestión, en función de los diversos actores, de manera que puedan entenderse como las capacidades políticas y técnicas requeridas para ejercer la coordinación, tales como legitimidad, aprendizaje, efectividad, cohesión, negociación, participación, resolución de problemas, creación y difusión de conocimiento, articulación e implementación. Todas estas contenidas en la llamada Capacidad Colaborativa Inter-Agencias (CCI).

A todo esto, es importante también sumarle el fomento de Espacios de Dialogo y Deliberación, de manera que permita armonizar los objetivos y acciones de la aparición de Sinergias. Estas últimas, se encargan de armar visiones, a largo plazo, y esquemas compartidos sobre cómo usar los recursos económicos y técnicos. La coordinación requiere de una visión estratégica compartida y de una colaboración operativa entre diferentes entes y sectores interministeriales. Estas sinergias pueden ser cognitivas (experiencia y habilidad), de actividades (operativas), de autoridad (mandatos organizacionales) y culturales.

Ante lo expuesto, se hace necesario, también, contar con una cultura de Cooperación e Incentivos dentro del sector público, pues sin esta no se valorará ni tendrá en cuenta el proceso de coordinación dentro del aparato estatal. Finalmente, Licha y Molina explican la necesidad de contar con un Sistema de Información, Comunicación, Monitoreo y Evaluación, con el objetivo de poder informar, sensibilizar, asegurar equidad en el acceso a información, y favorecer el dialogo entre los actores clave para mejorar la pertinencia de las políticas (2005).

En ese sentido, ambos autores coinciden y concluyen en que estos criterios enmarcan a la coordinación intergubernamental, con el fin de asegurar logros; estos, se presentan como un desafío, tanto teórico como práctico, dentro del estudio de los procesos de gerencia social.

Por otro lado, Barbara Gray (1989) propuso un modelo metodológico, diferente al de Licha y Molina, para analizar el procedimiento de coordinación, con el propósito de identificar los factores que afectan en este proceso, los cuales son mostrados en el Gráfico 4. Este modelo consiste en agrupar a distintos factores, previamente identificados, en dos categorías: factores de membresía y factores de proceso. Los primeros, hacen referencia a los actores involucrados en el proceso de coordinación; mientras que los segundos, con la estructura de toma de decisiones. Ambos grupos vienen acompañados, también, de factores externos que influyen en el proceso, tales como son los recursos financieros y el interés político.

Dentro de los factores de membresía, encontramos, en primer lugar, a la Inclusión de Todos los Actores Interesados. Tanto Bardach (1996) como Larson

(1994) explican que una de las limitaciones más serias para lograr procesos de coordinación exitosos es no involucrar a todos los actores clave. Esto, debido a la ausencia de actores con capacidad para tomar decisiones, con lo cual se reduce el alcance de las acciones que se quieren realizar.

En segundo lugar, se encuentra la presencia de Incentivos para la Coordinación. Después de un análisis de literatura, Alejandro Navarro (2013) logra identificar cuatro factores por los que las agencias públicas se adhieren a iniciativas de coordinación intergubernamental. Estos son los de 1) valores profesionales compartidos, 2) búsqueda de soluciones a problemas comunes, 3) reducción de incertidumbre y 4) por mandato legal. De estos, es posible observar que el primero parte más por una iniciativa voluntaria; mientras que los otros tres, por presiones externas que empujan a coordinar.

Asimismo, el tercer y último factor de membresía es el de la presencia de un “Liderazgo Efectivo” en el proceso de coordinación. Este es un “ingrediente crucial para atraer a todos los actores interesados a la mesa de negociación y para gestionar estratégicamente las actividades intergubernamentales” (Navarro, 2013). La premisa de este liderazgo es la de ser un agente decisivo en la construcción de lazos de confianza, así como la de facilitar el dialogo entre los actores.

Gráfico 4

Factores de éxito en el proceso de coordinación intergubernamental

según Gray

Factores de Membresía

- Inclusión de todos los actores interesados
- Incentivos para la coordinación
 - Valores profesionales compartidos
 - Búsqueda de soluciones a problemas comunes
 - Reducción de incertidumbre
 - Mandato Legal
- Liderazgo Efectivo

Factores de Proceso

- Estructura de toma de decisiones
 - Distribución equitativa de oportunidades
 - Marco regulador plausible
- Organización y centralización del proceso de coordinación
 - Grado de formalización del acoplamiento organizacional
 - Nivel de recursos comprometidos en los esfuerzos intergubernamentales
 - Mecanismo de control encaminado al cumplimiento de metas colectivas
- Relaciones formales e informales entre actores intergubernamentales
 - Ideología compartida
 - Construcción de lazos de confianza
 - Establecimiento de líneas abiertas de comunicación

Factores externos

- Recursos financieros
- Interés político

Fuente: Gray, 1989 en Navarro, 2013

Por otro lado, también tenemos a los Factores de Proceso. Así, el primero de estos es la presencia de una Estructura de Toma de Decisiones. En la actualidad, existen diversos tipos de estructuras (comisiones intersectoriales, comités interdepartamentales, agencias coordinadoras, etc.), cada una con diversas ventajas y desventajas en el proceso de coordinación, de acuerdo a los propósitos y objetivos que se plantean.

El segundo factor es el de Organización y Centralización, del proceso de coordinación, el cual hace referencia al grado de institucionalización que tiene

este, a partir de una determinada política pública. Este es fundamental en la evaluación de la “escalera de coordinación”, explicada párrafos más arriba, y puede medirse en función a los siguientes factores: 1) grado de formalización del acoplamiento organizacional, 2) nivel de recursos comprometidos en los esfuerzos intergubernamentales, 3) mecanismos de control encaminado al cumplimiento de metas colectivas, y 4) mecanismos de toma de decisiones.

Asimismo, el tercer y último de los factores de proceso es el nivel de Relación, formal e informal, entre los actores intergubernamentales. La existencia de una buena relación formal e informal entre actores sirve como medio para la construcción de propósitos comunes dentro del proceso de coordinación, y a su vez “hace posible el surgimiento de una ideología compartida, la construcción de lazos de confianza y el establecimiento de líneas abiertas de comunicación.” (Navarro, 2013, p. 132).

Finalmente, Navarro (2013) realiza una aproximación frente a la existencia de factores externos que afectan el proceso de coordinación. Estos son los recursos financieros y el interés político con los que se cuenta durante el proceso. El primero de estos, hace referencia al dinero y a las transferencias de parte de los gobiernos centrales y locales para la ejecución del programa intergubernamental. Por otro lado, el interés político alude a la colocación del proceso en una posición privilegiada, tanto en la opinión pública como en la opinión del gobierno central, para contar con una mayor voluntad política enfocada en el alcance de los objetivos propuestos.

Por otro lado, Repetto y Fernandez (2012), más que proponer elementos que afectan, de manera positiva, al proceso de coordinación nos presentan el

lado opuesto del asunto con elementos que dificultan la coordinación del tipo intergubernamental, los cuales se muestran en el Gráfico 5. Estos elementos son los de fragmentación institucional, celos profesionales e intereses políticos, escasa práctica y cultura del diálogo, intervenciones provinciales o nacionales muy rígidas, preponderancia de una visión a corto plazo de las políticas, desigual capacidad institucional de las organizaciones, alta y persistente complejidad de las políticas, déficit de expertos en gestión de políticas coordinadas, y atención de urgencia por cada área.

Gráfico 5

- Fragmentación institucional: los problemas sociales son comprendidos de manera fragmentada y se presta poca atención a su integralidad (medio ambiente, procesos familiares, persona). Esto genera una dinámica de trabajo compartimentado.
- Celos profesionales e intereses políticos que dificultan la participación de algunos actores involucrados en la toma de decisiones.
- La escasa práctica y cultura de diálogo, participación y deliberación, componentes básicos para la coordinación.
- Intervenciones provinciales o nacionales muy rígidas, difíciles de adaptar a contextos heterogéneos.
- Preponderancia de una visión de corto plazo en la formación de las políticas y programas que deben ser coordinados.
- Desigual capacidad institucional entre las distintas organizaciones.
- Alta y persistente complejidad de las políticas que aportan a la integralidad (dificultades para establecer prioridades y para concatenar y articular una masa importante de actividades).
- Déficit de expertos en gestión de políticas coordinadas, con escaso diálogo interdisciplinario.
- Atención de la urgencia por parte de cada área y falta de previsibilidad en el mediano plazo.

Fuente: Repetto y Fernandez, 2012.

1.4. La Coordinación Intergubernamental en el Perú

El estudio de la coordinación intergubernamental en el Perú aún no es muy extenso, pues existe un corto desarrollo de la situación de intersectorialidad en el Perú, y de la coordinación en las políticas multisectoriales hechas por Vlado

Castañeda (2014 y 2017), quien en la actualidad es el secretario de coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Además, desde la Pontificia Universidad Católica del Perú se ha desarrollado una revisión de literatura y tesis de licenciatura que permite ahondar sobre el papel relevante de la coordinación intergubernamental en las políticas públicas. De estos estudios, destacan las tesis de Angelino Oliva (2013) y Carlos Santibañez (2016) en las que se realizan análisis generales de las políticas públicas peruanas, desde este enfoque. En ese sentido, ambas investigaciones concluyen en que la coordinación intergubernamental entre instituciones estatales ocupa un papel relevante en la implementación de sus respectivos casos de estudio en lo que respecta a las políticas públicas.

3.1.1. El funcionamiento de la coordinación intergubernamental en el Perú

En el Perú, el concepto de coordinación intergubernamental ha pasado, desde hace poco, a ser foco de discusión en el interior del Estado, y al interior del diseño e implementación de las políticas públicas. Para el año 2018, el órgano encargado de velar por la coordinación al interior del aparato estatal en el Perú es la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Coordinación. Este se encarga del monitoreo de las políticas nacionales multisectoriales, de los programas y reuniones multisectoriales y de todas las acciones cuyo carácter abarca a varios o a todos los sectores del ejecutivo. (PCM, 2017).

Según la página web de la Secretaría de Coordinación, a partir de los espacios de coordinación, que se generen desde la PCM, se busca dotar de mayor predictibilidad al cumplimiento de los objetivos y metas de actuación

multisectorial del Poder Ejecutivo, en la perspectiva de lograr la política general del gobierno, y de atender de manera adecuada al *ex ante* y *ex dure* de los problemas para los que fueron diseñados. (PCM, 2017). Así, como ya hemos mencionado, actualmente dicha institución se encuentra dirigida por el Ing. Vlado Castañeda, quien ocupa el puesto de Secretario de Coordinación, y por ende el del responsable a cargo.

La Secretaría de Coordinación se ha consolidado, a partir del año 2007 con el Decreto Supremo N° 063-2007-PCM, en el que se modificó el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Presidencia del Consejo de Ministros; dicho documento, además, deja en manifiesto su función de coordinación y monitoreo multisectorial dentro del poder ejecutivo. Por tanto, según norma, a dicha institución se le adjudicarían las siguientes funciones específicas:

- Coordinar con los sectores competentes la elaboración de los reglamentos de Ley, cuando estos sean de carácter multisectorial o versen sobre temas de competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros
- Coordinar con los sectores y con las propias comisiones, a fin de mantener actualizada la información referente a las comisiones multisectoriales
- Brindar apoyo técnico a las Comisiones Permanentes de Coordinación
- Monitorear y brindar apoyo a las comisiones integradas por representantes de diversos sectores que tienen por objeto la formulación de políticas de carácter multisectorial, que se encuentren adscritas a la

Presidencia del Consejo de Ministros, salvo lo dispuesto por normas legales o reglamentarias que expresamente establezcan lo contrario

- Proponer proyectos de dispositivos legales en materia de su competencia
- Recabar de todas las entidades de la Administración Pública la información sobre las solicitudes y pedidos de información atendidos y no atendidos, en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y elaborar el Informe Anual a ser presentado al Congreso de la República.
- Emitir opinión técnica en materia de su competencia
- Otras funciones que le sean encomendadas por la Secretaría General

Adicional a su labor dentro de las políticas multisectoriales, la Secretaría de Coordinación también se ha encargado de velar por la coordinación intergubernamental vertical, sirviendo de puente entre los tres niveles de gobierno: local, regional y nacional. A esta institución se le ha encargado el poder de ser un facilitador en los procesos de funcionamiento que han venido con la descentralización, y, desde el 2014, se ha buscado un mayor énfasis en espacios de articulación descentralizados. (PCM, 2014)

Actualmente, el Estado peruano se encuentra trabajando bajo las formas de políticas multisectoriales y de comisiones multisectoriales de coordinación. Según el registro de la Secretaría de Coordinación, hasta mayo del 2017, se han

registrado aproximadamente 29 políticas nacionales y hasta 108 comisiones multisectoriales en funcionamiento.

1.5. Hacia una forma integral de explicar los factores que intervienen en la Coordinación Intergubernamental a partir de una revisión de literatura

Sobre lo visto en los párrafos anteriores y sobre la base de la bibliografía citada hasta el momento, se procederá a proponer un modelo que integre los factores que afecten a la coordinación intergubernamental, en las políticas multisectoriales. Para esto, se procederá a seleccionar y a explicar sendos nuevos factores que integren, de forma efectiva, lo explicado por Licha y Molina (2005), Gray (1989) y Repetto y Fernandez (2005).

1.5.1. Voluntad, cohesión e inclusión de los actores

Este comienza con la intención y el deseo de querer coordinar, así como también con el reconocimiento de este proceso como necesario dentro de la toma de decisiones en la política pública. Parte con la existencia de una intención por involucrar a otros sectores, y de un intento de creación de espacios institucionales de diálogo, reunión y coordinación, como un primer paso, de carácter necesario, que funcione para dar inicio a un proceso de coordinación.

Del mismo modo, es importante resaltar la existencia de la inclusión de los actores interesados, alrededor de los objetivos de la política pública.

En ese sentido, dicho factor se ve expresado con las acciones concretas de 1) poseer la voluntad de coordinar, 2) Ver al proceso de coordinación como importante dentro del proceso de decisión pública, y 3) el surgimiento de

espacios preliminares de dialogo y coordinación y la 4) inclusión de todos los actores importantes interesados en la política pública.

1.5.2. Estructura de toma de decisiones

Todo este proceso de coordinación en la toma de decisiones debería verse facilitado por encontrarse enmarcado en una estructura que facilite el cumplimiento de objetivos, así como de las metas trazadas en la política pública. Es importante además que esta estructura posea un marco regulador interno para todos sus actores involucrados, y que este genere una distribución equitativa de oportunidades para con sus participantes.

La manifestación de esta estructura puede materializarse, a través de una comisión intersectorial, comités interdepartamentales, agencias coordinadoras, entre otras; las mismas que deben estar diseñadas para la obtención de decisiones consensuadas, desarrollo de objetivos comunes, y resolución de conflictos. “El marco regulador correspondiente a esta estructura permitirá la asignación de derechos, obligaciones, tareas, responsabilidades y otros componentes del trabajo colectivo” (Navarro, 2013). Mientras que la igualdad de oportunidades de decisión, dentro de este espacio influirá de manera positiva en el funcionamiento del proceso, tal como resaltan Mulford y Rogers (1982)

Este factor atraviesa por los siguientes procesos: 1) creación de un espacio estructurado de coordinación con objetivos definidos, 2) contar con roles y funciones definidos e institucionalizados para los miembros que forman parte de esta estructura, 3) consideración de igualdad de oportunidades de participación por parte de los actores involucrados. Al respecto, podemos sostener que las estructuras de coordinación deberían buscar, y asegurar la

coherencia y pertinencia de los objetivos y estrategias que parten de la coordinación.

1.5.3. Relación de actores

Una vez creados los espacios de coordinación, los resultados de las primeras dinámicas internas de los actores y las relaciones que estos establezcan también influirán dentro del proceso. Estos son también definidos como “interacciones virtuosas cuyos efectos combinados permiten alcanzar mejores resultados” (Licha, 2006).

Dentro de estos, resalta una ideología compartida y de sinergias en el trabajo en conjunto, la cual permitirá tener una visión similar del problema público a resolver, y de las formas sobre cómo abordarlo, y actuar frente a él. Además, la creación de lazos de confianza entre los actores y el establecimiento de líneas de comunicación es sumamente importante, pues “Gracias a estas relaciones, los actores se convencen de sus interdependencias y de los objetivos mutuos que podrían alcanzar con el proceso de coordinación” (Navarro, 2013). De modo que, la escasa práctica y cultura de diálogo, participación y deliberación son factores que afectan de forma negativa el proceso de coordinación (Repetto y Fernández, 2005)

El presente factor experimenta diversas etapas, las cuales han sido denominadas dentro de categorías como 1) tener una visión igual o parecida respecto a la problemática a solucionar y de las formas de solucionarlo, 2) Generar lazos de confianza entre los actores y 3) Establecer líneas de comunicación entre los actores.

1.5.4. Liderazgo efectivo y legítimo

El liderazgo, dentro del proceso de coordinación, se presenta como un factor fundamental, debido a que la aparición de un responsable o responsables directos de la política pública sobre la que se está coordinando es necesaria. La importancia de los líderes recae en proporcionar el esfuerzo, la energía y la creatividad adicional que se requiere cuando no se tienen, de forma clara, los pasos a seguir en el proceso; del mismo modo, “cuando el poder y los recursos están asimétricamente distribuidos y los antagonismos son altos, el liderazgo llega a ser el factor más importante de la coordinación intergubernamental.” (Navarro 2013).

Este liderazgo parte por 1) la asignación de una institución o actor líder el cual también debe ser reconocido por los demás actores, y pasa también por 2) el grado de convocatoria que tenga este líder. Este factor resulta importante por la construcción de “lazos” y “redes de política”, basados en la confianza para facilitar el dialogo, la coordinación y la construcción de objetivos comunes.

1.5.5. Incentivos

Janet Weiss (1987) explica que existen 4 factores que explican el hecho de que las agencias estatales se unan a un proceso de coordinación intergubernamental. Estos son los siguientes: posesión de valores profesionales compartidos, búsqueda de soluciones a problemas comunes, búsqueda de reducción de incertidumbre y el mandato de alguna norma. Dichos incentivos fomentan la adhesión de más actores estatales hacia la causa u objetivos de una política e influyen de manera óptima en el proceso de coordinación.

Para la presente investigación, consideraremos que podemos estudiar este factor, en principio, con la presencia de incentivos personales para sumarse

a la coordinación con otros actores, y con la presencia de normas legales que permiten la suma de los actores al proceso de coordinación.

1.5.6. Sistema de monitoreo y evaluación de metas colectivas

Una vez iniciado, y establecidos los objetivos, del proceso de coordinación, es importante que el cumplimiento de estos sea evaluado y verificado. Esto “con el fin de poder informar, sensibilizar, asegurar equidad en el acceso a la información y favorecer el diálogo entre los actores clave para mejorar la pertinencia de las políticas” (Licha y Molina, 2005), pues la ausencia de un correcto seguimiento al cumplimiento de los objetivos, puede provocar la toma de un rumbo imprevisto, en el proceso de coordinación, como consecuencia de la gran cantidad de actores, muchas veces heterogéneos, que participan en este.

El factor en cuestión puede visibilizarse con la presencia de un mecanismo de monitoreo y evaluación de metas, y con el conocimiento del cumplimiento de los objetivos por los actores que forman parte del proceso.

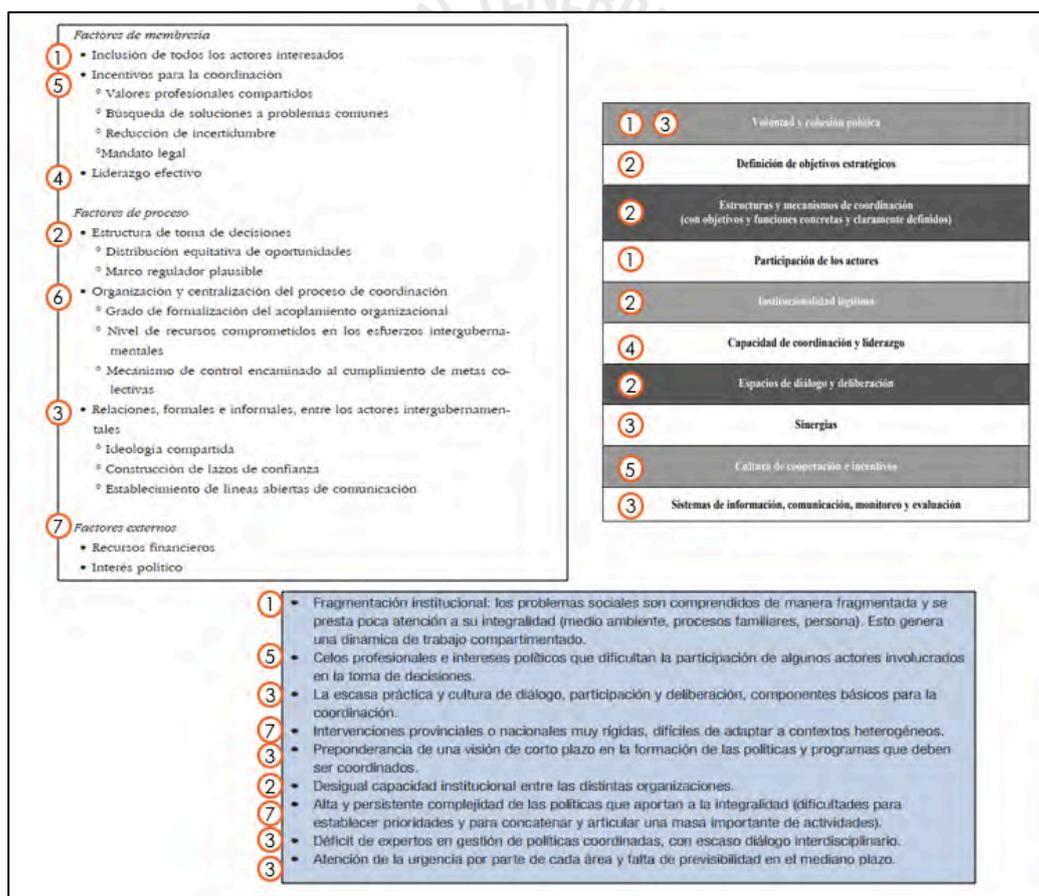
1.5.7. Factores externos: Recursos financieros, Interés político y dificultades de la misma política pública para ser llevada a otros lugares

Si bien estos factores son externos al mismo proceso de coordinación, es posible que pueden influir, de manera directa sobre este. El primero de ellos es el de los recursos financieros, los cuales se encuentran destinados a la política que se quiere coordinar; el segundo, es el interés político con el que se cuenta, a la actualidad, y, finalmente, el tercero guarda relación con las mismas

dificultades que presenta la política para que esta pueda ser coordinada o adaptada en otros contextos diferentes.

El gráfico 6, en este caso, muestra de qué manera se han incluido en la siguiente investigación, y de forma integral, los factores propuestos por Licha y Molina (2005), Gray (1989) y Repetto y Fernández (2005). Los números representan al factor en el que han sido incluidos, de acuerdo al orden en el que han sido presentados, líneas más arriba.

Gráfico 6



Elaboración propia en base a Licha y Molina (2005), Gray (1989) y Repetto y Fernández (2005).

1.6. Estrategia de Investigación

La pregunta de partida de la presente tesis es la siguiente **¿Cuáles son los factores que afectan el proceso de coordinación intergubernamental en la elaboración de Planes Nacionales multisectoriales?**, buscando generar evidencia de la situación de la coordinación intergubernamental en el Perú. Sin embargo, y como ya hemos mencionado, este es uno de los primeros estudios de su naturaleza por lo que buscaremos reducir el tamaño nuestro objeto de estudio y se realizar un estudio de caso, el del proceso de coordinación en la Política de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, con el objetivo de obtener hipótesis para la respuesta de nuestra pregunta teórica.

En búsqueda de responder a la pregunta de investigación planteada: **¿Cuáles son los factores que afectan el proceso de coordinación intergubernamental en la elaboración del Plan Nacional multisectorial de “Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2012-2021)”?**

El planteamiento de la investigación propone un estudio cualitativo a cerca de los procesos de elaboración de la presente política, pues consideramos que una orientación cualitativa de la metodología presenta una mejor adecuación a la comprensión de los procesos, ya que estos ocurren en una interacción con contextos singulares (Yin, 1994; Ragin, 1987).

Para ello, se utilizarán entrevistas, del tipo semiestructurado, a los actores que han formado parte del proceso de elaboración del presente Plan Nacional, como método de recojo de información. En estas, se buscará reunir información respecto a los factores propuestos, para el estudio de la coordinación intergubernamental.

Así, una vez realizado el recojo de información, se procederá a utilizar el método narrativo, propuesto por Barzelay y Cortazar (2004), como forma de organización y análisis de la información. Se ha optado por esta metodología, ya que nuestro interés principal recae en responder inquietudes sobre las prácticas gerenciales, a partir de experiencias de gestión pública (Barzelay y Cortazar, 2004). De esta manera, enfatizaremos en el análisis de los procesos que explican el desarrollo y funcionamiento del proceso de coordinación del tipo intergubernamental.

1.6.1. Selección y justificación del caso

El presente trabajo de investigación es un estudio de caso, en el que se estudiará la elaboración de un Plan Nacional Multisectorial en el Perú. El caso seleccionado es el de la política de “Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil”, pues consideramos que este es un caso emblemático en las políticas multisectoriales en el Perú y, del mismo modo, un caso que no puede comprender varias hipótesis importantes, respecto a nuestra pregunta teórica por los motivos que expondremos a continuación.

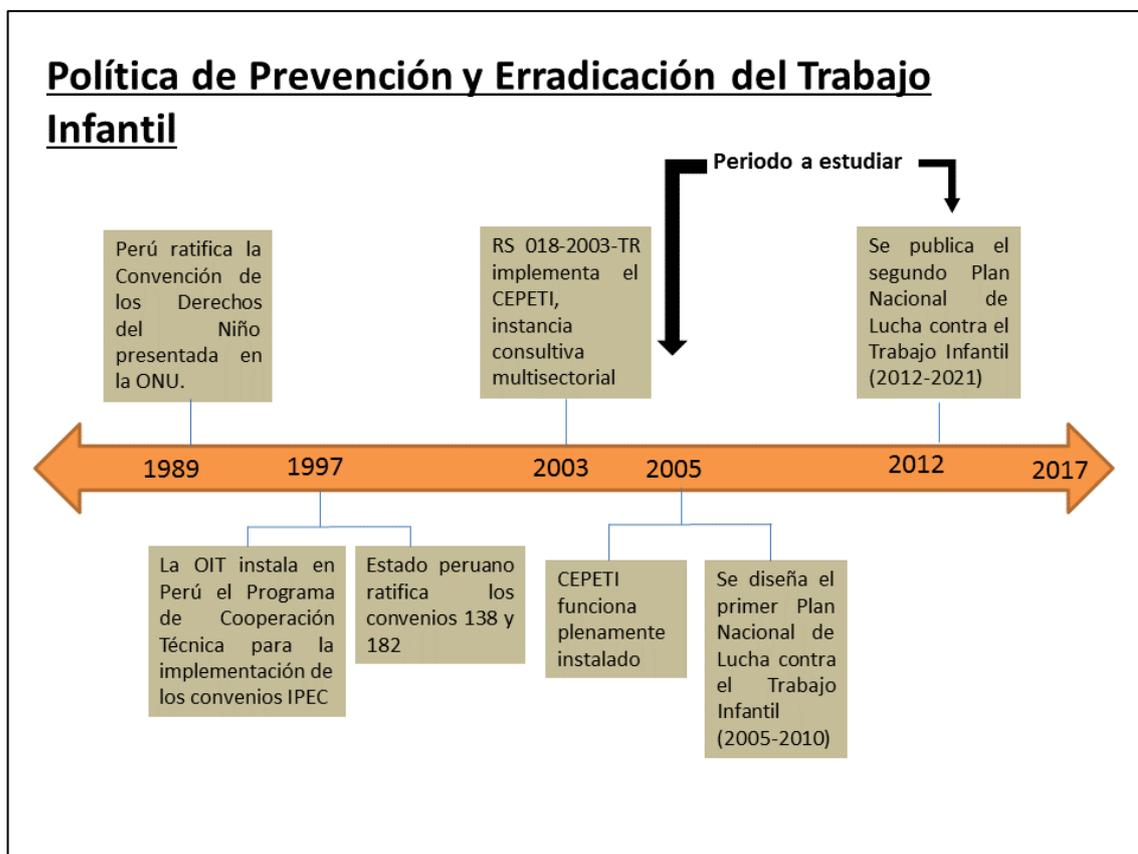
En primer lugar, recalcaremos que la presente política, de carácter multisectorial, cuenta con una estructura de coordinación definida, la cual cuenta con la presencia de diversos actores; este es el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI), el cual se fue creado en el año 2003, y se encuentra en pleno funcionamiento, desde el 2005. Asimismo, es importante señalar que la creación de este espacio, y la inclusión de la problemática del trabajo infantil en la agenda pública se han convertido en

temas recurrentes, los cuales han sido estudiados con anterioridad por Carlos Alza (2014).

También, es importante resaltar que este espacio ha generado dos estrategias nacionales, en los años 2005 y 2012, respectivamente. Sin embargo, y a pesar de la aprobación exitosa del último plan nacional, este ha demorado dos años más de los programado, y ha presentado ciertas dificultades durante su proceso, por lo que su estudio será de relevancia para la generación de evidencia sobre la coordinación intergubernamental en el Perú.

1.6.2. Delimitación temporal del caso de estudio

Para el caso seleccionado de la Política de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, hemos logrado identificar distintas coyunturas importantes, a partir de su respectivo proceso de establecimiento de agenda, el cual se encuentra resumido en el artículo de Carlos Alza (2014) “Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos”. Es así que el periodo a estudiar en la presente tesis es el comprendido entre el año 2005 y 2012, periodo durante el cual se elaboró el segundo Plan Nacional de Lucha contra el Trabajo Infantil (2012-2021).

Gráfico 7

Elaboración propia en base a Alza, 2014

1.6.3. Limitaciones de la presente investigación

Tal como hemos detallado anteriormente, la presente investigación comprende tanto a actores como a hechos, previos al año 2012, fecha en la que se aprobó la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Como consecuencia del tiempo transcurrido, no se ha podido entrevistar a la totalidad de actores presentes en la elaboración de la presente política; sin embargo, las conversaciones con los actores del Ministerio de Trabajo, Ministerio de la Mujer, Cooperación Internacional y Sociedad Civil sí lograron concretarse

de manera exitosa; los mismos que han ocupado el papel de mayor relevancia dentro el CPETI y del caso de estudio.

Cabe resaltar, también, que el tiempo transcurrido ha significado una dificultad para los actores al momento de las entrevistas. Asimismo, la información proporcionada por estos, y tomada en cuenta para la presente investigación, ha sido corroborada con diversos recursos relevantes como otras versiones, documentación oficial, publicaciones de páginas web del Estado Peruano, y con correos de las sesiones del CPETI de la época.



Capítulo 2: El caso de la política nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil

La Política de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil es una serie de decisiones, materializadas en un grupo de normas, en la búsqueda de resolver el problema público del trabajo infantil en el Perú. Tal como hemos mencionado, la inclusión de este problema, en la agenda pública del Estado peruano, ha sido previamente estudiado y explicado en el artículo “Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos”, escrita por Carlos Alza (2014) y publicada en la segunda Revista de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

En esta investigación, se pretende enfatizar en la importancia que tuvieron diversos actores internacionales, como UNICEF, OIT y el gobierno de Estados Unidos (mediante las condiciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio); así como la participación activa de “emprendedores de políticas”, como Javier Neves y Alfredo Villavicencio, quienes ocuparon los cargos de ministro y viceministro de trabajo, respectivamente. Del mismo modo, se considera que el tema forma parte de la agenda pública del gobierno con la promulgación de la norma que creaba el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI) mediante la Resolución Suprema N° 018-2003-TR.

“Los esfuerzos por establecer políticas de Estado más específicas relativas al trabajo infantil fueron concretadas el año 2003, con la resolución suprema 018-2003-TR, que implementó el Comité Nacional para la Erradicación y Prevención del Trabajo Infantil (CPETI). Esta instancia consultiva y multisectorial, conformada por actores del sector público, organizaciones de trabajadores, de empleadores y de asesoramiento técnico, agrupó e integró las diversas iniciativas con

relación al cumplimiento de metas planteado por la OIT desde el inicio de la visibilización del problema.” (Alza, 2014).

El CPETI se encarga de la elaboración del Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, de proporcionar las directrices para la realización de actividades dirigidas a la eliminación del trabajo infantil, además de asesorar actividades, en búsqueda del cumplimiento de los compromisos internacionales respecto al trabajo infantil, y de velar por el cumplimiento de estos compromisos (Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo, 2003). Este se encuentra conformado por los siguientes representantes:

- Representantes Estatales
 - Dos representantes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, uno de los cuales lo presidirá
 - Un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros
 - Un representante del Ministerio de la Mujer
 - Un representante del Ministerio de Educación
 - Un representante del Ministerio de Salud
 - Un representante del Ministerio de Agricultura
 - Un representante del Ministerio de Energía y Minas
 - Un Representante del Ministerio de Justicia
 - Un representante del Ministerio del Interior
 - Un representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
 - Un representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
 - Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas

- Un representante del Poder Judicial
- Un representante del Ministerio Público
- Un representante de los Gobiernos Regionales
- Un representante del Instituto Nacional de Estadística e Informática
- Un representante de la Asociación de Municipalidades del Perú.
- Representantes de los Trabajadores
 - Un representante de cada una de las Confederaciones Sindicales que se encuentran representadas en el Consejo Nacional del Trabajo y la Promoción del Empleo
- Representante de los Empleadores
 - Un representante de la Confederación Nacional de instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP)
 - Un representante de la Sociedad Nacional de Industrias (SIN).
 - Un representante de la Asociación de Exportadores (ADEX)
 - Un representante de la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú (APEMIPE)

Además de estos miembros permanentes, la norma de creación del CPETI establece que, para el mejoramiento de sus funciones, el Comité Directivo contará con el asesoramiento técnico de organizaciones internacionales como la OIT, UNICEF, Organización Panamericana de la Salud, entre otros. Así, los representantes de dichas organizaciones también son invitados y asisten a las reuniones periódicas de coordinación. Actualmente, el CPETI, por ejemplo, se reúne una vez por mes en el local del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

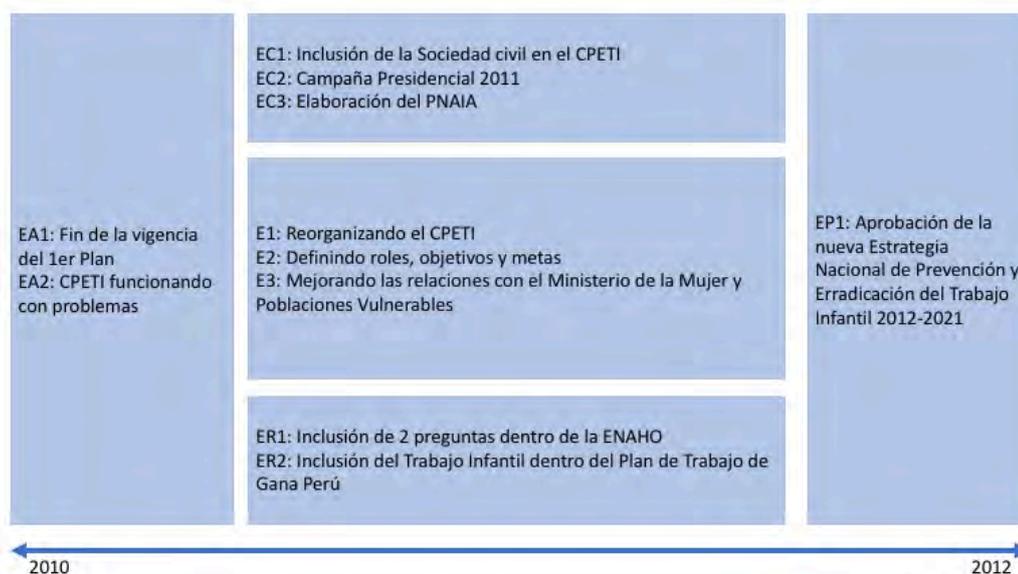
Para el presente año 2019, se encuentra vigente la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo infantil 2012-2021, la cual fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 015-2012-TR. Cabe resaltar, que este es el segundo plan nacional, en esta materia, después del publicado en el año 2005.

2.1. Construcción del relato del proceso

Como producto de las entrevistas realizadas a los actores involucrados en el proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, realizaremos la elaboración del relato del proceso, siguiendo el método narrativo, propuesto por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar (2004). En esta, emplearemos una estructura narrativa que considere un episodio a explicar; eventos anteriores y contemporáneos que influyan en este, y eventos posteriores y relacionados que sean causados por nuestro episodio.

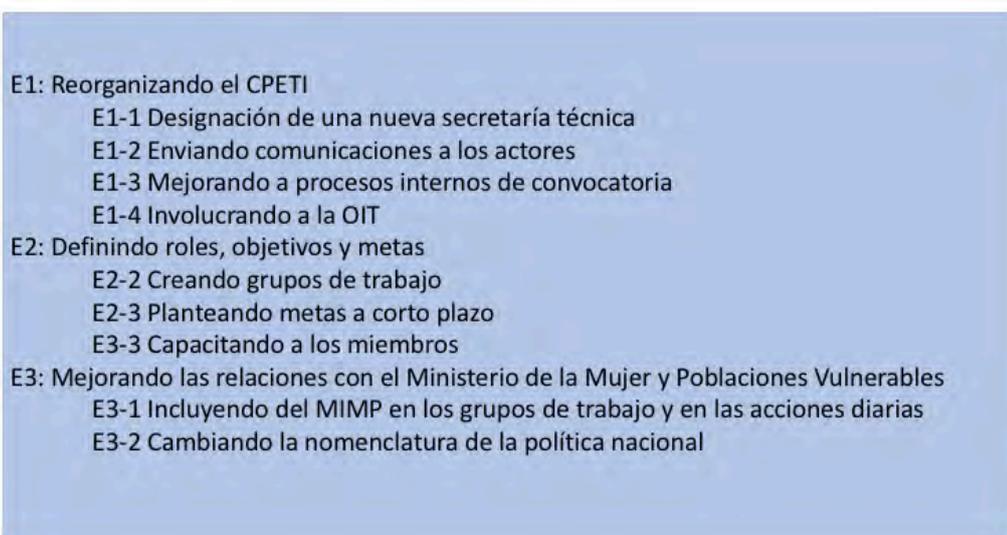
El Gráfico 8, muestra la estructura narrativa del proceso de elaboración de nuestro caso de Estudio; y el Gráfico 9, muestra los eventos y sub eventos identificados en este proceso. De manera que estos dos, servirán como insumos principales para la elaboración de nuestro relato.

Gráfico 8

Estructura Narrativa en nuestro caso de estudio

Elaboración propia sobre la base de Barzelay y Cortazar (2004)

Gráfico 9

Eventos y Sub eventos de nuestro caso de estudio

Elaboración propia sobre la base de Barzelay y Cortazar (2004)

2.2. El proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021

Desde la inclusión del problema social del trabajo infantil, dentro de la agenda política peruana en el año 2003, con la creación del CPETI, se procedieron a seguir líneas de acción, bajo un primer Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2005-2010, aprobado el año 2005 mediante Decreto Supremo 008-2005-TR. Este plan significó un primer gran esfuerzo en la lucha contra el trabajo infantil, y nació como una respuesta orgánica e institucional del Estado frente a todas las acciones previas de suscripción de acuerdos internacionales y creación y funcionamiento del CPETI.

Sin embargo, este plan también nació con bastantes limitaciones, como fruto de la poca experiencia del gobierno peruano en el tema; sobre todo, por parte del Ministerio de Trabajo, que pasó a ser el ente rector de la política, pero que se encontraba más ligado a los temas de promoción de empleo y lucha contra el trabajo informal, que a los temas relacionados con la protección de poblaciones vulnerables. Es por esto que para la elaboración de este plan se recogieron las experiencias de otros países en el tema, sobre todo de Centroamérica y Colombia. Así, a pesar de lo mencionado, este documento no dejó de ser importante, ya que sirvió para un trabajo mejor orientado por parte del CPETI y de todos los actores que lo han conformado, a través de los años, así como también para el posicionamiento del tema al interior de diversos sectores del ejecutivo peruano.

El Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI) siguió funcionando, durante los siguientes años, sobre

la base de este primer Plan Nacional, y bajo la dirección de su secretaría técnica, la cual, por norma, era supervisada por el director de la Dirección de Protección del Menor y de la Seguridad y Salud en el Trabajo de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima y Callao del Ministerio de Trabajo. Este espacio se propuso, casi de forma automática, la elaboración de un nuevo Plan Nacional, que por iniciativa de la Organización Internacional del Trabajo debería significar un trabajo de reflexión, sobre lo que se había venido haciendo bien y mal en los últimos años.

Sin embargo, la elaboración de esta estrategia no resultaría un proceso automático ni sencillo, pues su ejecución significó la superación de situaciones complicadas y “trabas” al interior de este espacio. Desde el año 2010, este proceso empezó a tomar mayor forma, a partir de una reorganización del espacio, la cual tiene como uno de sus primeros hitos clave el nombramiento de un nuevo Secretario Técnico, Juan Navarro Pando, quien contaba con experiencia en el sector trabajo, pues, anteriormente, había logrado desempeñarse bajo diversos puestos al interior del Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo.

El nuevo equipo a cargo de la secretaría técnica encontró un espacio con ciertas debilidades, las cuales tuvieron que ser superadas, mediante nuevas dinámicas de reorganización del espacio. La primera fue el nivel de participación de los actores. Si bien, el CPETI contaba con reuniones periódicas mensuales y con un alto nivel de asistencia, las personas que concurrían a este espacio no eran las designadas para tal fin. De manera que, los miembros del nuevo equipo de la secretaría técnica encontraron un espacio al que asistían funcionarios, por

encargo de o en remplazo de los funcionarios titulares; este hecho, quitaba a la comisión la posibilidad de tomar decisiones como las que se estaban buscando tomar.

En segundo lugar, otra de las debilidades del espacio fue la gran cantidad de visiones, alrededor del trabajo infantil y sobre las formas acerca de cómo darle solución. Este tema es controversial, ya que existe una gran tolerancia y aceptación por este, generando visiones diversas sobre si es un problema que debe, o no, ser atendido por el Estado. El primer Plan Nacional explicaba que una de las causas del Trabajo Infantil en el Perú era la cultura permisiva y tolerante frente a este fenómeno, la cual se encontraba relacionada a patrones culturales de la sociedad, bajo las cuales el Trabajo Infantil tendría una connotación positiva (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2005).

De hecho, existe un número significativo de personas, incluso dentro del mismo Estado, para las que el trabajo infantil posee una connotación positiva, por lo que no significaría un problema que el Estado debería atender. El mismo CPETI no fue ajeno a esta situación y, debido a la diversidad de actores que formaron parte de este espacio, existieron incluso posiciones a favor del trabajo infantil, así como también, una gran cantidad de posiciones intermedias, de manera que, con ellas, se generaban distintas visiones respecto a cómo debería intervenir el Estado. Este problema dificulta, hasta hoy, el trabajo en prevención y erradicación del trabajo infantil, sobre todo, al interior del país.

El tercer problema con el que los actores se encontraron fue con la inexistencia de un sentido de integración de varios actores con las actividades del espacio, pues gran parte de los representantes, de diferentes entidades

estatales, no sentían que tuvieran lugar en este espacio, por lo que no se sentían relacionados con las actividades de este. Estos consideraban que este espacio no tocaba temas propios de su sector y que su presencia no era relevante. Este problema guarda una vinculación con las dos problemáticas presentadas anteriormente, pues, en algunos casos, este causaba la formación de puntos de vista diferentes sobre la política y/o la inasistencia a las sesiones del CPETI.

Finalmente, otro problema, con el cual muchos actores coinciden, es la disputa del liderazgo del espacio. Si bien, por razones del establecimiento de agenda de la política, y por cómo este tema se ha tratado en el escenario internacional, la rectoría de esta política recayó en el Ministerio de Trabajo; esta siempre se ha visto cuestionada por parte del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (nombre vigente hasta el año 2011, en el que cambia por Ministerio de la Mujer y Poblaciones vulnerables).

Esta última entidad es rectora en temas de niñez, poblaciones vulnerables y protección social. y forma parte dentro del CPETI, pero siempre generó una disputa dentro del espacio por la rectoría de esta política y por la visión diferente que pudo haber aportado a la Política de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Más allá de las posturas que se pueda tener alrededor de esta disputa, lo cierto es que esta generó un retraso dentro de la consecución de objetivos del CPETI, y también en la elaboración de la nueva Estrategia Nacional.

Entonces, como ya hemos mencionado, con la llegada de un nuevo equipo a la secretaría técnica, se buscó la superación de estos problemas. En primer lugar, y frente a la poca asistencia de miembros titulares al espacio, se enviaron comunicaciones, a través de oficios hacia los viceministros, y jefes de

estos miembros; en estos se consignaba la inasistencia del miembro titular al espacio, y la falta de representatividad de la entidad dentro del CPETI como consecuencia de esta inasistencia. Este hecho levantó varias críticas hacia el accionar de la secretaría técnica, pero, a su vez, permitió la asistencia de una mayor cantidad de miembros titulares al espacio. Cabe resaltar, también, que este problema jamás se llegó a solucionar por completo, pero que su solución parcial permitió un mejor trabajo en la elaboración de la Estrategia Nacional.

Este hecho vino acompañado de una mejora en los procesos internos del equipo de la Secretaría Técnica: se mejoró el tiempo de convocatoria a las sesiones, se mandaba la agenda con varios días de anticipación, y se llamaban a las entidades faltando pocos días para la sesión con el objetivo de confirmar su asistencia. Desde ese momento, estas prácticas han logrado mantenerse hasta el día de hoy, dentro del espacio.

Asimismo, se buscó alcanzar una mayor legitimidad al espacio, acrecentando los vínculos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta logró ocupar un papel más activo dentro de las acciones del CPETI, dando mayor realce al espacio, por la representación de una entidad internacional. Además, se comprometió con este organismo al desembolso de presupuesto para la elaboración de la Estrategia Nacional.

Además de estas acciones, se buscó crear una nueva dinámica a las sesiones mensuales del CPETI. En primer lugar, se generaron grupos de trabajo pequeños, conformados por los miembros del espacio. Estos grupos surgían en base a la coyuntura, y comprometían a las entidades alrededor de los temas que surgían. Esto permitió mejorar la inclusión de la participación de actores como el

Ministerio de Energía y Minas o del Ministerio de Agricultura y Riego en pequeños grupos de trabajo alrededor de su tema y el Trabajo Infantil.

Estos grupos de trabajo se reunían entre las sesiones mensuales y reportaban sus acuerdos al pleno del CPETI en las sesiones ordinarias. Asimismo, la formación de estos, también permitió la generación de metas y objetivos, a corto plazo, pues, si bien ya se contaba con un Plan Nacional y con una Estrategia con objetivos a largo plazo, la generación de metas permitía obtener logros que reportar en las sesiones y el involucramiento de los actores con estos. Uno de estos objetivos a corto plazo fue la inclusión de dos preguntas a la Encuesta Nacional de Hogares, y la difusión de la problemática del trabajo infantil en la campaña presidencial del año 2011.

Además de la conformación de pequeños grupos de trabajo, las sesiones ordinarias del CPETI también buscaron involucrar y capacitar a los distintos miembros del espacio. Si bien todos los miembros eran responsables de la política nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil, no todos contaban con los conocimientos sobre el tema, y la gran diversidad de posturas que tenían respecto a este problema también eran producto del desconocimiento. Para superar esta situación, se contactaron a diversos especialistas en el tema para que realicen pequeñas exposiciones sobre el tema, durante algún momento de las sesiones ordinarias. Estas exposiciones no solo giraron alrededor del trabajo infantil, sino también en temas de políticas públicas, teniendo en cuenta la necesidad de la elaboración de un plan nacional.

Estas exposiciones, que sirvieron como capacitación a los miembros, también significaron una motivación adicional para la asistencia a las sesiones

del espacio, pues buscaron la asistencia y la dedicación de tiempo de sus miembros de múltiples formas.

A lo largo de este proceso, y tal como hemos mencionado, estuvo presente la disputa constante con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social por la rectoría y el liderazgo de la política de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Además, la elaboración de la Estrategia Nacional 2012-2021 en el CPETI del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se dio a la par de la elaboración del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021. Logrando, este último ser aprobado mediante el Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP, en abril de 2012, meses antes que el de Trabajo Infantil.

Esta disputa se mantiene hasta el día de hoy; sin embargo, en la elaboración de la Estrategia Nacional 2012-2021 se buscó darle solución, involucrando a los representantes del Ministerio de la Mujer en casi todos los grupos de trabajo, así como en el trabajo del día a día de la secretaría técnica. Además, se incluyó a estos en las intervenciones y operativos que realizaba el Ministerio de Trabajo.

Un punto importante a mencionar, dentro de esta disputa por el liderazgo se dio con la aprobación del PNAIA 2012-2021. Este plan nacional contiene al trabajo infantil en una parte, pero se concentra en aspectos generales que atender sobre el infante y adolescente en el Perú. Este ya tenía el carácter de “Plan Nacional” y se encontraba respaldado por el ente rector en demás de adolescencia y niñez, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; es por esto que se opta por cambiar la nomenclatura de “Plan Nacional” a “Estrategia Nacional” para el caso del trabajo infantil, coincidiendo con el PNAIA.

Este cambio de nomenclatura es producto de una negociación y tiene efectos simbólicos y presupuestales, ya que ambos documentos entran dentro de la definición teórica de una política nacional y se encuentran aprobados por un Decreto Supremo. Sin embargo, las personas del Ministerio de Trabajo a las que pudimos entrevistar nos comentaron que por este motivo se redujo el presupuesto destinado al trabajo infantil, y se priorizó el presupuesto asignado al PNAI. Este problema pudo ser solucionado parcialmente por la colaboración de la OIT y por el involucramiento de las demás entidades estatales, ya que ellos podían comprometer su presupuesto con ciertas acciones específicas formuladas dentro del CPETI.



Capítulo 3: Análisis del proceso de coordinación

Para analizar la coordinación intergubernamental, dentro del proceso de elaboración del Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021, identificaremos los factores seleccionados previamente, en el relato elaborado del proceso.

3.1. Voluntad, cohesión e inclusión de los actores

Dentro de este proceso, ha sido posible observarse una voluntad expresa para coordinar e incluir a los actores del Estado, alrededor del tema, por parte del ente rector de la política. El Ministerio de Trabajo, y, en especial, la Secretaría Técnica del CPETI, comprendió la importancia de contar con otros puntos de vista, alrededor de la política de trabajo infantil. Además, para la elaboración de la presente estrategia nacional, también se han incluido a sectores de la sociedad civil organizada, como sindicatos, Organismos No Gubernamentales, y entidades de actividad internacional, como la OIT.

Ante la necesidad de coordinar con otros actores y entidades, un miembro la secretaría técnica de los años estudiados, y que lideró el trabajo en la elaboración de la Estrategia Nacional, nos mencionó lo siguiente:

“es totalmente imposible que un solo sector pueda desarrollar una política nacional, de este tamaño, solo; para mi eso es imposible. Al menos que sea el único ministerio de todo el país, que englobe todo. Si no fuese así es imposible, ya que una política pública es transversal y siempre tiene componentes de mayor o menor incidencia con diferentes grupos de ciudadanos en todos los niveles.” (Miembro de la Secretaría Técnica del CPETI 2010-2012).

El Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo, como entidad rectora de la Política Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, tuvo un reconocimiento claro acerca de la importancia de contar con el apoyo de otros

sectores, debido a la perspectiva que podrían sumar otras entidades estatales y del trabajo de mayor perímetro que la acción conjunta le podría otorgar. La opinión de la persona entrevistada también fue compartida por el equipo de trabajo a cargo del CPETI, en el presente ministerio, y también de los otros actores involucrados.

“Una fortaleza es que tenga una composición bastante amplia, hay alrededor de 12 o 16 instancias públicas, que no son solo los sectores. También han participado en algunos momentos gobiernos regionales, municipalidades, junto a sociedades civiles como gremios empresariales, de trabajadores y ONGS. Tiene una composición bastante amplia y eso es una fortaleza.” (Representante de la Sociedad Civil en el CPETI 2005-2018).

Además, la inclusión de actores de la sociedad civil, como ONG's, ha permitido una fiscalización de sectores interesados en el tema, hacia la labor directa del Estado en lo que respecta al trabajo infantil, y la voluntad de incluir a más actores y acciones concretas para lograrlo, han ido más allá del mismo. Si bien, los miembros de la actual secretaría técnica coinciden en que la inclusión de actores no estatales ha permitido una mayor actividad al espacio durante los últimos años, esta voluntad no siempre ha sido recíproca, por parte de los demás participantes. Por lo que, la falta de asistencia a las sesiones del CPETI y la falta de interés de actores de otros ministerios en la participación, dentro del espacio, es un problema que ha mantenido presente en la elaboración de la estrategia nacional. Y este problema se ha configurado, hasta ahora, como una dificultad.

“En principio han estado los que tenían que estar, a pesar de que se pudo haber incluido a los municipios, pero era muy difícil. Creo que era un espacio muy grande, y esto era una debilidad, al ser un espacio con muchos miembros. Creo que hay miembros que no deberían de haber estado.” (Representante del Ministerio de la Mujer en el CPETI 2010-2014)

Para uno de los actores presentes en la elaboración de la política nacional, la sobre representatividad era un problema, pues no se contaba con personas especializadas en el tema. Esta, a su vez, generaba un bajo interés por parte de los actores.

“Pero de alguna manera una de las debilidades que ha tenido es que las personas o las instancias del sector público que están representadas en el CPETI, no tienen la suficiente fuerza, al interior de sus instituciones, como para comprometer a sus instituciones con los acuerdos que se toman” (Representante de la Sociedad Civil en el CPETI 2005-2018).

En cuanto a la cohesión y sinergias entre estos, es importante resaltar las diferentes visiones que se tienen, hasta el día de hoy, respecto al trabajo infantil. Esta diversidad de visiones, a veces contrarias, también estuvo presente dentro del CPETI, en la elaboración de la Estrategia Nacional, pues no todos consideran a este como un problema en el que el Estado deba de intervenir.

“La visión del trabajo infantil no es homogénea, nunca lo ha sido y no lo es ahorita. Que ahora haya más gente informada y que haya menos resistencia, debido a una estrategia difundida, hace que sea una coyuntura distinta; pero la gente sigue creyendo que los niños deben de trabajar o que los pobres deben de solucionar su problema por ellos. Este no es un tema homogéneo, no hay una percepción homogénea, lo cual también dificulta avanzar.” (Representante de la OIT en el CPETI 2011-2012).

Hay una serie de valores que están instalados en la mentalidad de los decisores de política alrededor de trabajo infantil que hacen que no solo sea una prioridad, sino que lo consideren bueno. Esta bien que trabajen. Es una renuncia de la sociedad a considerar que estos niños y niñas tienen derechos. Es algo como "bueno son pobres, que pena sigamos para adelante". Esto a veces es reforzado con una acción social y política de grupos que hacen incidencia política a favor del privado y que muchas veces paralizan acciones. (Representante de la Sociedad Civil en el CPETI 2005-2018).

La sensibilización a actores, mediante capacitaciones y charlas sirvió de solución temporal ante esta problemática, además del apoyo de la OIT como un organismo internacional legítimo. Sin embargo, la rotación de representantes en el espacio, por parte de las otras instituciones, y la poca concurrencia al espacio

dificultaron la posibilidad de hallar una solución de largo plazo. Ante esto, el Ministerio de Trabajo solo continuó sensibilizando y generando material informativo al respecto, con el objetivo de crear una “red de actores sensibilizados” ante el trabajo infantil.

Este problema siempre va a persistir por una sencilla razón, la rotabilidad de los funcionarios a cargo. Yo te puedo garantizar la funcionalidad en la época en la que estuvimos porque se trabajó, y en la medida en la que se incorporaba un miembro el colectivo que ya estaba sensibilizado colaboraba en la capacitación de este. Mapeábamos a los actores de intervención en cada entidad para que puedan servir de apoyo.

Con esto también generábamos una red. Tejimos una red sensibilizada al interior del Estado respecto a este tema. Cuando yo hice una primera intervención me demoré 10 meses en hacer un operativo, pero luego de eso nos demoró hacer 15 días hacer el segundo, esto gracias al proceso de 10 meses donde identificamos todos los problemas que teníamos. Después de eso yo podía hacer operativos de un día a otro. (Miembro de la Secretaría Técnica del CPETI 2010-2012).

3.2. Estructura de Toma de decisiones

La política de prevención y erradicación del trabajo infantil cuenta con una estructura de toma de decisiones institucionales, la cual ha sido creada y respaldada por normativa y legislación vigente, mediante la Resolución Suprema N° 018-2003-TR. Esta estructura es el Comité Directivo Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, el cual ha servido como espacio de encuentro y de llegada a acuerdos entre los actores que elaboraron la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021.

Esta estructura cuenta con fines y objetivos definidos por ley, y uno de ellos es la elaboración de la Política Nacional de trabajo infantil. Dentro de este espacio, todos los actores han tenido igualdad de oportunidades de participación; sin embargo, la presencia de alguno ha sido más notoria que otros, como

consecuencia del dominio del tema. En ese sentido, el Ministerio de la Mujer, por ejemplo, siempre ha contado con una participación destacada por los demás actores.

Sin embargo, este espacio no ha contado, en varios momentos, con roles y funciones definidas para sus actores. Esto ha llevado a que algunas entidades, dentro de las cuales se encuentran el Ministerio de Agricultura, Ministerio de Energía y Minas, entre otros no se sientan incluidos frente al trabajo o al cumplimiento de objetivos de este espacio, a lo largo de los años que viene funcionando.

Para la elaboración de la Estrategia Nacional 2012-2017 se ha recurrido a la asignación de roles, metas, y de objetivos a corto plazo. Esto ha conllevado a que la existencia de grupos de trabajo, y de una mayor cantidad de labores operativas que realizar, la cual, a su vez, llevó a una mayor inclusión de los actores del CPETI, dentro de las acciones a desempeñar. La presencia de este factor fue relevante para un mejor trabajo del espacio, y permitió, en ese sentido, que la elaboración de la política nacional pueda seguir su curso.

Sí es cierto tuvimos esa posibilidad de duda por parte de los sectores, pero las charlas que debamos dentro de las mismas sesiones y luego las capacitaciones. Esto permitía que el tema les llame la atención y quieran desarrollarlo más. Colocamos la necesidad y posibilidad de que puedan conocer la importancia de su sector para la política pública y cómo jugaba esa política pública en la mejora también de sus propias políticas públicas. (Miembro de la Secretaría Técnica del CPETI 2010-2012).

Se formó una comisión en la que estaba el sector público, representante de trabajadores, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales (OIT). Esta comisión, de la que yo participé, tuvimos reuniones con la persona que se contrató para que lo elabore para tomar los puntos de vista de los sectores. Esta persona elaboró una propuesta con entrevistas, luego se entregó un borrador junto a un taller de análisis y revisión, se hicieron algunas observaciones que fueron levantadas por

la consultora. Representante de la Sociedad Civil en el CPETI 2005-2018).

Otro punto en contra, dentro de la estructura de toma de decisiones, resultó ser la poca capacidad de decisión de los asistentes al espacio, dentro de sus respectivas instituciones. Es decir, varios de los participantes del CPETI, no contaban con poder de decisión en sus respectivas entidades. Esto dificultó la toma de acuerdos y restó carácter propositivo al espacio.

“Creo que hay miembros que no deberían de haber estado, pero no tanto por la institución, sino por una capacidad de decisión limitada y por una capacidad analítica o se propuesta al espacio limitada. Cuando representas a una institución tienes que tener la capacidad analítica para hacerlo e ir con ganas de querer resolver un problema e ir con propuestas, planteamientos y trabajar lo que llevas al espacio con tu propio equipo, eso le faltó al CPETI, pero es un tema de todos los espacios de articulación.” (Representante del Ministerio de la Mujer en el CPETI 2010-2014)

“Lo que pasa es que habían pedidos muy puntuales para ellos. Por eso yo creo que eran muchos actores. Por ejemplo estaba el MINAGRI y ellos mandaban a un miembro que no solo no decidía, sino se notaba que no le interesaba el tema. Educación mandaba a un miembro que no tenía capacidad de decisión. Era compleja la relación.

Los únicos que mandaban directores era el MIMPV, el MIDIS en algún momento, Trabajo que tenía a sus directores ahí. Normalmente todos mandaban especialistas.” (Representante del Ministerio de la Mujer en el CPETI 2010-2014)

“A mi llegada a la secretaría técnica identifique algunas debilidades. El primero fue el nivel de participación de los actores, porque si bien es cierto, la participación era de alguna manera activa, esta participación carecía del empoderamiento suficiente para tomar decisiones a un nivel como el CEPETI estaba buscando.” (Miembro de la Secretaría Técnica del CPETI 2010-2012).

Esta última dificultad, fue solucionada con la generación de mayores incentivos para la participación dentro del espacio, como capacitaciones y charlas de sensibilización con el tema, así como con reportes constantes hacia las instituciones (dirigidos a altos funcionarios), sobre la asistencia de sus

representantes al espacio y sobre el nivel de representatividad que venía teniendo su institución dentro del CPETI.

“Uno de los puntos fue hacer saber que quien no venía podría correr un riesgo con su jefe, porque yo informaba al viceministro que su entidad no estaba siendo representada. Sin evidenciar la circunstancia no podíamos continuar a pesar del costo social.

Un segundo punto fue poner claros objetivos. Nadie de ese nivel va a venir solo a escuchar informes, sino va a sacar la conclusión que está perdiendo tiempo. El secretario técnico tiene que ver cómo construir evidencia. Por eso la estrategia es fundamental.

Otro punto de fortalecimiento fue el de capacitación. En ningún lugar se habla a profundidad sobre un problema social como el trabajo infantil, si lo ven es de casualidad y no a profundidad. Nadie protege lo que no conoce ni da valor a lo que no entiende. Trabajamos la capacitación durante las sesiones, porque si había que hacer un taller la gente no venía. Utilizamos parte de la agenda de la sesión con un profesional que pueda desarrollar un tema que era eje de la política. Comenzamos a que cada sesión sea un espacio de desarrollo de conocimiento.

Esas capacitaciones y charlas que se daban permitieron que los operadores tengan un mayor nivel de compromiso con la política. Vuelvo a señalar, uno de los puntos es que nadie va a querer desarrollar una política pública que no conoce ni entiende para que es. Otro de los elementos fue tener en claro el nivel de intervención que podía tener la policía nacional en el eje de desarrollo. Ahí es donde nosotros construimos justo teniendo la posibilidad de tener el apoyo de la PNP, porque a nivel de operativos nos faltaba ese nivel de desarrollo con el Ministerio del Interior.” (Miembro de la Secretaría Técnica del CPETI 2010-2012).

3.3. Relación de Actores

Respecto a este factor, podemos decir, en primer lugar, que no existió una visión antecedente y similar del problema a resolver. Si bien existen un gran número de visiones y distintos grados de tolerancia respecto al trabajo infantil en el Perú, el CPETI fue una de las excepciones, a pesar de ser el órgano encargado de hacerle frente a este problema; y, precisamente, esta falta de visión homogénea ha dificultado el trabajo en la elaboración de una estrategia que defina el accionar del Estado frente al trabajo infantil.

Ante esto, la representante de la OIT en el CPETI de los años 2011 y 2012 nos comentó lo siguiente:

“La visión del trabajo infantil no es homogénea, nunca lo ha sido y no lo es ahorita. Que ahora haya más gente informada y que haya menos resistencia, debido a una estrategia difundida, hace que sea una coyuntura distinta; pero la gente sigue creyendo que los niños deben de trabajar o que los pobres deben de solucionar su problema por ellos. Este no es un tema homogéneo, no hay una percepción homogénea, lo cual también dificulta avanzar.” (Representante de la OIT en el CPETI 2011-2012).

Asimismo, el miembro de la secretaría técnica del CPETI de los años 2010-2012, al cual entrevistamos, nos mencionó que el causal principal se debió a la poca sensibilización que se tenía en el tema, y a los múltiples entornos de los cuales provenían los diferentes miembros del espacio. Esto, conllevó, también, a que no haya una visión homogénea sobre cómo debería ser el accionar frente al problema.

“No, había una visión homogénea. Algunos venían sin saber qué era la política pública y algunos llegaban sin saber qué era el trabajo infantil. Algunos llegaban con la clásica figura de que el trabajo infantil es producto de la situación económica deficiente de sus padres. Lo que decían era que si les conseguíamos trabajo a los padres los hijos van a dejar el trabajo, esa es la percepción clásica de alguien que no conoce el tema del trabajo infantil y que surge de una lógica humana, pero no de una lógica técnica; porque quien profundiza en el tema te das cuenta que no tiene nada que ver la parte económica en relación a este factor que está más vinculado a otros elementos que genera el desarrollo de esta problemática.” (Miembro de la Secretaría Técnica del CPETI 2010-2012).

Sin embargo, es importante resaltar que, durante este periodo de tiempo, estas diferencias fueron trabajadas, a través de capacitaciones, y de la conformación de grupos de trabajo de los miembros del espacio; asimismo, estos grupos permitieron una mayor interacción entre los miembros, y la generación

de lazos de confianza entre ellos, más allá de sus diferencias, permitió un mejor trabajo en conjunto.

“La relación entre los actores del espacio fue mejorando. Debido a que no permitimos que trabajen ajenos a la sesión, buscamos generar espacios de trabajo en conjunto. Otro de los temas que desarrollamos fue la generación de sub-grupos de trabajo, sub comisiones. Esto con la finalidad de que comiencen a trabajar juntos sobre ejes que estaban vinculado a actividades de la política pública.” (Miembro de la Secretaría Técnica del CPETI 2010-2012).

Esta relación también originó una generación de lazos informales, fuera del CPETI, entre los actores (todos como miembros que trabajaban en el tema y que permita superar las diferentes posturas al respecto). Tal como menciona el representante del Ministerio de la Mujer durante este periodo de tiempo.

“Había interacción, hasta ahora, nos conocemos después de tantos años. De acuerdo a los temas que veía, había veces que te pedían algún tema en particular que tú veías. Era más informal la verdad.” (Representante Ministerio de la Mujer en el CPETI 2010-2014).

3.4. Liderazgo Efectivo y Legítimo

Respecto al liderazgo, es posible mencionar que fue uno de los factores que afectó, de sobremanera, a nuestro caso de estudio. En primer lugar, existió una disputa por llevar a la rectoría de la política entre el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Este conflicto es generado, debido a que el Ministerio de la Mujer expone (hasta el día de hoy) que es la entidad rectora de los temas en infancia, niñez y protección social.

En ese sentido, podemos sostener que la rectoría, en temas de trabajo infantil, recae en el Ministerio de Trabajo, debido al proceso de establecimiento de agenda de la presente política pública. Este, como ya hemos mencionado

anteriormente, se produjo en gran parte por influencia de actores como la OIT y por la suscripción de acuerdos internacionales. El tema del trabajo infantil es tratado por el sector trabajo a nivel internacional, aunque es importante reconocer también que, en nuestro país, este sector contaba con poca experiencia en materia de protección de derechos, pues, con anterioridad, este había realizado un trabajo más enfocado en erradicar la informalidad y el desempleo.

Este conflicto, como tal, generó retraso en el trabajo que venía realizando el CPETI, tal como menciona, a continuación, uno de los miembros de la secretaría técnica del espacio durante los años 2010-2012:

“El problema principal fue que esta circunstancia (conflicto con ministerio de la mujer) generó una demora en el desarrollo de nuestras actividades. En lugar de hacerse más viable o mucho más rápido demoraban con las observaciones o con la objeción del tema. Había temas que ellos no consideraban que deberían de ser a través de trabajo, sino a través de ellos, un ejemplo de esto fueron las dos preguntas para ENAHO. Acordar esto fue un parto y teníamos el tiempo en contra. Prácticamente los obligamos a aceptar los puntos que habíamos señalado.” (Miembro de la Secretaría Técnica del CPETI 2010-2012).

De la misma manera, la OIT, como miembro asesor de del proceso de elaboración de la política nacional, reconoce también que este hecho significó un problema que retrasó el trabajo que se venía realizando.

“Siempre hay una piedra en el zapato, innecesaria a mi parecer. Creo que, hablando con transparencia, se ha impulsado desde el Ministerio de Trabajo iniciativas para articular esfuerzo. La articulación ha hecho que se venga menguando esta discusión. Porque tienes que responder con resultados de manera técnica”. (Representante de la OIT en el CPETI 2011-2012)

Sin embargo, y tal como mencionan los actores, este problema tuvo que hacerse frente bajo la negociación, y la posibilidad de ceder en ciertos aspectos,

durante el proceso de coordinación. Así, uno de los aspectos más importantes sobre los que el Ministerio de Trabajo tuvo que ceder, ante la necesidad de tomar una decisión, en la nomenclatura de la política nacional, fue el modificar su nombre a “Estrategia Nacional” en lugar de “Plan Nacional”, como sí lo había sido, en el año 2005, con la primera política nacional. Este hecho se produjo, debido a la aprobación, casi en simultáneo, del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021, el cual es un plan general que abarca la problemática de la niñez y adolescencia en el Perú, y que es promovido por el Ministerio de la Mujer, como ente rector de la niñez.

“Cuando encontramos el choque con el PNAIA tuvimos dos opciones, o nos quedamos en nada o buscamos una estrategia. Un decisor tiene que tomar decisiones rápidas y teníamos que tener algo, en dos años no se puede tener una inseguridad jurídica. Tomamos la decisión de la estrategia a fines del 2010 y la comenzamos a construir el 2011.” (Miembro de la Secretaría Técnica del CPETI 2010-2012).

Con el cambio de nomenclatura, el PNAIA 2012-2021 pasó a ser la política más relevante y general, respecto a los temas de niñez y juventud; mientras que la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil fue una política más pequeña y focalizada. Sin embargo, este cambio de nomenclatura ha tenido dos efectos; por un lado, solo ha sido un cambio nominal, debido a que tanto el PNAIA como la política de trabajo infantil son políticas de carácter nacional, y ambas han sido aprobadas mediante Decretos Supremos. Sin embargo, personal de la secretaría técnica a la que pudimos entrevistar nos manifestó que esto había significado una cesión del presupuesto en temas de niñez y adolescencia al Ministerio de la Mujer.

Dentro de la resolución parcial de este conflicto por la rectoría de la política nacional, durante la elaboración de la estrategia nacional 2012-2021, fue relevante la participación del Secretario Técnico del CPETI, Juan Navarro, y de la OIT. Este último aportó con su experiencia en el tema y con su legitimidad, de organismo internacional.

“(el secretario técnico de la época) es una buena persona, y tiene capacidad de liderazgo. Creo que aportó en su momento pero creo que más aportó que le hayan encargado a alguien. Se contrató una consultora para que vea el tema y eso lo pagó la OIT. Yo no lo personalizaría por Juan Navarro, creo que cambiaron de método. Va por ahí en realidad” (Representante del Ministerio de la Mujer en el CPETI 2010-2014)

Desarrollamos en este entonces (2010, inicio de sus funciones en la secretaría técnica), con el apoyo de la OIT, el reinicio de la política pública dada en el año 2002, 2004 mas o menos. Buscar generar un mejor instrumento que permitiera a los operadores públicos las herramientas de los grandes trazos que permitirían el desarrollo de la política pública en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil. (Miembro de la Secretaría Técnica del CPETI 2010-2012).

Por otro lado, las demás entidades, por lo general, no asumieron una postura en esta disputa por el, y reconocieron al Ministerio de Trabajo como ente rector de la política, porque la norma así lo establecía. Sin embargo, hubo una deficiencia en el nivel de convocatoria de este ente rector: la poca convocatoria de este, para con los miembros titulares del espacio, es un problema que perdura hasta el día de hoy; sin embargo, durante la época estudiada este problema se pudo solucionar, de manera parcial, como ya hemos mencionado, mediante el envío de oficios a los jefes directos de los miembros titulares y, también, mediante llamadas de confirmación de asistencia previas a las sesiones; si bien la poca asistencia de miembros titulares no se pudo solucionar por completo, la

solución parcial de esta situación bastó para el trabajo de la Estrategia Nacional 2012-2021.

3.5. Incentivos

En este sentido, la ley y la norma jugaron un rol muy importante, cuya finalidad era la de promover la asistencia de los actores miembros del CPETI a las sesiones del espacio. Si bien había ministerios interesados en el tema como el Ministerio de la Mujer o el de Educación, los actores entrevistados señalan que la principal motivación para movilizarse, así como gastar tiempo y recursos en el CPETI, por parte de sus miembros, fue la presencia de una normativa vigente que los hacía asistir a este espacio.

“Yo creo que a raíz de la obligación legal es que los demás participan de este espacio. No hay una clara percepción de la problemática ni el rol que cada entidad debe cumplir en este sentido. Muchas autoridades piensan que este es un problema solo de educación y no ven el desarrollo de los padres, ni de oportunidades.” (Representante de la OIT en el CPETI 2011-2012)

La obligatoriedad en la norma fue un incentivo inicial para la asistencia, y, posteriormente, para la participación de los actores, fue necesario un proceso de sensibilización. Si bien, como hemos mencionado anteriormente, el trabajo infantil, como problema público, no es un tema en el que existan consensos, mediante capacitaciones y charlas, incluidas en la agenda de las sesiones del CPETI, fue posible lograr una mayor capacitación de los actores. Esto sirvió, también, como motivación adicional, pues los miembros, a su vez, sentían que eran retribuidos, con aprendizaje, por su asistencia a las sesiones.

“Otro punto de fortalecimiento fue el de capacitación. En ningún lugar se habla, a profundidad, sobre un problema social como el trabajo infantil, si lo ven es de casualidad y no a profundidad...Nadie protege lo que no conoce ni da valor a lo que no entiende.”

Trabajamos la capacitación durante las sesiones, porque si había que hacer un taller la gente no venía. Utilizamos parte de la agenda de la sesión con un profesional que pueda desarrollar un tema que era eje de la política. Comenzamos a que cada sesión sea un espacio de desarrollo de conocimiento. Esas capacitaciones y charlas que se daban permitieron que los operadores tengan un mayor nivel de compromiso con la política. Vuelvo a señalar, uno de los puntos es que nadie va a querer desarrollar una política pública que no conoce ni entiende para que es.” (Miembro de la Secretaría Técnica del CPETI 2010-2012).

3.6. Sistema de Monitoreo y Evaluación de metas colectivas

Como ya hemos explicado, un hecho importante, durante el proceso de elaboración de la Estrategia Nacional 2012-2021, fue el establecimiento de pequeñas metas y objetivos a corto plazo en el trabajo del CPETI. Esto permitió la inclusión de los miembros del espacio en las diversas actividades. En este sentido, el reporte de los logros de estos objetivos, a corto plazo, permitió la inclusión de los actores, la generación de un sentido de logros colectivos, y también la toma de responsabilidades con la causa por parte de los mismos.

“Teníamos un sistema de monitoreo. El equipo generó una matriz de monitoreo y esta era evaluada quincenalmente por la secretaría técnica y comunicábamos bimensualmente a los miembros el avance de la estrategia. A pesar de no contar aún con la estrategia teníamos un plan de trabajo anual, el plan de trabajo se aprobaba en una determinada fecha y para aprobarlo hacíamos un taller de trabajo. Nada de los puntos que se señalaban era una imposición o la colocación de una entidad pública frente a los demás. Hicimos un trabajo en conjunto y los compromisos surgieron como producto de un trabajo de taller y luego incorporados en un plan de trabajo. Este plan iba a contribuir en el desarrollo de la estrategia.” (Miembro de la Secretaría Técnica del CPETI 2010-2012).

“La sociedad civil y los organismos internacionales hemos sido miembros invitados. Tenemos voz, pero no voto. Siempre se nos permitió estar informados de todo. No ha habido sesiones en la que nos han dicho que nosotros no tratemos un tema. Todos los objetivos y temas lo hemos visto en conjunto, lo único es que no hemos votado.” (Representante de la Sociedad Civil en el CPETI 2005-2018).

3.7. Factores externos

3.7.1. Recursos financieros

Todos los actores entrevistados sostienen en que no se contaron con los recursos económicos suficientes para el cumplimiento de los objetivos de la presente política. Esto llevó a una inevitable dependencia del presupuesto que pueda haya podido tener la cooperación internacional. Asimismo, como medida adicional, el uso de recursos de otras entidades para fines de la presente política fue permitido por la coordinación dentro del CPETI.

“Falta de hecho. No es imposible avanzar con lo que hay, pues ver este tema es ver el vaso medio lleno o medio vacío. Es importante ver lo que hay y que se puede aprovechar. La articulación es más que una estrategia, una necesidad; pues esta te permite aprovechar recursos que no son necesariamente tuyos o que no necesariamente están destinados a lo que tu quieres pero que tienen de algún modo un sentido que pueda generar un impacto. La articulación se convierte en la única forma de obtener resultados.” (Representante de la OIT en el CPETI 2011-2012).

3.7.2. Interés político

El interés político, en la presente política, por parte de altos mandatarios fue intermitente. Los actores entrevistados reconocen que Ollanta Humala fue el único presidente que habló del tema en público, y este apoyo se vio trasladado de forma intermitente hacia algunos ministros y viceministros de trabajo, pero este apoyo no fue continuo ni permanente. Así, se tuvo que aprovechar los momentos en los que el tema volvía a adquirir importancia para buscar un mayor apoyo por parte de las altas autoridades.

“Solo Ollanta Humala presentó un apoyo al Trabajo Infantil, debido a que pudimos comprometerlo cuando aún era candidato. Él fue el único candidato que nos respondió e incluyó el tema en su plan de trabajo.” (Miembro de la Secretaría Técnica del CPETI 2010-2012).

“El presidente Ollanta Humala fue el único presidente que mencionó el tema de manera más pública e internacional. Eso fue un hito importante y ese año se aprobó la estrategia. Todos los ministros han tenido algún aporte, desde la firma de los convenios a inicios de los 2000. En la etapa de García creo que ha sido en la que menos se ha desarrollado, y justo teníamos un plan, aunque se logró una mayor movilidad entre los actores.” (Representante de la OIT en el CPETI 2011-2012).

“Ahora, la estrategia tuvo una suerte y es que justo se aprueba cuando se iniciaba el gobierno de Ollanta Humala, y él decide que este es un tema que le interesa. Entonces pide que le expliquen de qué se trata y aprueba la política prácticamente de inmediato, en setiembre del 2012 en la que hace que varios sectores se comprometan y la firmen. Además, decide hacer un acto de lanzamiento en Huánuco, Carabayllo y convoca a ministros, prensa. Se coloca en agenda. Una vez que pasa, las autoridades se meten en otros temas y esto quedó nomás. Ya no tuvo el impulso que se pensó que iba a tener. Solo cuando se aprueba.” (Representante de la Sociedad Civil en el CPETI 2005-2018).

3.7.3. Dificultades de la misma política pública para ser llevada a otros lugares

El trabajo Infantil es un problema multicausal que depende, en gran medida, del contexto en el cual se desarrolle. El Perú al ser un país diverso, también posee diferentes realidades de los niños trabajando al interior del país, y estos pueden ser desde el trabajo en calle, en agricultura o en explotación minera.

“Lo otro es sobre el tema del trabajo infantil particularmente. Tiene ciertas aristas que no son iguales, no puedes tratar con la misma vara a todo el trabajo infantil. Por ejemplo, el trabajo infantil doméstico tiene aristas diferentes al trabajo infantil en calle, por ejemplo, como el trabajo infantil agrícola. Entonces, tratar de abordar todo igual no se puede. En esos ámbitos es diferente la intervención que se necesita, no puedes intervenir de la misma forma. Ahí también está el tema del trabajo no formal, casi todo el trabajo infantil está por el lado de lo no formal. Intervenir en ese ámbito cuando no puedes multar a nadie.” (Representante Ministerio de la Mujer en el CPETI 2010-2014).

Esta causalidad múltiple del problema, debido a la gran cantidad de realidades diversas es acompañada con la diversidad de visiones diferentes, respecto a la problemática del trabajo infantil y a los distintos niveles de tolerancia sobre este. Estos hechos dificultan, de manera particular, el alcance de esta política a otros niveles de gobierno, y las coordinaciones con actores de otras ciudades.

Asimismo, otra problemática, en este sentido, fue la visión heterogénea del problema público, el cual ya hemos mencionado líneas más arriba. Este, no solo significó un retraso en la elaboración de la estrategia nacional, sino, también, en llevar a la política al interior del país. Ante esto, la representante de la OIT menciona lo siguiente:

“La resistencia del tema, hay algunos lugares que son abiertamente pro trabajo infantil. Junin fue bien difícil, pero en una coyuntura un presidente regional estaba más de acuerdo con el tema y se logró avanzar. Sin embargo este apoyo es intermitente, porque depende de las direcciones regionales de trabajo que no necesariamente por ser de trabajo tienen claridad sobre el tema. Lo otro es que los gobiernos regionales son ineficientes para manejar lo que tienen con temas básicos, imagínate con trabajo infantil, les es más difícil visualizar el problema. Además, este no es un tema tangible, no es como un puente que construyes.”
(Representante de la OIT en el CPETI 2011-2012).

3.8. Resumen del análisis

El siguiente cuadro resume el análisis de los factores ya expuestos. Este, tiene como objetivo resumir los puntos más importantes encontrados dentro del proceso.

Factor propuesto	incidencia Positiva	Incidencia Negativa
Voluntad, cohesión e inclusión de los actores	- Buena inclusión de los actores alrededor de la política.	- Poco interés de participación.

	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitaciones y sesiones de sensibilización sobre el problema público. 	<ul style="list-style-type: none"> - Visión heterogénea del problema público
Estructura de toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> - Presencia de una estructura definida - Inicio de designación de roles y funciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Poco conocimiento de los roles de los actores dentro de este espacio - Poca capacidad de decisión por parte de los participantes.
Relación de actores	<ul style="list-style-type: none"> - Generación de lazos de confianza y grupos de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> - Visiones distintas de la problemática
Liderazgo efectivo y legítimo	<ul style="list-style-type: none"> - Liderazgo respaldado legalmente - Participación legitimada de OIT - Negociaciones y llegada a acuerdos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Liderazgo poco legítimo y disputado
Incentivos	<ul style="list-style-type: none"> - Presencia de incentivos legales para coordinar - Presencia de sesiones de capacitación y sensibilización para motivar la asistencia. 	
Sistema de monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> - Reporte de las acciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos poco claros
Factores Externos: Recursos financieros, Interés político, Dificultades de la política pública		<ul style="list-style-type: none"> - Incapacidad para contratar personal y ejecutar el presupuesto. - Interés político intermitente - Dificultades en adecuar la política a otros espacios

CONCLUSIONES

1. A raíz del estudio realizado del proceso de coordinación intergubernamental en la elaboración de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021, podemos concluir en que los factores propuestos influyeron significativamente en este proceso. Estos, han aparecido, tanto de manera negativa como positiva, en distintas partes del proceso, y su influencia ha logrado presentarse en distintos grados.
2. Para el presente caso de estudio, existieron factores previos, con los que ya se contaban, total o parcialmente, para el momento de la elaboración de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Estos fueron voluntad, cohesión e inclusión de los actores, estructura de toma de decisiones y, la presencia de incentivos (legales). Sin embargo, estos no fueron suficientes para la elaboración de la estrategia.
3. Del mismo modo, al iniciar el proceso de elaboración de la estrategia nacional, pudo percibirse la ausencia de ciertos factores como la asignación de roles y funciones; el liderazgo legítimo de la política; la relación de los actores, y la presencia de un sistema de evaluación y monitoreo que involucre a los actores. Esta ausencia retrasó la culminación de la elaboración de la política nacional y conforme el proceso de elaboración ha ido avanzando, ha tenido que ser superada.
4. El trabajo sobre estos factores ausentes y su superación ha significado una mejora en el proceso de coordinación, jugando así un papel relevante en el

cumplimiento del objetivo de elaboración y aprobación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021.

5. Los factores externos tales como recursos financieros, interés político, y dificultades de la misma política para ser llevada a otros lugares, no han sido determinantes, pues todos estos factores han tenido influencia negativa para el presente caso de estudio. Sin embargo, su presencia habría actuado como ente facilitador, durante el proceso.
6. Los factores propuestos han permitido estudiar un proceso de coordinación en la elaboración de una política nacional.



Lecciones Aprendidas

1. El presente caso de estudio nos ha permitido reflexionar acerca de que para un proceso de coordinación intergubernamental no basta, únicamente, contar con voluntad e instrumentos legales que respalden el proceso, sino que es importante, también, para el cumplimiento de los objetivos, prestar atención a la situación de los actores involucrados, así como generar vínculos entre ellos y asociarlos con el trabajo realizado.
2. Es importante tener en cuenta que la negociación forma parte del proceso, sobre todo, ante la presencia de actores con diferentes intereses, por lo que hubiese sido pertinente que el presente caso de estudio resalte la importancia de poder ceder, de manera inteligente, frente a situaciones de crisis.
3. Es importante destacar que el presente caso de estudio resalta la importancia del líder en el proceso, quien cumple un papel fundamental, durante el proceso de coordinación, así como varios de los factores mencionados se relacionan con las acciones y decisiones del líder de la política.

BIBLIOGRAFÍA

Alza, C. (2014). Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*. Lima, Vol. 1, Núm. 2 (2014), pp. 39-73.

Bardach, E. (1996). "Turf barriers to interagency collaboration in human services delivery". En KETTL, Donald y MILWARD Brinton (editores), *The state of public management*. Baltimore, John Hopkins University Press, 168-192.

Bardach, E. (1998) *Getting agencies to work together. The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington D.C., Booking Institucion Press.

Barzelay, M., & Cortázar, J. C. (2004). Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Washington D.C. (2004), Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) y Banco Interamericano de Desarrollo.

Castañeda, V. (2014). "La articulación y coordinación de las políticas multisectoriales". *Administración Pública y Control*. Lima, año 1, número 2, pp. 25-30.

Castañeda, V. (2017). "El centro de gobierno: mecanismo para la gestión de prioridades de los gobiernos". *Administración Pública y Control*. Lima, año 4, número 44, pp. 44.50.

Coulshed, V. (1998). *La gestión del trabajo social*. Barcelona: Paidós.

Giménez, G. (2012). "El problema de la generalización en los casos de estudio" En *Cultura y Representaciones sociales, un espacio para el diálogo multidisciplinario*. México D.F., 2012, Año 7, Núm. 13, pp. 40-62.

Gray, B. (1985). "Conditions facilitating inter-organization collaboration". *Human Relations*, vol. 38, núm. 10, pp. 911-936.

Junqueira, L., Inojosa A. y KOMATSU S. (1998). Descentralización e intersectorialidad en la gestión pública municipal en Brasil: La experiencia de fortaleza. En *El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones*. Caracas: CLAD y UNESCO

Larson, Carl (1994). *Collaborative leadership: How citizens and civic leaders can make difference*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

Lemieux, Vincent (1995). *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*. Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval.

Molina, C. G., & Licha, I. (2006). Coordinación de la Política social: criterios para avanzar. Departamento de Integración y Programas Regionales – Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Washington, 2006.

Lindblom, C. (1991). El Proceso de elaboración de políticas públicas (1991). Mexico D.F: Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

Martínez Nogueira, R. (2010). La coherencia y la coordinación en las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. En Acuña, Carlos, Martínez Nogueira Roberto y Repetto, Fabian. Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y la gestión Pública. Programa de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.

Mercado, L. (2013). Factores que inciden en el establecimiento de agenda de la política regional de educación intercultural bilingüe: el caso de la región Ucayali (2000-2008). Tesis para optar por el título de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2005). Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2005-2010.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2012). Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021.

Mulford, C. & Rogers D. (1982). Definitions and models. Interorganizational coordination: Theory, research and implementation, 9-31.

Navarro, A. (2013). La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat. México D.F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Secretaría de Coordinación PCM. Consulta: 12 de Julio del 2017.

<http://sc.pcm.gob.pe/>

Resolución suprema N° 018-2003-TR (2003). Norma que aprueba la creación del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.

Real Academia Española (RAE) (2017). Diccionario de la Lengua Española. Actualización 2017, fecha de consulta 30 de abril del 2018.

<http://dle.rae.es/?id=Aj3jl6N>

Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en

América Latina. En F. Repetto (ed.). La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina, Ciudad de Guatemala: INDES-Guatemala.

Repetto, F. (2009). El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social. En Di Viergilio, M. Mercedes. Gestión de la política social. Prometeo. Bs. As.

Repetto, F. & Fernández J. P. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2012.

Secretaría de coordinación (PCM) (2014). Ejecutivo reestructura Consejo de Coordinación Intergubernamental como espacio de diálogo con los gobiernos descentralizados. Consulta: 12 de Julio del 2017

Subirats, J. (1994). "Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración". Material elaborado para fines didácticos, Ministerio para las Administraciones Públicas. 1994, Madrid.

Subirats, J. (2008). Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Barcelona: Ariel, 2008.

Subirats, J. (2012). "Análisis y gestión de políticas públicas". 2012, España: Huertas Industrias Gráficas.

Umayahara, M. (2004). Coordinación intersectorial de políticas y programas de la primera infancia: Experiencias en América Latina. Oficina Regional de educación para América Latina y el Caribe, Santiago: 2004.

Weiss, J. (1987). "Pathways to cooperation among public agencies". *Journal of Policy and Management*, vol. 7, núm. 1, pp. 94-117.

ANEXOS

Anexo 1: Listado de preguntas para actores entrevistados

N°	Pregunta	Objetivo	Producto esperado	
0	1	En base a su participación en el CPETI, ¿Nos podría describir la participación dentro de este espacio?	Obtener un panorama general de cada entrevistado sobre la forma de trabajar en el CPETI	Panorama general sobre la forma de trabajar dentro del CPETI, por parte de cada personaje.
	2	En su opinión, ¿Cuáles fueron las principales fortalezas y debilidades de este espacio?	Obtener una opinión más detallada de cada entrevistado en base a fortalezas y debilidades sobre la forma de trabajar en el CPETI	Fortalezas y debilidades del CPETI, según cada participante en este espacio
1	1	¿Considera usted que existió una voluntad de formar una política coordinada y con la participación de otros actores?	Identificar la percepción en los actores de la presencia de voluntad por coordinar	Percepción del actor, respecto a la presencia de voluntad para coordinar dentro del espacio
	2	¿Considera usted que era necesario coordinar con otras instituciones para la elaboración del Plan Nacional? O ¿Cree usted que se pudo haber obtenido mejores resultados sin involucrar a más actores?	Comprobar la importancia que los actores le dieron al proceso de coordinación	Grado de importancia por parte de los actores para realizar un proceso de coordinación
	3	¿Mediante qué espacios se comenzó a coordinar y a formar el comité directivo?	Verificar la existencia de espacios preliminares de dialogo y coordinación	Número y tipos de espacio de coordinación iniciales
	4	¿Considera usted que se incluyó a todos los actores interesados en el tema del	Comprobar la percepción respecto a la inclusión de	Percepción de los entrevistados respecto a la

		Trabajo infantil? O ¿Considera usted que se dejaron de lado a actores importantes alrededor de la problemática del trabajo infantil?	todos los actores interesados.	inclusión de todos los actores interesados.
2	1	¿Considera que el CPETI contaba con objetivos claros, como espacio de coordinación?	Comprobar el conocimiento de los entrevistados respecto a los objetivos del espacio de coordinación.	Conocimiento de los actores respecto a los objetivos del espacio en el que participaban.
	2	¿Considera que los participantes dentro de este espacio cumplían roles definidos?, si es así ¿Qué rol cumplía usted?	Averiguar la existencia de roles definidos dentro del espacio	Percepción de los entrevistados respecto a la existencia de roles definidos dentro del espacio de coordinación.
	3	¿Cree usted que todos los actores dentro de este espacio tenían las mismas oportunidades de participación?	Comprobar la existencia de igualdad de oportunidades de participación en los actores	Percepción en los actores sobre la igualdad de oportunidades de participación dentro del espacio.
3	1	Al interior del espacio ¿Considera que existía una visión homogénea del problema a resolver?	Verificar la existencia de una ideología compartida respecto al problema público y a las formas de darle solución	Existencia o no de una ideología compartida por los actores respecto al problema público
	2	¿Cómo era la relación de los actores dentro de este espacio? ¿Cómo era su relación con los demás actores?	Conocer la relación entre los actores del espacio de coordinación	Existencia o no de una buena relación entre los actores
	3	¿Usted tenía diálogo con los otros actores del espacio, fuera de las reuniones?	Comprobar la existencia de canales de diálogo entre los actores	Existencia o no de diálogo entre los actores, fuera del

				espacio de coordinación
4	1	¿Reconoce usted al líder del espacio?	Verificar la identificación de un líder por parte de los entrevistados	Presencia de un liderazgo reconocido por lo demás
	2	¿La asistencia a las reuniones era concurrida?	Comprobar el grado de convocatoria de la institución líder del proceso	Grado de convocatoria de la institución líder del proceso
5	1	¿Qué factores incentivaba a los actores a participar de este espacio? ¿Qué factores incentivaron a usted a participar de este espacio?	Averiguar la existencia de incentivos personales en la participación en este espacio	Existencia o no de incentivos personales de los actores para participar en este espacio
	2	¿Sentía que su participación en este espacio iba ligado a un mandato meramente normativo?	Comprobar el grado de influencia de las normas legales en la participación en este espacio	Grado de influencia de las normas legales en la participación en este espacio
6	1	¿De qué manera se les daba seguimiento a los objetivos propuestos en este espacio?	Comprobar la existencia de un mecanismo de seguimiento de metas y objetivos	Existencia o no de un mecanismo de seguimiento de metas y objetivos
	2	¿El cumplimiento de los objetivos era comunicado a todos los participantes del espacio?	Comprobar la comunicación del seguimiento de metas y objetivos	Comunicación del cumplimiento de metas y objetivos hacia los participantes
7	1	¿Cree usted que este espacio contó con los recursos económicos suficientes para el cumplimiento de sus objetivos?	Averiguar la percepción de los participantes respecto a dificultades económicas en el proceso	Percepción de los participantes sobre dificultades económicas en el proceso
	2	¿Cree usted que este espacio contó con el apoyo político del gobierno? O en toco caso	Averiguar la percepción de los participantes	Percepción de los participantes sobre dificultades

	¿Contó con el apoyo de actores como el ministro o el viceministro?	respecto a dificultades políticas en el proceso	políticas en el proceso
3	¿Considera que esta política en particular ha presentado dificultades para ser coordinada?	Averiguar la percepción de los actores sobre dificultades de la misma política para ser coordinada	Percepción de los actores sobre dificultades de la misma política para ser coordinada

