

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**“El Proceso de Agendación de la Política Pública para prevenir y erradicar el Trabajo Infantil (2011-2018)”**

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTOR:

Sonia del Pilar Martínez Quiquia

ASESOR

Giofianni Diglio Peirano Torriani

JURADO

José Manuel Magallanes Reyes

Patricia Jacquelyn Balbuena Palacios

LIMA – PERÚ

Agosto, 2020

## **Agradecimientos**

Dedico esta investigación a mi familia, a cada uno de los que participaron en esta investigación y principalmente, a cada niño y niña al que conocí laborando profesionalmente.



## Resumen

En esta investigación de Tesis, queremos conocer cómo es que se agenda la problemática del Trabajo Infantil, y pasa de ser un problema social a un problema público y el Estado se ve en la obligación de incorporar el tema en su agenda, estableciendo políticas para intervenir en el problema, aprobándose el año 2012, la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021– ENPETI. Para ello, describimos el proceso de “agendación” de esta política de prevención y erradicación del Trabajo Infantil, en el período 2011-2018, determinamos los tipos de actores que participaron en el proceso y los que fueron obviados, así como los tipos de problemas que surgen a raíz de su “agendación”.

Así mismo, tratamos de comprender los problemas que surgen en el proceso, identificándose que tienen que ver en gran medida con la forma como se agendo el tema, manteniéndose la tolerancia y permisividad de la Sociedad Peruana, con el trabajo infantil. Donde es el Ministerio de Trabajo, quien logra agendar el tema y es la OIT, quien brinda asesoría especializada y realiza incidencia para que se agende. Así, el proceso de “agendacion” de la política pública de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, se asemeja a un triángulo sin base, con creación de normas e instituciones sin presupuesto y escaso o nulo impacto. Concluyendo que el proceso de “agendacion” en el periodo estudiado fue de baja intensidad.

**Palabras clave: Trabajo Infantil, Política Pública, Agendación, actores.**

## SUMMARY

In this thesis research, we want to know how it is that the problem of child labor was agendado, and it goes from being a social problem to a public problem and the State is forced to incorporate the topic into its agenda, establishing policies to intervene in the problem, approving in the year 2012, the National Strategy for the Prevention and Eradication of Child Labor 2012-2021- ENPETI. We will describe the process of "agenda" of this policy of prevention and eradication of Child Labor, in the period 2011-2018, we will determine the types of actors that participated in the process and the actors that were ignored as well as the types of problems that arise as a result of its "agendación".

Likewise, we will try to understand the problems that arise in the process, identifying like a mean reason the way in how the issue is agendado, maintaining the tolerance and permissiveness of the Peruvian Society, with the child labor. Where is the Ministry of Labor, who manages to schedule the issue and is the ILO, who provides specialized advice and advocates to be scheduled. So, the process of "agendacion" of the public policy of Prevention and- Eradication of Child Labor is like a triangle without base, with the creation of norms and institutions without a budget and little or no impact. Concluding that the process of "agendacion" in the period studied was of low intensity.

**Keywords: Child Labor, Public Policy, Agendation, actors.**

## ÍNDICE

Pág.	
	I
Carátula	I
Agradecimientos	II
Resumen	III
Índice	V
Lista de acrónimos	VIII
Lista de Tablas	X
Lista de Figuras	XI
Introducción	01
PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN	06
CAPÍTULO I	
MARCO CONTEXTUAL: LA AGENDACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE TRABAJO INFANTIL	06
1.1 La Agendación de Políticas Públicas sobre Trabajo Infantil en América Latina	06
1.2 El Proceso de Agendación de la Política Pública para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil 2011-2018 en Perú	13
A. Antecedentes de agendación de Política Pública y Trabajo Infantil en el Perú	13

B. La Agendación del Problema y la ENPETI	21
B.1 La Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021	25
B.2 Comité Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil	29
CAPÍTULO II	
MARCO CONCEPTUAL:	
AGENDACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN EL PERÍODO 2011-2018	31
2.1 Marco Teórico	31
A. Políticas Públicas	31
B. Agendación	36
C Trabajo Infantil	43
D Actores	47
2.2 Estado de la cuestión	51
SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS	60
CAPÍTULO III Presentación y análisis de los resultados	60
3.1. Actores que participaron en el proceso de agendación de la Política Pública de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2011-2018	62
3.2 Problemas que surgen en el Proceso de Agendación	70
3.3 Causas de los problemas que surgen en el proceso de agendación	77
Conclusiones	82

Bibliografía

84

Anexos

100



## Lista de acrónimos

Alianzas Público Privadas	APP
Asociación de Exportadores	ADEX
Central Autónoma de Trabajadores del Perú	CATP
Central Unitaria de Trabajadores	CUT
Centro de Estudios Sociales y Publicaciones	CESIP
Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas	CEDRO
Confederación General de Trabajadores del Perú	CGTP
Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas	CONFIEP
Comité Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil	CPETI
Comités Municipales por los Derechos de los Niños y los Adolescentes	COMUDENAS
Desarrollo y Autogestión	DYA
Encuesta Nacional de Hogares	ENAHO
Encuesta Nacional Especializada de Trabajo Infantil	ETI
Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil	ENPETI
Grupo Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño	GIN
Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe	IFEJANT
Instituto Nacional de Bienestar Familiar	INABIF
Instituto Nacional de Estadística e Informática	INEI
Naciones Unidas	NNUU
Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores del Sur	NNATS
Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos	MANTHOC
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	MIDIS
Ministerio de Economía y Finanzas	MEF
Ministerio de Educación	MINEDU



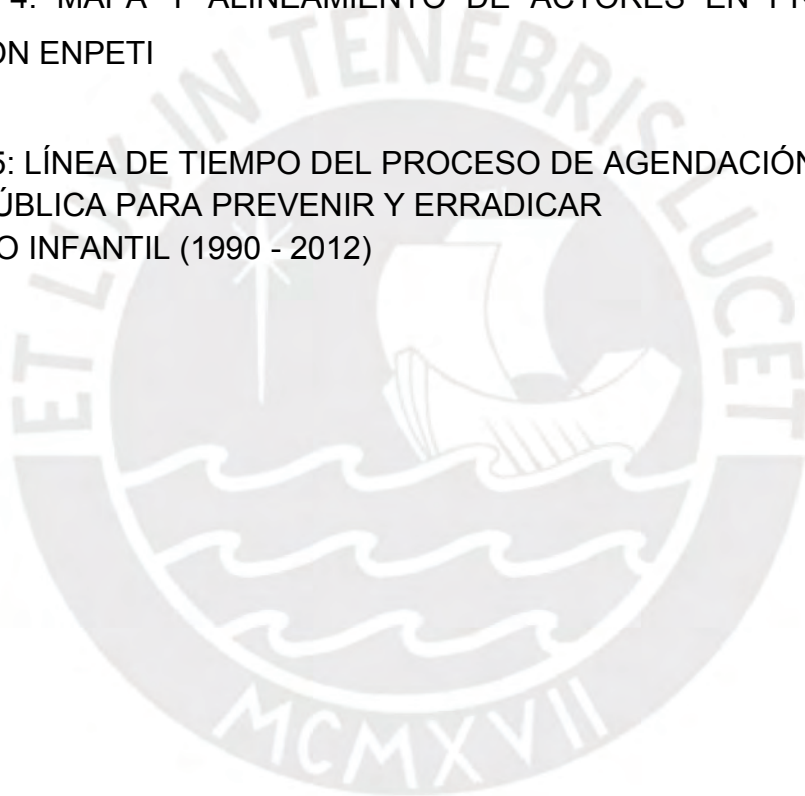
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	MIMP
Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano	PROMUDEH
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	MTPE
Lesbiana, gay, trans y bisexual	LGTB
Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza	LOCE
Organización Internacional del Trabajo	OIT
Organismo no Gubernamental	ONG
Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil	PETI
Programa de Cooperación Técnica para la Implementación de Convenios – OIT	IPEC
Registro Nacional de Identidad y Estado Civil	RENIEC
Sistema de Atención Médica Móvil de Urgencia	SAMU
Servicio Nacional de Menores	SENAME
Sociedad Nacional de Industrias	SNI
Trabajo Infantil	TI
Tratado de Libre Comercio	TLC
Fondo de Naciones Unidas para la Infancia	UNICEF

**Lista de Tablas**

CUADRO N° 1: CRONOLOGIA DE LAS POLITICAS EN MATERIA DE TRABAJO INFANTIL (1996 – 2012)	19
CUADRO N° 2: CRONOLOGIA DE LAS POLITICAS EN MATERIA DE TRABAJO INFANTIL – CPETI y ENPETI (2005 – 2011)	20
CUADRO N°3: EJES ESTRATÉGICOS DE INTERVENCIÓN DE LA ENPETI	26
CUADRO N°4: ETAPAS DE LA ENPETI	27
CUADRO N° 5: TIPOLOGÍA DE LAS POLICY	33
CUADRO N° 6: ETAPAS DE LA POLÍTICA	35
CUADRO N°7: EVOLUCIÓN DE LEGISLACIÓN LABORAL EN PERÚ Y LÍNEA DE TIEMPO ACUERDO COMERCIAL PERÚ – EEUU	65
CUADRO N° 8: RECURSOS DE ACTORES EN LA DE AGENDACIÓN DE LA ENPETI	69
CUADRO N° 9: ANÁLISIS DE VARIABLES DE AGENDACIÓN DE LA ENPETI	71

**Lista de figuras**

FIGURA N° 1: ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE REGISTRO	10
FIGURA N°2 MODELO DE CORRIENTES MÚLTIPLES ELABORADO POR KINGDOM	39
FIGURA N° 3: ENFOQUE Y AGENDAS	67
FIGURA N° 4: MAPA Y ALINEAMIENTO DE ACTORES EN PROCESO DE AGENDACION ENPETI	68
FIGURA N° 5: LÍNEA DE TIEMPO DEL PROCESO DE AGENDACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA PREVENIR Y ERRADICAR EL TRABAJO INFANTIL (1990 - 2012)	75



## INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares al año 2011 - ENAHO 2011 1, 650,000 niños, niñas y adolescentes se encontraban trabajando y de ellos 832 mil eran niños entre 6 y 13 años y 826 mil adolescentes. Y según la Segunda Encuesta Nacional Especializada de Trabajo Infantil - ETI, del año 2015, también del INEI, las niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años en trabajo infantil ascendían a 1,619, 200 a nivel nacional. Por lo que no se observa una disminución significativa del Trabajo Infantil, a pesar de las políticas públicas desarrolladas en los últimos años.

Es con el Memorando de Entendimiento entre el Gobierno Peruano y la Organización Internacional del Trabajo - OIT, en el año 1996, que el Estado, se compromete a ejecutar acciones para la erradicación progresiva del Trabajo Infantil, e inicia acciones para enfrentar el Trabajo Infantil. Este Memorando fue renovado en el año 2002, donde además se compromete a crear un Comité Directivo Nacional para coordinar, evaluar y dar seguimiento a las acciones de erradicación del Trabajo Infantil. El Comité, se creó el año 2003. En el año 2005, se aprobó el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, PETI. Y en el año 2012, se aprobó la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021– ENPETI (Fundamentals y MTPE 2016:158).

La ENPETI, dirigida por el ente rector en este tema, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, plantea dos resultados esperados, erradicar el trabajo infantil por debajo de la edad mínima de admisión al empleo y erradicar el trabajo infantil peligroso y la explotación infantil y adolescente. Esta estrategia viene implementándose seis años y por los avances presentados hasta el 2018, creemos que no alcanzará los resultados esperados al 2021. Y al ser una de las principales políticas en materia de prevención y erradicación del Trabajo Infantil, merece ser investigada.

En esta investigación de Tesis, queremos conocer cómo es que se agenda la problemática del Trabajo Infantil y pasa de ser un problema social a un problema público, y el Estado se ve en la obligación de incorporar el tema en su agenda, estableciendo políticas para intervenir en el problema. Políticas que se materializan en la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021-ENPETI, aprobada en el año 2012, en el gobierno de Ollanta Humala, donde centraremos nuestra investigación desde su “agendación”.

Nos preguntaremos ¿Cómo fue el proceso de “agendación” de la política pública de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, en el período 2011-2018? Identificaremos los actores que participaron en el proceso de “agendación” de la política pública de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, en el período 2011-2018 y cuales fueron obviados; así como los problemas que surgieron a raíz de la “agendación” de la política pública de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, en el período; y cuáles fueron los factores que contribuyeron al surgimiento de la problemática identificada.

La hipótesis que se buscara defender es que, la decisión de incorporar el tema de trabajo infantil en la agenda pública, se produjo por influencia de especialistas en el tema, el Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo, como parte de las obligaciones del Estado Peruano, junto a la OIT. Es decir, la “agendación” no se dio por presión de la opinión pública. Pues la sociedad en general siempre ha sido permisiva con la existencia del trabajo infantil, razón por la que esta política pública no ha logrado los resultados esperados a la actualidad.

Queremos conocer cuál fue el proceso de “agendación” de la problemática del Trabajo Infantil del año 2011 al año 2018, analizar la identificación del problema, las prácticas de “agendación”, los actores que participaron en este proceso y los que no fueron tomados en cuenta, sus interacciones y relaciones, la toma de

decisiones. Las acciones que se desarrollaron, formales e informales y las estrategias desarrolladas.

El objetivo principal, será describir el proceso de “agendación” de la política de prevención y erradicación del Trabajo Infantil en el período 2011-2018. El primer objetivo específico, será determinar los tipos de actores que participaron en el proceso de “agendación” de la política de prevención y erradicación del Trabajo Infantil en el período 2011-2018 y aquellos que fueron obviados. El segundo objetivo específico, será determinar los tipos de problemas que surgen a raíz de la “agendación” de esta política pública de prevención y erradicación del Trabajo Infantil en el período 2011-2018. El tercer objetivo específico, tratara de comprender los problemas que surgen en el proceso de “agendación” de la política pública, en este caso de la ENPETI.

Sobre la metodología, para cumplir con los objetivos y responder a las preguntas de esta investigación, se usará el método cualitativo y el tipo de enfoque de investigación metodológica será descriptiva analítico. Así mismo, se usará un muestreo no probabilístico, por lo que los resultados de la muestra no serán generalizables a toda la población. La selección de individuos que serán parte de la muestra será de manera intencional.

Las fuentes de información serán, primarias y secundarias. A nivel de las primarias, se entrevistara a representantes claves del CPETI que participaron en diversos períodos del proceso de “agendación” de la política pública, 2011-2018. El cuestionario para las entrevistas, serán semi-estructuradas, en profundidad y con preguntas abiertas dirigidas, que cubrirán los objetivos de investigación, considerándose también preguntas de introducción y de cierre. Y la cantidad de veces que se aplique, estará determinado por el principio de saturación. El cuestionario será revisado por profesionales afines que observen y aporten a la mejora del instrumento. A nivel de las fuentes secundarias, se revisarán documentos publicados como tesis, revistas y archivos estadísticos y se usará el

sistema informático para la búsqueda de publicaciones especializadas sobre el tema.

En la primera parte, desarrollaremos el marco de la investigación, en el Capítulo I, el marco contextual y el Capítulo II, el marco conceptual.

En el Capítulo I, se presentará el marco contextual, a través de una breve descripción de la “agendación” de Políticas Públicas sobre Trabajo Infantil en América Latina y la descripción del proceso de “agendación” de la política de prevención y erradicación del Trabajo Infantil en el período 2011-2018, en el Perú, centrándonos en los actores que participaron en el proceso de “agendación” de la política. Además, veremos los antecedentes, el contexto social y político en el cual se agenda la política. Así mismo, se describirá la política, sus objetivos, resultados, etapas y alcances, con una narración descriptiva de acontecimientos y una línea de tiempo.

En el Capítulo II, se presentará el marco conceptual, empezando con el Estado de la cuestión. La academia ha abordado el tema del Trabajo infantil a partir de una serie de estudios e investigaciones, particularmente, desde las ciencias sociales, que analizan las formas de interacción social. Según Díaz y Benites, las tendencias teóricas están orientadas por dos corrientes, por un lado la erradicación del trabajo infantil y por otra la defensa del derecho al trabajo (2017).

El tema de trabajo infantil ha sido materia de estudios e investigación desde diversas ramas y corrientes al interior de las ciencias sociales. No obstante, con excepción de la investigación de Rivera, que estudia la forma en que la problemática del Trabajo Infantil se introdujo en el debate público generando acciones por parte del Estado para resolverlo (2014), la mayoría no aborda el tema desde el punto de vista de la “agendación” de la política pública. Esta será nuestra contribución.

Siguiendo con el Marco Teórico, se verá que la política pública viene a ser una decisión pública y por tanto es importante comprender los procesos de decisión del Estado para incorporar un tema en la agenda de gobierno. Para Elder y Cobb, la agendación, tiene que ver con el hecho que una demanda se convierta en un problema público, es decir, en “un asunto capaz de despertar la preocupación del público” (1993). Y como resultado de la presión que ejerce la ciudadanía frente a un problema, se abre según Kingdon, una “ventana de oportunidad política” (1995). Esta demanda ciudadana sería lo que llama Losada, un enfoque pluralista, mientras que una agendación por voluntad única de gobernantes o élites, sería un enfoque elitista (2014).

Por otro lado, Elder y Cobb, señalan que un hecho social no representa un problema prioritario sino a partir de la intervención de las personas o de determinados grupos de interés (1993). Actores, que tienen diferentes formas de intervención según Alza, el lobby, la captura y el emprendedurismo de políticas (2014). Nos moveremos en torno a esta discusión.

Sobre trabajo infantil, la perspectiva de eliminación o erradicación del trabajo infantil, parte de las definiciones y enfoques contemplados en los Convenios y Resoluciones de OIT y Naciones Unidas. Y es el enfoque que seguiremos en el presente trabajo.

En la segunda parte, en el Capítulo III, desarrollaremos el análisis y discusión de los resultados. Para ello, realizaremos un análisis del carácter de la “agendación” y se profundizara en los problemas que surgieron durante el proceso, identificándose que el proceso de “agendacion” de la política pública en trabajo infantil se asemeja a un triángulo sin base: creación de normas e instituciones sin presupuesto y escaso o nulo impacto. Es decir, se pueden encontrar “indicadores formales” pero el proceso no tuvo impacto. Así mismo, se presentarán las causas de estos problemas.



## PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN

### CAPÍTULO I

#### MARCO CONTEXTUAL: LA AGENDACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE TRABAJO INFANTIL.

##### **1.1. La Agendación de las Políticas Públicas sobre Trabajo Infantil en América Latina.**

Según Diallo, Etienne y Mehra, en un estudio encargado por la OIT, al año 2012 había 264 millones de niños/as (de entre 5 a 17 años) ocupados en la producción económica y 168 millones de niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil a nivel mundial. Así como, 85,3 millones en trabajos peligrosos. En América Latina y el Caribe, había 12,5 millones de niñas, niños y adolescentes en situación de Trabajo infantil y 9,6 millones en trabajos peligrosos (2013: 3 - 11).

Al 2015, según Sauma, todos los países de la subregión andina y cono sur (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) ratificaron la Convención de Derechos del niño, el Convenio OIT 182, sobre las peores formas de trabajo infantil. Y el 138, que establece la edad mínima de admisión al empleo, 14 años (Bolivia, Ecuador y Perú), 15 años (Colombia, Chile y Uruguay) y 16 años (Argentina y Brasil). Además, de que países como Bolivia (28.9%) y Perú (26.6%) tienen las tasas más altas de trabajo infantil. Mientras que Argentina (5.3%) y Chile (6.9%) tienen las más bajas (2015: 20 - 28).

En las dos últimas décadas del siglo XX, se vivía en América Latina, un contexto de transiciones democráticas. En lo económico, se presenciaba el cierre del ciclo impulsado por la CEPAL de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), a la par que se desarrollaba el inicio del ciclo de políticas neoliberales. Así, la incorporación del trabajo infantil en la agenda estatal, de los países en América Latina, estuvo marcada principalmente por los compromisos internacionales que adquirirían los estados en un contexto de transición política democrática. Observaremos los casos y experiencias de Chile y Argentina:

#### **A. Chile.**

Es durante el periodo de transición democrática, en el que Chile, suscribió la convención sobre los Derechos del Niño, el 26 de enero de 1990. Y el 14 de agosto de 1990, en el gobierno de Patricio Aylwin, el primero democráticamente elegido luego de la dictadura de Pinochet, que se promulgó la Convención de los Derechos del Niño. Para Umayahara, es este retorno a la democracia y el establecimiento de políticas económicas y sociales, con servicios de educación y salud, dirigidas entre ellos a las niñas, niños y adolescentes y sus familias, las que determinarían los impactos positivos en esta población. Sin embargo, también, menciona que esto se dio junto a un crecimiento económico en los primeros años de los noventa y que este disminuye a fines del mismo período, producto de la crisis mundial, lo que hace que se dé un giro en la implementación de políticas y se inicie la focalización de los recursos hacia la población más vulnerable (2004: 36).

También Umayahara, menciona que es en esta misma década que se instalan instancias de coordinación de las políticas y acciones dirigida a la niñez, como el Grupo de Trabajo Interministerial de Infancia y Adolescencia, a nivel central y coordinado por el Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN); este

grupo estuvo conformado en el año 2,000 por 22 Ministerios y entidades públicas para realizar la propuesta del Plan Nacional y Plan de Acción integrado a favor de la Infancia y Adolescencia (2004:37).

Según la OIT y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, en el año 1996, se firma un Memorándum de Entendimiento entre el gobierno de Chile y la organización Internacional del Trabajo para la implementación del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y se crea el Comité Nacional Asesor para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y los Comités Regionales. En el año 1999, se ratifica el Convenio 138 de la OIT, sobre la edad mínima de admisión al empleo y el de las peores formas de trabajo infantil, el convenio 182 de la OIT, el año 2000. Y en el año 2001, se elabora el Primer Plan de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Adolescente Trabajador.

Así mismo, en el año 2006, se compromete en la Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente, en el gobierno de Bachelet, a erradicar las peores formas del trabajo infantil al 2015, y la erradicación del trabajo infantil para el 2020, también establecido por la OIT. Así mismo, el año 2014, se crea el Consejo Nacional de la Infancia, que dirigía las acciones de diversas instituciones para establecer un sistema de atención integral de la niñez y adolescencia y ese mismo año se crea el Observatorio contra el Trabajo Infantil, su objetivo brindar insumos para la elaboración de políticas públicas relacionadas con niñez y adolescencia (Dirección de Trabajo del gobierno de Chile 2014). Y el año 2012, según OIT, se crea un protocolo intersectorial de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes en Trabajo Agrícola Peligroso (2015:17-19).

Así mismo, según la OIT y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, el año 2015, se desarrolla la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Adolescente Trabajador 2015-2025. Ello, considerando que Chile, tiene una incidencia menor que en el resto de los países latinoamericanos en relación al trabajo infantil. Al año 2015, el trabajo infantil en el

país alcanzaba 6,9% de la población entre 5 y 17 años, frente a Perú 26,6%. Esto se explica por una alta inversión en educación y por ende una alta tasa de retención escolar (2015:44).

La OIT (2010), ubica las políticas implementadas en Chile para prevenir y atender el TI como "Buenas Prácticas" por cuanto a diciembre de 2009, el Sistema de Registro Único e Intervención en Peores Formas de Trabajo Infantil identificó 3.046 casos. Estos niños, niñas y adolescentes, y en algunas ocasiones sus familias, son sujetos de medidas reparatorias y restitutivas de sus derechos. Esto por medio de un sistema de atención, el Servicio Nacional de Menores - SENAME a nivel nacional, así como a través de otros proyectos impulsados tanto por instituciones públicas como por ONGs. Este sistema ha permitido que se homologue conceptos sobre el problema entre los operadores sociales, transversalizando la forma de abordarlo propiciando una colaboración intersectorial.

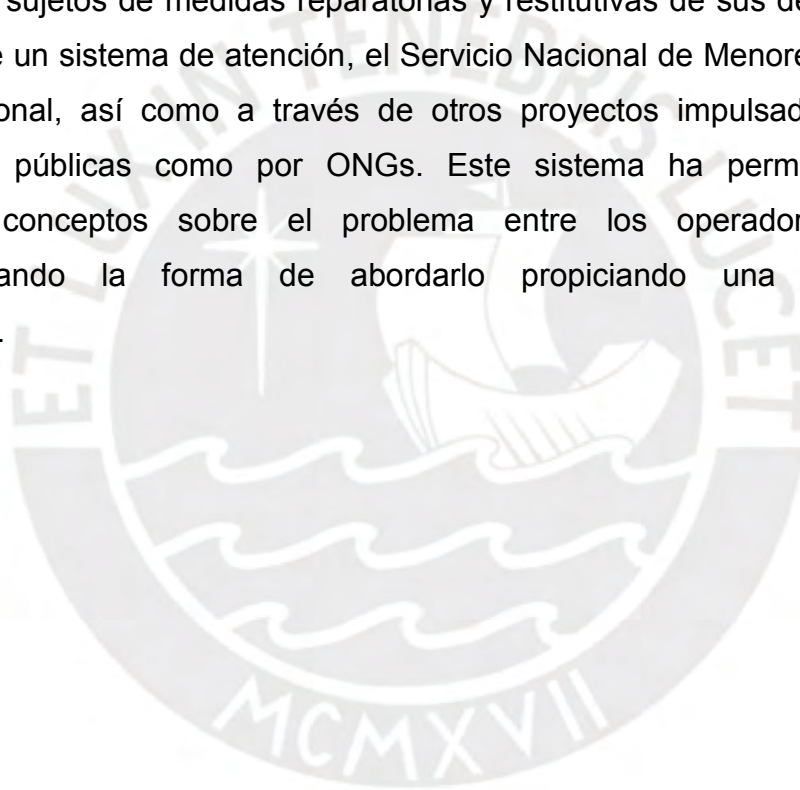


FIGURA N°1



Fuente: OIT 2010

El sistema fue incorporado en los procesos de las instituciones participantes, lo que lo hace sostenible en el tiempo. En suma, se trata de una sistema integrado y articulado para atender la problemática de trabajo infantil que hace posible que políticas que atiendan esta problemática se agende y reagenden previniendo y erradicando el TI de modo sostenible pero también que se atienda a quienes los padecen. Se puede decir que el caso Chileno, es un paradigma a mirar de cara a las políticas sobre TI en Perú. No obstante queda por profundizar los niveles de involucramiento ciudadano de tal modo el tema comprometa no solo a las instituciones sino al conjunto de la sociedad.

## **B. Argentina.**

Según la OIT y otros, Argentina, realizó la Encuesta de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes (EANNA) en el año 2004 y en el año 2006, así mismo, elaboró el Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes. Para el año 2012, el trabajo infantil alcanzaba al 3% de los niños y niñas entre 5 y 15 años y estaba concentrado en su mayor parte en el ámbito rural, 60%. Se estimaba una caída en la incidencia del 56% entre los años 2004 y 2012 y una tasa de trabajo infantil que pasó del 7,8% al 3,4%. La reducción del trabajo infantil, estaría relacionada al incremento del empleo, así como a la ampliación del sistema de protección y seguridad social, y al asumir compromisos, desarrollando políticas públicas dirigidas a erradicar el trabajo infantil, como la Ley N° 26.390 de prohibición del trabajo infantil, la elevación de la edad mínima de admisión al empleo a 16 años y la protección del trabajo adolescente (2017:7).

Así mismo, la OIT y otros, menciona que en el año 2000, se creó la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil – CONAETI, y, posteriormente, el Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA), ambos adscritos al Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos y apoyados por la OIT. La CONAETI, es un organismo tripartito integrado por instituciones públicas, privadas y el sector sindical, presidido por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos donde OIT y UNICEF son asesores. Tiene como función, coordinar, evaluar y dar seguimiento a los esfuerzos en favor de la prevención y erradicación del trabajo infantil, incidiendo en la construcción de planes nacionales para prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger el trabajo adolescente permitido. Desde la creación de la CONAETI, hasta el año 2015, se diseñaron dos planes nacionales con objetivos y metas de cada cuatro años, con la asistencia de la OIT y UNICEF. Una experiencia interesante de Argentina, es la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil, que involucra al sector empresarial junto al Estado para la erradicación del trabajo infantil (2017:8).

La OIT y otros, reconoce la experiencia de políticas en Argentina para atender el TI como una “experiencia exitosa” teniendo como tema clave la creación de la Red de Empresas contra el trabajo infantil. A partir de esta Red se articularon acciones de prevención como capacitaciones en las empresas y proyectos específicos, como guarderías, esto en el marco de políticas de Responsabilidad Social que es difundido en Argentina. El sector empresarial, juega así una tarea clave para prevenir y erradicar el trabajo infantil. Importante en esta iniciativa fue un núcleo de empresas comprometidas y el compromiso estatal, más allá de los cambios de gobierno, de prevenir y erradicar el TI (2017:9).



## **1.2 El Proceso de agendación de la Política Pública para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil, 2011-2018 en Perú.**

### **A. Antecedentes de agendación de políticas públicas y trabajo infantil en el Perú.**

En 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó la Convención sobre los Derechos del Niño. Y el 3 de agosto de 1990, mediante resolución legislativa, Perú, ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Barletta, señala que este hecho supuso la incorporación, en las instituciones y legislación peruana, de una comprensión del niño, la niña y adolescente, como sujetos de derechos. Los principios y postulados de la Convención establecieron así el marco para la intervención estatal y las políticas públicas a formularse posteriormente (2008:16).

Según UNICEF, la Convención, en su artículo 32, establece que los Estados se obligan a proteger al niño y niña contra “la explotación económica y el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social” (UNICEF 2016). Adoptando las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido.

Perú, formaba parte así de los 191 países que firmaron la CDN en 1990 y de los pocos (56) que ratificaron ese mismo año. La firma se produjo en el último tramo del primer gobierno del ex presidente García y la ratificación en los primeros meses de gobierno del ex presidente Fujimori. Es decir, ambos sucesos se produjeron en un escenario de transición gubernamental a diez años del régimen democrático del 79. Pero en un contexto de convulsión social y política, en medio



de una fuerte crisis económica producto de una inflación descontrolada y en medio de un conflicto armado interno que se encontraba en su momento más crítico.

Se vivía en Perú, no solo un contexto de crisis económica y política sino de guerra interna. En ese contexto el Estado peruano firmó y ratificó la CDN. Es importante al respecto considerar que se vivía en América Latina, un contexto de transiciones democráticas (Chile, Brasil, Argentina, Paraguay) y el cierre del ciclo impulsado por la Comisión Económica para América Latina – CEPAL, de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) a la par que el inicio del ciclo de políticas neoliberales.

Según UNICEF, la incorporación del trabajo infantil en la agenda estatal estuvo marcada al inicio principalmente por los compromisos internacionales que adquirió el Estado peruano en un contexto de transición política democrática internacional. El impacto de organismos de sociedad civil, si bien importante no tuvo el peso decisivo en la “agendación”. No obstante, será clave para el proceso posterior de formulación de políticas públicas, como la creación del CPETI. Sin embargo, la transición de la “agendación” a la formulación de políticas respecto de trabajo infantil será lento, pues entre 1990 y el 2000 la intervención estatal se refirió “al tema de la niñez y adolescencia, básicamente relacionado con la desnutrición, vacunación, mortalidad infantil, educación, la seguridad ciudadana y el pandillaje” (UNICEF 2009).

Para UNICEF, había una debilidad institucional y una escasa ciudadanía donde los sindicatos, partidos políticos y la política en general ya no contaban con legitimidad. El estado es percibido como corrupto (UNICEF 2009).

Así, en sintonía con lo señalado en la CDN, el 24 de diciembre de 1992, se promulgó el Decreto Ley 26102 del Código de los niños y adolescentes. Que entró en vigencia el 28 de junio de 1993. El Código establece claramente derechos de los niños en relación al trabajo en varios de sus artículos como el “Art. 4, deberá

respetarse su integridad, prohibiéndose expresamente el trabajo forzoso, la explotación económica, la prostitución infantil y la trata” o en el “Art. 22, los adolescentes tienen derecho a trabajar, siempre y cuando se resguarden las restricciones que establece el Código” (Congreso de la República 1992).

En 1996, se crea el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), ente rector y de articulación de políticas para la protección de la niñez. En lo local, se crearon los Comités Municipales por los Derechos de los Niños y Adolescentes (COMUDENAS), a los cuales quedaron adscritas las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia que se crearon de modo progresivo. Así, a julio de 2016 había ya más de 1700 Defensorías de la Niñez y la Adolescencia.

En el año 1996, también se firma el memorándum de entendimiento entre el Estado Peruano y la OIT para la lucha contra el Trabajo Infantil. Y según Alza, la OIT, en el año de 1997, crea en Perú el Programa de Cooperación Técnica para la Implementación de Convenios – IPEC, con el objeto de lograr la ratificación de los convenios OIT, por parte del Estado peruano; promover la creación de instituciones al interior del Estado para prevenir y erradicar el trabajo infantil; e identificar aquellos trabajos considerados peligrosos (2014:43).

Según Hernández, en agosto del año 2001, Roberto Dañino, en su calidad de Presidente del Consejo de Ministros, propuso al Congreso de la República, convocar a partidos con presencia en el Congreso a participar en un foro con el objetivo de tomar acuerdos respecto de políticas de Estado. En setiembre, se consolida la idea de un pacto, con presencia de organizaciones de la sociedad civil (gremios de empresarios y trabajadores y representantes de las iglesias católica y evangélica). Finalmente, el 5 de marzo del 2002, se suscribe el Acuerdo Nacional (2004:19-20).

El Acuerdo Nacional, en su 14va Política de Estado, establece como compromiso estatal la erradicación de las peores formas de trabajo infantil y proteger a niños, niñas y adolescentes de “cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social” (2002: 14).

Y como resultado del proceso de incidencia promovido por la OIT y en particular desde el IPEC el año 2002, el Perú ratificó los convenios 138 y 182 de la OIT, sobre las peores formas de trabajo infantil y la edad mínima de admisión al empleo. Sumado a ello, se renueva el un memorandos de entendimiento con la OIT, que compromete al Ministerio de Trabajo y de Promoción del Empleo, con varias acciones al respecto. El 2002, se promulga el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002 – 2010.

Como producto de estas acciones, el 16 de abril de 2003, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, instalo el Comité Directivo Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil - CPETI. Y el 21 de agosto, del mismo año el Presidente Alejandro Toledo, aprobó su creación, vía resolución suprema No. 018-2003-TR, que viene a ser una instancia de coordinación Multisectorial de Instituciones Públicas y Privadas sin fines de lucro que viene trabajando intensamente actividades a favor de la prevención y erradicación del trabajo infantil (El Peruano 2003: 250136-250137).

Y el 1 de agosto de 2005, vía resolución ministerial 202-2005-TR se aprobó el reglamento del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, que en su artículo 3, establece entre sus funciones “elaborar el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil” (El Peruano 2005: 297884-297887). Así, luego de someterse a consulta a instituciones públicas y privadas que desarrollan acción con niños, niñas y adolescentes trabajadores y no trabajadores de 12 ciudades, se aprobó el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, vía Decreto Supremo 008-2005-TR, el 30 de

septiembre del 2005, publicado en El Peruano (2005). Así mismo, para implementar el Plan se descentralizó el CPETI y se crearon Comités Regionales.

Para Alza, estos avances se aceleraron por la inminente firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, que contenía obligaciones y recomendaciones en materia laboral. En esa línea fue importante, para la creación del CPETI, los esfuerzos del ex - ministro de Trabajo, Javier Neves y del ex – viceministro, Alfredo Villavicencio. Quienes impulsaron la problemática del trabajo infantil en la agenda de gobierno (2014:45).

En agosto del 2008, se elaboró el Plan Estratégico del CPETI que contó con la participación de 11 ministerios (entre los que destacan el Ministerio de Economía y Finanzas, del Interior, Justicia, Salud, Educación y Trabajo). Participaron también el Poder Judicial, el INEI y gremios y organizaciones de sociedad civil como la CONFIEP, Centrales Sindicales y ONGs, y organismos internacionales como OIT y UNICEF. El Comité Directivo Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil - CPETI, promovió, desde su creación, una acción articuladora y multisectorial convocando a actores del Estado, Sociedad Civil y comunidad internacional (CPETI 2008:10).

El 30 de septiembre del 2006, se crea la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia de la Defensoría del Pueblo. Y como menciona el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el 05 de setiembre del 2012, mediante Decreto Supremo No. 015-2002-TR, se aprobó la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el Perú - ENPETI 2012-2021 (2012:11).

Como se señala, en un documento de balance respecto de la implementación de la ENPETI del CPETI, la problemática del trabajo infantil, no estuvo desde siempre en la agenda pública, estatal y gubernamental. Si bien desde la firma de la Convención Internacional de los Derechos del niño en 1990, el problema no tuvo inmediata incorporación y atención entre las políticas prioritarias

por parte de los gobiernos, en gran medida por la significativa tolerancia por parte de la sociedad peruana al trabajo infantil. De allí que “su agendamiento ha requerido no solo sensibilizar a la sociedad sobre sus efectos en la salud y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes que lo realizan sino incidir en el enorme impacto que tiene en la perpetuación de la pobreza de las familias, sus localidades y en general del país debido a la pérdida de capital humano” (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2014:7).

En tal sentido, luego de la Firma de la Convención, vendrían dos pasos importantes previos a la elaboración de la ENPETI. En primer lugar, la ratificación de los convenios OIT 138 y 182; y en segundo lugar la creación de la CPETI.

Puede apreciarse en el cuadro N°1, los avances y pasos que se dieron antes de la ENPETI (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2014:7).



CUADRO N° 1														
CRONOLOGIA DE LAS POLITICAS EN MATERIA DE TRABAJO INFANTIL 1996-2012														
INCIDENCIA			INSTITUCIONALIZACION				FORMULACION DE LA POLITICA			ACCION MULTISECTORIAL				
Para incluir al trabajo infantil en la agenda social y lograr la ratificación de los convenios 138 y 182 de la OIT			A través de una instancia multisectorial que impulse la política nacional en materia de trabajo infantil se busca institucionalizar los esfuerzos para prevenir y erradicar el trabajo infantil: Comité Directivo Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil CPETI.				Para enfrentar el trabajo infantil se diseña el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2005 – 2010.			Sobre los aprendizajes previos se impulsa una política de trabajo infantil sustentada en la acción multisectorial y presupuesto público destinado a ello.				
1996	1998	1999 2000	2001 /	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inicio de las acciones del Programa Internacional de erradicación del Trabajo Infantil IPEC de la OIT			1er Plan Nacional de Acción por la Infancia PNAIA 2002 – 2010 DECRETO SUPREMO Nro. 003-2002-PROMUDEH				Se conforma el Comité Directivo Nacional de Prevención y erradicación del Trabajo Infantil			Se presenta el Plan Nacional de Prevención y erradicación del Trabajo Infantil 2005-2010 PNPETI				
La Marcha Global contra el Trabajo infantil promueve la ratificación de los Convenios de Trabajo Infantil de la OIT			Se conforma el Comité Directivo Nacional de Prevención y erradicación del Trabajo Infantil				Formación de los Comités Directivos Regionales de Prevención y erradicación del Trabajo Infantil CDRPETIs, proceso que duró hasta el año 2013. Todas las regiones del país tienen CDRPETI, solo queda pendiente la conformación de CDRPTI de Lima.			Encuesta Nacional de Trabajo Infantil ETI que permite caracterizar el trabajo infantil en el país				
Desarrollo de Proyectos demostrativos que proveen información de las estrategias que se puedan aplicar para la Prevención y erradicación del														
Ratificación del convenio 138 sobre edad mínima de admisión al empleo y 182 sobre las peores formas del trabajo infantil														
Fin de la etapa del PNPETI 2005 - 2010														
Se despliegan esfuerzos por contar con programas presupuestales para la prevención y erradicación del trabajo infantil														
"Aprobación del PNAIA 2012 – 2012_DS_N001-2012-MIMP el 14 de abril														

**Fuente:** Cuadro elaborado por la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo, Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo (2014). En: Comité Directivo Nacional para la Prevención y erradicación del Trabajo Infantil. (2014). Nuestra contribución: Balance de los avances y retos de la implementación de la Estrategia Nacional de Prevención y erradicación del Trabajo Infantil ENPETI 2012-2021.

Es importante contrastar este cuadro con el propuesto por Rivera (cuadro N°2), pues como se podrá apreciar da cuenta de los actores sus acciones y discursos en el proceso de “agendación”:

<b>CUADRO N° 2</b>		
<b>CRONOLOGIA DE LAS POLITICAS EN MATERIA DE TRABAJO INFANTIL – CPETI y ENPETI (2005 – 2011)</b>		
<b>Eventos Anteriores</b>	<b>Eventos contemporáneos</b>	<b>Eventos posteriores</b>
EA1 Consolidando CPETI como espacio de dialogo en favor de la erradicación del trabajo infantil	EC1 Priorizando el tema de niñez y adolescencia	
	EC2 Teniendo nula oposición al tema dentro de la esfera publica	
EA2 Anunciando el Plan Nacional para Erradicación del Trabajo Infantil	<b>Episodios</b>	
	E1 Desarrollando estrategias mediáticas para visualizar el problema	EP1 Elaborando la ENPETI 2012 - 2021
	E2 Presionando desde el exterior	
	E3 Argumentando a favor de la Erradicación. Convocando a ONGs a favor de erradicación y dejando fuera a las que se oponen.	
2005	2008	2011

Fuente: Rivera Chang. Incidiendo contra el Trabajo Infantil: Acciones y discursos en el establecimiento de la agenda de políticas públicas. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales. 2014.

## **B. La agendación del Problema y la ENPETI.**

La “agendación” del trabajo infantil, se concreta, en este período, con la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el Perú – ENPETI aprobada mediante decreto supremo N° 015 -2012 – TR.

Son dos aspectos que, coincidiendo en el tiempo, facilitan la posibilidad de que el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) incorpore el problema del trabajo infantil en la agenda gubernamental y formule políticas públicas sobre el tema:

El primer aspecto, está referido al enfoque de “inclusión nacional” que el gobierno incorporó como eje articulador de sus propuestas de campaña y plataforma programática. Según el Diario Gestión, Humala, una vez en el poder, implementó una serie de políticas y medidas importantes en este terreno. Quizás, la más relevante sea la referida a la creación, el 20 de octubre del 2011, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS. Pero se encuentran otras medidas como los programas sociales que el gobierno creó, entre los que destacan: Pensión 65, Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, Sistema de Atención Médica Móvil de Urgencia - SAMU, Cuna Más y Beca 18. La inversión que el gobierno realizó durante los cinco años ascendió a cerca de 10 mil millones de soles que fueron destinados (5 mil millones) a cubrir los 30 programas sociales, que se crearon en la gestión y a cubrir (los otros 5 mil millones) los proyectos sociales que el MIDIS creó en el periodo de gobierno (2016).

Así, en líneas generales las políticas y programas sociales fueron, a pesar del temprano abandono de sus promesas de campaña referidos a cambios sustanciales en el manejo de la economía, lo positivo de la administración de Humala (Ballon 2016:23).



Con lo cual, mientras el gobierno hacía pocos esfuerzos por sentar las bases para eliminar de manera estructural y permanente la pobreza en sectores importantes de la población, orientaba un importante porcentaje del gasto público hacia políticas y programas sociales de alivio de la pobreza.

Para Maro Guerrero, el gobierno realiza cambios en la focalización de beneficiarios de las políticas. Así busca fortalecer el Sistema de Focalización de Hogares, constituyéndose la infancia en una “población de atención prioritaria”. El MIMPV, impulsará el Plan Nacional de Acción por la Infancia. Se fortalecerán programas como el “Programa Yachay” y las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente (Demuna). Así la ENPETI buscó ganar operatividad y dinamismo, respecto de planes anteriores, para erradicar el trabajo infantil (Guerrero 2016:238).

El segundo aspecto, está referido al decidido impulso por parte de la OIT de acciones a ser asumidas por parte de los Estados para erradicar el trabajo infantil.

Así, en marzo del año 2009, el Consejo de Administración de la OIT, aprobó el Marco de Políticas y Estrategias para el período 2010-2015, el mismo que organiza la intervención de la OIT, alrededor de cuatro objetivos estratégicos y 19 resultados. El resultado número 16, denominado, “se elimina el trabajo infantil”, dando prioridad a la eliminación de sus peores formas, reafirma lo señalado en los Convenios 138 y 182 al señalar que “la persistencia del trabajo infantil representa un importante obstáculo para el logro efectivo del trabajo decente para todos. Asegurarse de que ningún niño esté obligado a trabajar es, pues, un primer paso decisivo hacia la consecución del trabajo decente” (OIT 2009: 24-25). El documento vincula, además, la erradicación del trabajo infantil con la generación de trabajo decente, es decir, de empleo formal donde se garantice derechos sociales, laborales y sindicales.

En esa orientación, en la 101va. Reunión de la Conferencia Internacional de la OIT, el 12 de junio, con ocasión del Día Internacional del Trabajo Infantil, Juan Somavia, Director General de la OIT, alertaba respecto de las dimensiones del trabajo infantil a nivel mundial y daba cifras preocupantes “De los 215 millones de niños que trabajan, 115 millones son víctimas de las peores formas de trabajo infantil... se ha producido un incremento del 20 por ciento en el trabajo infantil desempeñado por jóvenes de 15 a 17 años, principalmente empleados en trabajos peligrosos” (OIT 2012).

Y, señaló “poner fin al trabajo infantil es una cuestión de derechos humanos y de justicia social. Debemos intensificar la lucha...la movilización mundial contra el trabajo infantil está dando frutos” (OIT 2012). Y mencionaba que se puede disminuir el trabajo infantil a través de políticas de protección social y educación, pero también de trabajo decente para los adultos, acompañado de un fortalecimiento de los mecanismos de inspección del trabajo por parte de los Estados.

A su turno, en la misma 101va. Reunión de la Conferencia Internacional de la OIT, el 11 de junio del año 2012, el ex presidente Ollanta Humala, quien gobernaba en ese entonces, recordó el anuncio que hiciera el primero de mayo del mismo año, respecto del lanzamiento de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, y dijo:

*La erradicación del trabajo infantil es una prioridad para mi gobierno. Tendremos éxito de forma progresiva mediante la implementación de una estrategia de prevención y erradicación. Con apoyo de organizaciones internacionales como la OIT, podemos garantizar el pleno desarrollo de nuestros niños y niñas. Nuestra voluntad política es movilizar a todas las entidades públicas y del sector privado para erradicar el trabajo infantil, especialmente las peores formas de trabajo infantil. Los niños y niñas son la prioridad de la política del Estado porque son el presente y el futuro de nuestro país.... la estrategia que pretendemos implementar, (contempla) diferentes medidas para lograr*

*nuestro objetivo final: vamos a erradicar el trabajo infantil. (Lo haremos) luchando contra la pobreza y aumentando el ingreso de las familias vulnerables. Reduiremos la tolerancia social respecto del trabajo infantil y lucharemos contra la deserción escolar... Crearemos trabajos decentes para los padres y (crearemos) una red de asistencia que permitirá a los niños recuperar sus derechos... esos quienes hoy son víctimas de explotación laboral (Humala 2012).*

En tal sentido, la problemática del trabajo infantil, que había tenido un hito importante con la creación de la CPETI, vuelve a colocarse en la agenda pública y gubernamental a partir del enfoque de inclusión social adoptado por el gobierno de Humala, el impulso de medidas y políticas hacia la erradicación del trabajo infantil por parte de OIT y compromisos suscritos por el Estado peruano en materia laboral en el TCL Perú - Estados Unidos.

Así los emprendedores en la “agendación” fueron principalmente el MTPE, OIT y actores del CPETI con escasa convocatoria ciudadana y/o social. Actores como la CONFIEP y con asiento en el CPETI, tuvieron escasa y prácticamente nula participación en la “agendación” y posterior implementación.

El contexto fue propicio desde las instituciones para impulsar la política. La presencia del presidente Humala, en la Conferencia de la OIT, anunciando el compromiso de su gobierno para erradicar el TI, está en esa orientación.

## **B.1 La Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012- 2021.**

Según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante el decreto supremo N° 015 -2012 – TR, el Estado aprobó la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021. La ENPETI, es la materialización de una de las principales políticas en materia de Trabajo Infantil, dirigida por el ente rector en este tema, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y reconoce como principio rector específico del quehacer del Estado en materia de trabajo infantil el “principio de trayectoria hacia el trabajo decente” (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2012:44), según el cual garantizar una ruta hacia el trabajo decente supone que se deba garantizar la prevención y erradicación del trabajo infantil, así como una educación de calidad.

Para el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, esta estrategia plantea como resultado final al 2021, erradicar el trabajo infantil en el Perú, a través de alcanzar dos resultados esperados:

**Resultado 1**, Erradicar el trabajo infantil por debajo de la edad mínima de admisión al empleo.

**Resultado 2**, Erradicar el trabajo infantil peligroso y la explotación infantil y adolescente.

Cada uno de estos resultados, responde a obligaciones y compromisos asumidos por el Estado, derivados de la legislación y normativa, nacional e internacional, como la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y los Convenios de la OIT, 138 y 182, sobre la edad mínima de admisión al empleo y las peores formas de Trabajo Infantil (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2012:47). Además, de seguir la línea de las metas establecidas por el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia PNAIA 2012-2021. La ENPETI, cuenta con seis ejes estratégicos de intervención, como resultado del

análisis de los factores asociados y las características del Trabajo infantil. En el Cuadro N°3, “Ejes Estratégicos de intervención de la ENPETI”, se observan los seis ejes estratégicos que cuenta con sus respectivos objetivos específicos para lo cual se diseñan un conjunto de intervenciones (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2012:46).

<b>CUADRO N°3</b>	
<b>EJES ESTRATÉGICOS DE INTERVENCIÓN DE LA ENPETI</b>	
<b>Ejes Estratégicos de intervención</b>	<b>Objetivos específicos</b>
1.Pobreza	Incrementar el ingreso promedio de las familias pobres, con niños, niñas y adolescentes en riesgo, o en trabajo infantil, de modo sostenible.
2.Educación y uso del tiempo libre	Incrementar la conclusión oportuna de la educación básica y el uso creativo del tiempo libre de los niños, niñas y adolescentes.
3.Tolerancia social	Reducir la tolerancia social al trabajo infantil.
4.Condiciones de trabajo	Mejorar las condiciones laborales del trabajo adolescente permitido.
5.Protección	Incrementar y fortalecer servicios de detección, protección y sanción frente al trabajo infantil peligroso y a la explotación infantil y adolescente
6.Información y conocimiento	Identificar el trabajo infantil y generar información y conocimiento.

Fuente: MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO, 2012.

Para alcanzar estos objetivos es necesaria la interrelación y participación de actores públicos y privados con un enfoque multisectorial y de multinivel. En el documento de la ENPETI, se observa que muchas de las intervenciones del sector público vienen siendo implementadas y cuentan con un presupuesto por resultados y que, al ser incorporadas a la ENPETI, se les dará a estas intervenciones un enfoque de prevención y erradicación del Trabajo Infantil progresivamente. Sin embargo, otras intervenciones, servicios y acciones de promoción, no se encuentran contempladas en los instrumentos de gestión institucional, por lo que serán implementadas en el período de la ENPETI.

La ENPETI, tiene cuatro etapas para su implementación:

<b>CUADRO N°4 ETAPAS DE LA ENPETI</b>	
Etapa 1. Diseño, ejecución y evaluación de impacto de las experiencias piloto de implementación de la ENPETI durante los años 2012 – 2014	<p>Selección d zonas, urbana y rural, con alta concentración de trabajo infantil,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación con Gobiernos Regionales, Provinciales y Locales para el desarrollo del Piloto</li> <li>• Caracterización de la determinantes sociales y económicas de las provincias y de la situación de trabajo infantil a través de la ficha SISFOH</li> <li>• Definición de metas para los resultados de la estrategia: en el grupo de 6 a 13 años y 14 a 17 años.</li> <li>• Definición de metas para los ejes estratégicos y consenso con actores locales. Planteamiento de sistema de monitoreo y evaluación.</li> <li>• Identificación de las intervenciones a desarrollarse en el piloto, verificación de disponibilidad de la oferta en las zonas elegidas, su cobertura y su financiamiento.</li> <li>• Implementación de los pilotos.</li> <li>• Evaluación de impacto del piloto.</li> </ul>
Etapa 2. Diseño y ejecución de programas presupuestales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se diseñarán los programas presupuestales necesarios para la sostenibilidad financiera de la Estrategia. El diseño será orientado a la programación y formulación presupuestal a partir del año 2014, cuando se tenga evidencia sobre los resultados de la evaluación de impacto del piloto.</li> <li>• A partir de la formulación presupuestal 2014 se prevé ampliar el ámbito de aplicación de la Estrategia a por lo menos 10 regiones priorizadas.</li> </ul>
Etapa 3. Seguimiento a la implementación de la ENPETI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se elaborarán reportes de avance de la implementación de la Estrategia, sobre la base de analizar los indicadores propuestos en las intervenciones de cada eje estratégico.</li> </ul>
Etapa 4. Sistematización y evaluación de la ENPETI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se elaborará una sistematización que dé cuenta del proceso seguido en la implementación de la Estrategia, para documentar el ciclo de construcción de política pública en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil</li> <li>• Se realizará una evaluación de resultados de la Estrategia, con el fin de identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas para la continuidad y mejora de la política en materia de trabajo infantil.</li> </ul>

Fuente: Comité Directivo Nacional para la Prevención y erradicación del Trabajo Infantil -2014. Nuestra contribución: Balance de los avances y retos de la implementación de la Estrategia Nacional de Prevención y erradicación del Trabajo Infantil ENPETI 2012-2021.

En el caso de los proyectos piloto, el objetivo era probar su efectividad, de tal manera, que genere evidencia para la implementación de nuevos programas y proyectos a nivel nacional.

Del mismo modo, la ENPETI, se enmarca en el Acuerdo Nacional, con la Política de Estado N° 14, Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo, que menciona en la letra N, que el Estado “erradicará las peores formas de trabajo infantil y en general protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social” (Acuerdo Nacional 2014).

La ENPETI, es una política social, porque está destinada a atender necesidades básicas de los ciudadanos, como es la protección de niños y adolescentes a través de brindar servicios, sobre todo educativos. Es una política multisectorial, porque está influida por varios sectores, en su ejecución participan sectores como: Trabajo, Educación, Inclusión Social, Agricultura, entre otros, cada uno desde su ámbito. Y es una política nacional porque su ámbito de aplicación abarca todo el país.

La ENPETI, es una política regulatoria y redistributiva. Regulatoria, porque varias de sus acciones están orientadas a modificar cambios de conductas en las personas, a través de acciones como la fiscalización de las condiciones laborales de los trabajadores adolescentes registrados y la aplicación de sanciones administrativas y multas impuestas por la identificación de trabajo adolescente no permitido. Y Redistributiva, porque está orientada a prestar servicios de atención y protección a los ciudadanos en este caso, a población vulnerable, como las niñas, niños y adolescentes que trabajan y sus familias (Alvarado y otros 2016).

## **B.2 Comité Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil**

El año 2003, según el Ministerio de Trabajo y de Promoción del Empleo, mediante Resolución Suprema N° 018 – 2003 – TR, se constituye el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI), “una instancia de coordinación multisectorial de entidades públicas y privadas sin fines de lucro con el objeto de orientar la ejecución de actividades dirigidas a la eliminación del trabajo infantil en el país, así como de coordinar, evaluar y dar seguimiento a los esfuerzos a favor de la prevención y erradicación del Trabajo Infantil en el Perú, proponiendo para tal efecto políticas públicas en la materia” (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2012:61).

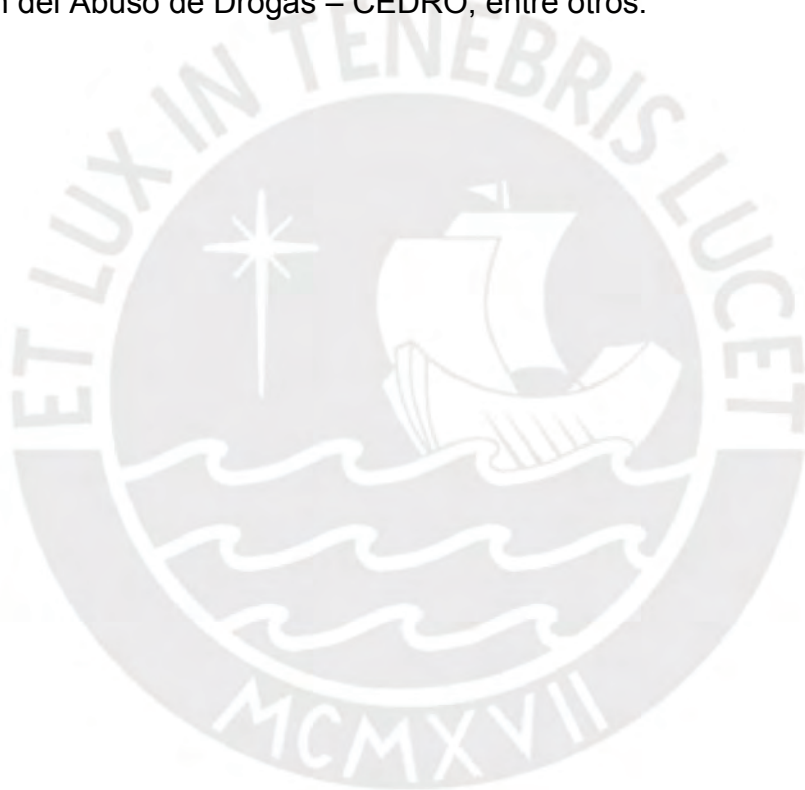
La finalidad del CPETI, es potenciar y articular la respuesta de los distintos sectores del Estado, empresa y sociedad civil en torno al objetivo de prevenir y erradicar el trabajo infantil y la explotación infantil y adolescente, mediante una respuesta intersectorial, formulando propuestas de políticas, programas, acciones a nivel nacional, regional y local. Siendo su rol el ser conductor de la Estrategia (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2012:61).

Así mismo, existen 23 Comités Regionales del CPETI, los CRPETIs, espacios descentralizados de la política pública, que permiten evaluar y desarrollar acciones coordinadas para prevenir y erradicar el trabajo infantil a nivel regional (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2012:61).

Entre los miembros del CPETI, se encuentran, instituciones públicas como, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo como ente rector, Ministerio de la Mujer y Poblaciones vulnerables, Ministerio de Educación, Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Cultura, Ministerio de Salud, Ministerio Público, Ministerio de Energía y Minas y otros como RENIEC y el Instituto Nacional de Estadística e Informática. También, participan en el CPETI,



Gremios sindicales como la Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP, la Central Unitaria de Trabajadores - CUT y la Central Autónoma de Trabajadores - CAP y gremios empresariales como Asociación de Exportadores - ADEX, Sociedad Nacional de Industrias - SNI y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas - CONFIEP. Además, de la sociedad civil que ocupa un rol activo en este espacio, como el Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del niño – GIN, la Asociación Grupo de Trabajo y Redes - AGTR, CESIP, Desarrollo y Autogestión - DYA, el Centro de Información y Educación por la Prevención del Abuso de Drogas – CEDRO, entre otros.



## CAPÍTULO II

### MARCO CONCEPTUAL:

### AGENDACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN EL PERÍODO 2011-2018

#### **2.1 Marco Teórico.**

Los ejes temáticos de la investigación, Políticas Públicas y Agendación, Trabajo Infantil y Actores.

#### **A. Política Pública**

Pastor, diferencia entre *Polity* (que remite al Estado y las instituciones), *Politics* (que refiere a la lucha por el poder que realizan partidos políticos, grupos de interés, etc. en vistas a hacerse del poder estatal y conservarlo para sí) y *Policy* (referida a una acción o programa que implementa determinado gobierno). Es el termino *Policy* el que remite a las políticas públicas (*policies*). Por ello algunos le denominan “*policy* pública” o “*policies* del Estado” (2014: 18).

Pastor, resalta el vínculo dinámico existente entre *Polity*, *Politics* y *Policy*. Así las *policy* o políticas públicas dependerán del tipo de estatalidad o *polity*; por otro lado “hacer política es hacer políticas” es decir no puede desvincularse la *politics*, el juego político por el poder, de la *policy*, de la acción gubernamental conducente a la elaboración de políticas públicas. Así:

*En los procesos de elaboración de cualquier política pública se producen una serie de negociaciones y de transacciones entre actores diversos, principalmente entre aquellos que detentan el poder y forma parte de las instituciones (actores político-administrativos) y los que defienden sus intereses y pueden verse afectados, en mayor o menor medida, por las decisiones políticas (actores privados). Además, los actores que han accedido al gobierno suelen utilizar las políticas públicas para mantener y legitimar su poder, por lo que se han convertido en una “parte fundamental del quehacer del gobierno (Lahera 2004). De este modo, en la actualidad el ejercicio de la política (y del poder) implica necesariamente la creación de las políticas públicas, por lo que adquieren un carácter instrumental con respecto a la política (Pastor 2014: 19).*

Meny y Thoenig, señalan precisamente la relación existente entre las políticas públicas y las instituciones y plantean “examinar cómo las políticas definen la política, las instituciones, el Estado. Partir de la política pública permite, en primer lugar, romper el habitual enfoque jerárquico y lineal que hace de la *Policy* (acción gubernamental conducente a la elaboración de una política pública, siguiendo a Pastor) un simple *output* del sistema político” (Meny y Thoenig 1992: 16).

Para Stein “las políticas son endógenas” y resultado del “proceso de formulación de políticas (PFP)” que implica a “estructuras económicas y sociales que subyacen en todo país” (Stein 2006:11). Las cuales (al igual que actores formales e informales) no pueden ser obviadas y/o dejadas de lado. Así, el proceso de formulación de la política debe considerar el sistema político en el que se interviene y actúa. Con lo cual lo que surge como tema relevante la configuración y distribución del poder y su expresión en un tipo determinado de estatalidad

Stein, señala que “un enfoque estrictamente tecnocrático para la formulación de políticas elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución, que encierran en si el desordenado mundo de la política”. Para Stein, “los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables. Si al

promover un cambio de políticas se hace caso omiso del vínculo que existe entre ellos, puede desembocarse en reformas fallidas y expectativas frustradas” (Stein, 2006: 4).

Este enfoque se profundiza con el estudio de De Sebastian, que entiende la sociedad como “un campo de fuerzas donde miles de vectores se cruzan en todas las direcciones, indicando acciones y reacciones, estímulos positivos y negativos, ofertas y demandas de los agentes sociales, individuales o agrupados por tareas, funciones, intereses materiales e intereses culturales” (De Sebastian 1999: 6).

Ahora bien, las políticas públicas tienen “elementos constitutivos”, a saber: a) “la existencia de actores institucionales que generan y legitiman la política pública”; b) la adopción de decisiones, junto con las medidas necesarias para su ejecución”; c) “la intención de solventar un problema que ha sido introducido en la agenda gubernamental”; d) el propósito de cambiar u orientar las conductas o los comportamientos de grupos específicos”; e) “la producción de impactos en el sistema social y político” (Pastor 2014: 21-22).

Pastor, propone una tipología de las *policy*:

CUADRO N° 5 TIPOLOGÍA DE LAS POLICY	
Criterio de clasificación	Tipos de políticas publicas
Sector de intervención	Política fiscal, ambientales, educativas, etc.
Destinatarios	Políticas para adultos mayores, jóvenes, PCD, etc.
Como se elaboran (Roth, 2002)	Política autoritaria o tecnocrática, participativa
Previsión o planificación	Política anticipativa, reactiva
Innovación (Baena del Alcázar, 2000)	Política innovadora, mimética, incrementalista
Beneficios (Baena del Alcázar, 2000)	Política material, simbólica
Contenido (Baena del Alcázar, 2000)	Política prescriptiva u operativa
Coerción Lowl, 1972, 1992)	Política distributiva, redistributiva, regulatoria o constitucional

Fuente: Pastor 2014

Los elementos constitutivos de la política pública señalados por Pastor, dan cuenta que la política es un proceso colectivo orientado a resolver un problema determinado. La política viene a ser, “como un flujo continuo de acción que se destina a solventar un problema definido políticamente como colectivo en un momento determinado. Desde este punto de vista, la política pública se concibe como un sistema de acción dinámico, en permanente movimiento, que opera en un contexto socio-político específico” (Pastor 2014: 26).

Pero la política pública no es resultado necesariamente de un “proceso racional”, con etapas nítidamente señaladas y delimitadas, pensadas en “gabinete” por profesionales que una vez diseñadas se la alcanzan a políticos que luego las aprobaran e implementaran. Por el contrario, se trata de considerar la incertidumbre y aleatoriedad del proceso político, incertidumbre y aleatoriedad que vendrán a constituir la política pública (Chambio 2016: 18).

Precisamente Lindblom, subraya que es necesario rechazar la idea que una política pública se elabora a través de un proceso ordenado, secuencial y racional. Lindblom, añade el tema de la conflictividad pues una política puede resolver el problema de una clase o grupo social pero puede significar un problema para otro grupo o clase social. Asimismo, el autor señala que “un número de problemas de política pública se integra en la agenda como consecuencia de los intentos de implantar otras políticas. Consecuentemente, la fase de implementación y la fase de elaboración de la agenda se mezclan mutuamente... Durante la implementación se generan problemas y se transmiten a la agenda política.” (Lindblom 1991: 13).

Lindblom, refuerza los aspectos de incertidumbre y aleatoriedad que se hallan a la base de las políticas públicas, “a veces... las políticas surgen de oportunidades más que como respuesta a problemas... (Así) la política emerge de alguna forma del sistema de elaboración de las políticas públicas pero no de una manera ordenada... (Con lo que las políticas son) un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos” (Lindblom, 1991: 13).

La elaboración de políticas tiene a la base a fuerzas sociales dinámicas que van formando coaliciones alrededor de intereses comunes para diseñar respuestas a problemas comunes. Así, la política pública es un “proceso complejo”. “Una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado políticas públicas`... Todo gobierno y política se puede percibir como un proceso de elaboración de políticas públicas” (Lindblom 1991: 13)

No obstante la aleatoriedad e incertidumbre del proceso de la política pública, para efectos de análisis la academia desde la década del 50 del siglo pasado elaboró una cierta organización de las etapas de la política. Veamos:

CUADRO N° 6 ETAPAS DE LA POLÍTICA	
Autor	Fases o etapas
Harol D. Lasswell (1956)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inteligencia</li> <li>- Recomendación</li> <li>- Prescripción</li> <li>- Invocación</li> <li>- Aplicación</li> <li>- Terminación</li> <li>- Evaluación</li> </ul>
Charles Jones (1970)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percepción</li> <li>- Definición</li> <li>- Organización</li> <li>- Representación</li> <li>- Formulación</li> <li>- Legitimación</li> <li>- Aplicación</li> <li>- Reacción</li> <li>- Evaluación</li> </ul>
Gary D. Brewer (1974)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniciación</li> <li>- Estimación</li> <li>- Selección</li> <li>- Implementación</li> <li>- Evaluación</li> <li>- Terminación</li> </ul>
James Anderson (1975)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agenda</li> <li>- Formulación</li> <li>- Adopción de la política</li> <li>- Implementación</li> <li>- Evaluación</li> </ul>
Judith V. May Aaron B. Wildavsky (1978)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fijación de la agenda</li> <li>- Análisis de la cuestión</li> <li>- Implementación</li> <li>- Evaluación</li> <li>- Terminación</li> </ul>

Fuente: Pastor, 2014.

Como se puede apreciar, según Pastor, es a partir del trabajo de James Anderson que se comienza a hablar de agenda en el ciclo de la política pública. En 1975 Anderson publica *Public Policymaking* señalando que la política, desde

un modelo secuencial, tenía cinco fases. La primera de ellas es la agenda (2014:28).

## **B. Agendación**

Pastor, propone un “modelo analítico” conformado por cinco fases: “la formación de la agenda (proceso de inclusión de un problema en la agenda gubernamental), la formulación (proceso de adopción de decisiones que implican la búsqueda y la selección de alternativas de solución para afrontar y solventar un problema, la implementación (proceso de puesta en práctica de la política pública, la evaluación (proceso de comprobación de la eficacia, eficiencia y efectividad de la política) y la terminación (proceso de conclusión de algunos aspectos de la política)” (Pastor 2014: 28-29).

Respecto de la fase de “formación de la agenda”,– considerando que el “producto” en esta etapa es “la definición del problema público” lo que supone “delimitar la probabilidad, tipo y alcance de su solución”- plantea las siguientes “variables analíticas”: intensidad (mide la importancia que se le otorga a las consecuencias del problema), perímetro (mide el alcance de los efectos negativos sobre los grupos sociales afectados en espacio geográfico y tiempo, novedad (ayuda a determinar si el problema es reciente o “crónico”), urgencia (determina si el problema requiere intervención inmediata), tipología de las causas que generan el problema (ayuda a determinar si el problema es mono o multicausal), interrelación e interdependencia con otros problemas (ayuda a determinar si el problema es uno de tipo aislado o si confluye o se sobrepone con otros, “yuxtapuesto”) (Pastor 2014: 29).

En las sociedades contemporáneas las dificultades que encuentran los ciudadanos y ciudadanas para ver satisfechas sus demandas tienen que ver con

diversos factores, entre ellos la capacidad de respuesta por parte de los decisores en los distintos niveles de gobierno, que se halla limitada a su vez por diversos aspectos entre ellos la cantidad o sobrecarga de demandas a atender. Es decir, la pertinencia, oportunidad y calidad de la respuesta a una determinada demanda ciudadana tiene que ver con la priorización que la administración (los gestores) establezcan. Se establece un determinado orden de prioridad de las demandas.

¿Qué hace que los decisores prioricen una demanda respecto de otra? ¿Qué lleva a los gestores a tomar decisiones, a organizar recursos humanos, recursos logísticos, presupuestos y procesos para resolver una demanda? ¿Qué lleva a los gobiernos a definir una política? Para Elder y Cobb, esto tiene que ver con el hecho que una demanda se convierta en un problema público, es decir, en “un asunto capaz de despertar la preocupación del público” (Elder y Cobb 1993:77).

Elder y Cobb, señalan que un hecho social no representa un problema prioritario sino a partir de la intervención de las personas o de determinados grupos de interés. Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. Y como siempre es posible que haya una multiplicidad de definiciones acerca de un problema, lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es solo la selección de los problemas sino también su definición. Las definiciones sirven, a la vez, para encuadrar las elecciones políticas posteriores y para afirmar una concepción particular de la realidad (Elder y Cobb 1993:77-78).

Entonces, tenemos que organizar un orden de prelación para atender las demandas insatisfechas de la población. Y también preguntarnos si una demanda deriva o se convierte en asunto o problema público, es decir si se politiza. En otras palabras, si surge la conciencia entre los afectados que la condición que encaran no obedece al fuero privado.

Por su parte, siguiendo a Alza, Legendre, anota que el ciclo de la política tiene dos grandes fases. La primera es la Pre-Decisional (a esta corresponde la



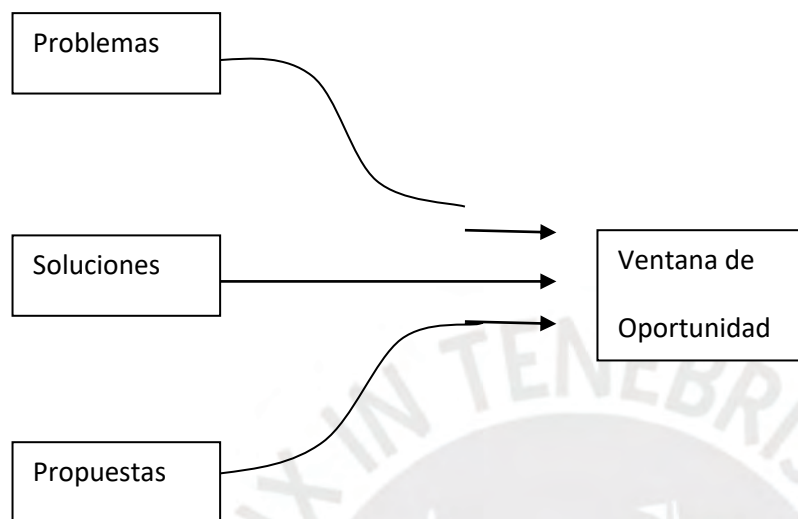
“agendacion”). La segunda es la Fase Decisional, aquí se encuentran el Diseño, la Implementación y la Evaluación. Así la política pública es un proceso decisional es decir político, en el que se encuentran diversos actores con intereses disimiles y en algunas circunstancias enfrentados (Legendre 2017:10)

Ahora bien, al plantearse teóricamente el tema de la formación de la agenda como un punto de inicio de la política pública, Losada se pregunta “¿Qué hace que un asunto pase a formar parte de la agenda política? O lo que es lo mismo, ¿Quién decide los temas sobre los que debe decidirse? Así, un tema se agenda si se convierte en un problema; y si existen actores, “los encargados de la elaboración de las políticas públicas, quienes detentan el poder político” (Losada, 2014: 52) que decidan que ese tema se convierta en, o adquiera el status de, problema. En el fondo esto lleva a “preguntarse por quien detenta el poder político en gran medida” (Losada 2014: 64).

Esto está en sintonía con lo señalado por Kingdom, para quien un tema se agenda al confluir tres factores: a) el *problem stream*, si un tema es percibido por los decisores como problema, frente a otros, y motiva su intervención para resolverlo de manera prioritaria por encima de otros; b) *proposal stream*, que remite al conjunto de actividades y proceso en el que se discute e identifican las soluciones o alternativa de solución; y c) *political stream*, que remite a los factores políticos como la voluntad de los decisores, opinión publica favorable, capacidad de influencia de los grupos a favor, etc. La confluencia de estos tres factores abre una *windows of opportunity* (ventana de oportunidad) que no es permanente en el tiempo y que demanda de quienes impulsan la agendacion de un tema una actuación oportuna, antes que la ventana abierta se cierre por el des alineamiento de los factores motivado por cambios en todos o alguno de estos factores (2003).

## FIGURA N°2

### *Modelo de corrientes múltiples elaborado por Kingdom*



Fuente: Harguindéguy, 2013: 57

Así tenemos que un primer factor tiene que ver con el “problema”. Es decir, cómo es que ciertas demandas insatisfechas se convierten en problemas al pasar del plano de lo privado a la esfera de lo público y logran llamar la atención de los gestores. Según Domínguez, esto puede darse de cuatro formas. La primera refiere a cuando los decisores pueden acceder a data que da cuenta de las necesidades insatisfechas de la población; la segunda tiene que ver con hallazgos, análisis y conclusiones de estudios que aporten en las decisiones de los funcionarios; una tercera forma está referida a la retroalimentación sobre una política pública lo que permite identificar vacíos o fallas y una cuarta refiere a la existencia de un evento extraordinario (Domínguez 2011:65).

Respecto del segundo factor, referido a las soluciones, que remite al modo en que las propuestas pueden resolver un determinado problema de modo sostenible en el tiempo. Para que una política se sostenga en el tiempo dependerá a su vez de tres elementos: “factibilidad técnica”, “aceptabilidad de valores” y “anticipación de restricciones futuras” (Domínguez 2011:65).

El tercer factor remite a los contextos políticos e incluyen a “la opinión pública, los grupos de presión y los resultados electorales” (Domínguez 2011:66). Es decir, remite a la configuración de las relaciones de poder en la sociedad civil y su expresión en las instituciones. El éxito o fracaso de una política dependerá en mucho si los decisores son capaces de considerar los equilibrios de poder y las posibilidades que presentan las fracturas de esos equilibrios siempre inestables.

Sobre la base de estos equilibrios resulta clave la intervención de los funcionarios en términos de impulsar acuerdos que viabilicen la política. Según Domínguez, en este punto resultan importantes las “coaliciones” que se puedan constituir alrededor de una determinada iniciativa. Al respecto, Sabatier y Jenkins-Smith, señalan que la cohesión de una coalición dependerá de las “creencias causales” y “argumentos causales” compartidos respecto de las causas y soluciones de los problemas y de las “actividades coordinadas” por parte de quienes conformen esa coalición (Domínguez 2011:66).

En la misma línea Losada, señala como elemento clave en la agendación el “sistema de creencias” de los distintos grupos existentes en una sociedad determinada. La agendación dependerá de la capacidad de un grupo determinado de influir en el resto (Losada 2014:57-58).

Con lo que, si a la base de los procesos políticos se hallan fuerzas (económicas, sociales y políticas) que expresan determinados sentidos comunes, estas no pueden ser dejadas de lado al analizar la “agendación” de un determinado tema. Esto supone superar un entendimiento del comportamiento de las instituciones como neutras, exceptas de la confrontación de intereses (Stein 2006: 12).

Ahora bien, la academia ha diferenciado entre *agenda sistémica* (a esta primera categoría pertenecen todos los temas que comienzan a ser percibidos por la sociedad como problemas y que en consecuencia, y eventualmente, los gobiernos pueden intervenir para resolverlos) y *agenda institucional* (remite a cuando los funcionarios o decisores públicos perciben un tema como problema,

esto de modo independiente a si la sociedad lo percibe o no como problema). Así mismo, la academia considera dos tipos de enfoque para analizar la agendación de un determinado tema. El primero es un *enfoque pluralista* cuando a instancias de los ciudadanos/as, que han tomado conciencia sobre un problema, debaten sobre soluciones posibles y exigen una respuesta por parte de las instituciones, los gobernantes o decisores públicos incorporan un tema en la agenda por cuanto ya se ha convertido en problema; el segundo es un *enfoque elitista* cuando la incorporación de un tema en la agenda pasa únicamente por la voluntad de gobernantes o elites, sobretodo económicas, y de forma desconectada de la preocupación ciudadana (Losada 2014:63).

En sintonía con el planteamiento y diferencia entre “*agenda sistémica*” y “*agenda institucional*” señalado por Losada pero en el contexto de debate académico en torno a las políticas públicas marcado por la atención a aspectos metodológicos y procedimentales por un lado y teóricos y de contenido por otro en donde a la pregunta de si ¿La política determina las políticas? se contrapuso la pregunta de si ¿Las políticas determinan la política?, Meny y Thoenig, señalaron a inicios de los años 90 del siglo pasado, que para quienes plantean la pregunta ¿La política determina las políticas?:

*La política pública se concibe como determinada, en su forma y su contenido, por las instituciones, los actores políticos, la actitud de los gobiernos y los gobernados, etc. En la segunda hipótesis, (si ¿Las políticas determinan la política?) la política pública se considera como una variante independiente que influye en el contenido y las formas de la política (en el sentido de elecciones, debates, discursos ideológicos, etc.). El hecho de plantear estas cuestiones es esencial, porque pone fin a la deriva tecnócrata y «práctica» que había marcado los primeros pasos de la policy science. Dichas cuestiones permiten ya salir del círculo vicioso que amenaza confinar el análisis de las políticas públicas a una función de ayuda a la decisión, de consultor, de auxiliar del príncipe (Meny y Thoenig 1992: 44-45)*

Una agendación de tipo sistémica como un enfoque pluralista en la elaboración de la agenda pueden darse en sociedades politizadas o en momentos

de politización de una sociedad determinada. Desde este punto de vista, la agendación viene a ser ese momento en el que “los asuntos ‘aterrian’ después de un largo proceso de politización” (Harguindéguy, 2013: p.49). Los momentos de politización son esos espacios de tiempo, en un lugar concreto, en el que la gente se interesa por sus problemas, se informan, discuten, elaboran ideas de solución y exigen intervención de los gobiernos.

La incorporación del tema que se ha convertido en problema dependerá de la capacidad de influencia de los grupos. Lo que remite al tema del poder. Harguindéguy en la línea de lo planteado por Losada, señala que “la agenda política es un campo donde se libran luchas entre facciones... el acceso a la agenda es asimétrico. Las elites sociales, políticas y económicas tienen muchas más facilidades a la hora de incluir y excluir de la agenda los asuntos que les convienen y los que no. Ellas son los actores que filtran los temas ‘relevantes’. Pero ello no significa que sean herméticas a las demandas de los más débiles” (Harguindéguy, 2013: 53)

Para que un tema se convierta en problema y se agende, desde un enfoque pluralista y de agenda sistémica, es importante el rol de los medios de comunicación y su influencia en la opinión pública. Coincidiendo con Kingdom, Losada señala que “lo que hace que un problema acabe por incluirse en la agenda es la confluencia de tres aspectos distintos: (1) el estado de la opinión pública y su relación con la acción política, (2) la existencia de soluciones al problema de que se trate y (3) los propios atributos del problema” (Losada, 2014: 56).

### **C. Trabajo Infantil.**

El sistema de las Naciones Unidas se encuentra conformado por organizaciones afiliadas conocidas como programas, fondos y agencias especializadas. Cada uno con membresía y presupuesto propios. En el caso del trabajo infantil dos agencias son las que se encuentran directamente vinculadas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- UNICEF y la Organización Internacional del Trabajo - OIT. UNICEF, orienta su accionar de acuerdo a disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, buscando que estos derechos sean por un lado principios éticos que rijan la vida de las sociedades y por otro, normas de comportamiento hacia los niños a nivel internacional (UNICEF 2009).

UNICEF, tiene el mandato de Naciones Unidas para “promover la protección de los derechos del niño, ayudar a satisfacer sus necesidades básicas y aumentar las oportunidades que se les ofrecen para que alcancen plenamente sus potencialidades” (UNICEF 2009). En ese propósito busca incidir en los Estados de manera particular en los países en vías de desarrollo, poniendo énfasis en población infantil que vive víctimas de guerra, desastres, extrema pobreza, o bajo el peligro de cualquier forma de violencia y explotación, promoviendo su participación plena en el desarrollo político, social y económico de sus países.

La Organización Internacional del Trabajo – OIT, es la única agencia, perteneciente al sistema de Naciones Unidas, de carácter tripartito (reúne a gobiernos, empleadores y trabajadores). Busca “establecer las normas del trabajo, formular políticas y elaborar programas promoviendo el trabajo decente de mujeres y hombres... Los objetivos principales de la OIT son promover los derechos laborales, fomentar oportunidades de trabajo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar los temas relacionados con el trabajo” (OIT 2009).

Así, la OIT, en tanto se ocupa de los asuntos relacionados al trabajo y las relaciones laborales, asume por acuerdo interagencial del sistema de naciones unidas promover la prevención y erradicación del Trabajo Infantil, en los países firmantes de los convenios 138 y 182. Es decir, el sector y el enfoque desde el cual se diseñarán e implementarán las políticas públicas respecto de la prevención y erradicación del trabajo infantil será el laboral.

Según la Organización Internacional del Trabajo – OIT, trabajo infantil, es toda actividad que realizan los niños, niñas y adolescentes a cambio de una remuneración. Sin embargo, esta actividad se convierte en una limitante para su desarrollo y el goce de su niñez, de su potencial y dignidad. Perjudicando tanto su desarrollo físico como psicológico. Para la OIT, existen condiciones laborales que afectan a niños, niñas y adolescentes en las que son “separados de su familia, expuestos a graves peligros y enfermedades y/o abandonados a su suerte en las calles de grandes ciudades, con frecuencia a edades muy tempranas”. Estas vienen a ser modalidades extremas de trabajo infantil en las que son obligados a trabajar en condiciones de esclavitud (OIT 2009).

Así mismo, según el artículo 3 del Convenio 182 de la OIT, todo trabajo que “Por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, dañe la salud, seguridad o la moralidad de los niños, niñas y adolescentes son consideradas como “peores formas de trabajo infantil” y tienen que ver con toda forma de esclavitud, servidumbre por deuda, tráfico de niños, trabajo forzoso u obligatorio, reclutamiento forzado para guerras, producción, tráfico de estupefacientes y prostitución, pornografía” (OIT 2009).

Además, la OIT, señala que aquella actividad que pone en riesgo la integridad física, psíquica y moral del o la menor se entiende como “trabajo peligroso”. Por lo señalado, para la OIT el trabajo infantil se configura como “una grave violación de los derechos del niño”.

Al respecto, especialistas como María Cristina Salazar, coinciden en señalar que el trabajo infantil, vulnera derechos de la niñez reconocidos en convenciones y tratados internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas (Salazar 2000:153). La Organización Iberoamericana de Seguridad Social señala que las peores formas de trabajo infantil se pueden clasificar en dos grupos:

- Trabajos intolerables: referidas a las prácticas actuales de esclavitud como explotación sexual;
- Trabajos peligrosos: Son “peligrosos por su naturaleza y peligrosos por sus condiciones (dentro de los cuales se encuentran jornadas laborales largas más de ocho horas, trabajo nocturno o madrugada, insalubridad y ausencia de higiene; y trabajos que por horario o exigencias propicie el ausentismo escolar”.

La perspectiva de eliminación o erradicación del trabajo infantil parte de las definiciones y enfoques contemplados en los Convenios y Resoluciones de OIT y Naciones Unidas.

Liebel, como representante del Instituto de Formación para Educadores de jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe (Ifejant), institución a favor de promover el trabajo infantil, busca entender de manera amplia las actividades que niños y niñas desempeñan como trabajo, tomando en cuenta las características culturales específicas. Y considera que el concepto de trabajo infantil no debe comprender solo a actividades consideradas como “negativas”, ni restringirse a lo económico, sino, abarcar al conjunto de actividades, considerando también las positivas y aquellas que no son remuneradas (Liebel 2003:15-24).

Liebel, menciona que el IFEJANT, a diferencia de la OIT, entiende que el trabajo es un derecho de las niñas y niños. En tal sentido promueve la



organización de los niños, niñas y adolescentes trabajadores del sur (NNATs). Comparte la noción del IFEJANT, que entiende que el o la menor es una persona “capaz de opinar y tomar decisiones sobre su futuro, entre ellas, la de optar por trabajar” (Rausky 2009:693).

En esa misma orientación el Movimiento Nacional de Niños y Niñas Adolescentes Trabajadores de Perú, critica los Convenios OIT sobre trabajo infantil en modo particular el Convenio N° 138, el cual al establecer edades mínimas para laborar termina por invisibilizar e ilegalizar a los y las menores que trabajan exponiéndoles a riesgo social y abandono por parte de las leyes e instituciones. Sentándose así las bases (o agudizándose las condiciones) para la explotación infantil. Es decir, las políticas de erradicación generan a su vez ausencia de políticas que redundan en mayor desprotección y abandono de los niños, niñas y adolescentes trabajadores.

Huber, señala que, además de la pobreza, existen otros factores que influyen sobre el incremento del trabajo infantil, la ausencia de alternativas, como una educación de calidad y sus costos, las demandas del mercado laboral, las normas sociales de la comunidad y la ausencia de acceso a créditos. Así mismo, las niñas, niños y adolescentes que trabajan tienen una mayor probabilidad de reducir su asistencia escolar y/o de presentar rezago escolar, es decir, que no culminen oportunamente sus estudios escolares (Huber 2014:36-37).

Estas son los dos enfoques o corrientes teóricas respecto del trabajo infantil. Para Noceti, un país o sociedad que no encara el problema del trabajo infantil se presenta incapaz de imaginar y construir “un proyecto de país a mediano y largo plazo” (Noceti 2009:177) Esta situación generará otros problemas como la construcción y ejercicio de ciudadanía. Según la autora realizar trabajos se constituye en obstáculos para que el niño o niña se constituyan en “niño/a-sujeto de derechos” (Noceti 2009:176).

#### **D. Actores.**

Alza, señala que existen, diversas formas de intervención por parte de los actores: el lobby, la captura y el emprendedurismo de políticas (2014:62).

Respecto del lobby, Durand, señala que es un mecanismo de influencia (como lo son la financiación de campañas y las “puertas giratorias”) que realizan determinados agentes sociales (como empresas transnacionales) que se configuran como un poder económico y que ejerciendo poder político realizan una acción directa de influencia en el Estado para su beneficio (Durand 2016:38-39).

En el caso de la captura, Francisco Durand, señala que puede entenderse por captura política del Estado: “una forma de influencia extrema sobre el Estado (concebida, según los casos, como influencia indebida o influencia desmedida) que sesga las decisiones de política pública a favor de unos cuantos privilegiados que concentran poderes de decisión, pudiendo ser élites económicas o políticas, incluso familias y partidos. Los efectos que tiene son múltiples y se considera que refuerzan o generan desigualdad” (Durand 2016:10).

Respecto del emprendedurismo de políticas Alza, señala que “los emprendedores de políticas son agentes interesados en posicionar un tema en agenda y mover los recursos necesarios para lograrlo, tanto personal y del grupo que representan, como del Estado” (Alza 2014:42). Kingdon, añade que los emprendedores de políticas se: “[...] muestran dispuestos a invertir sus recursos —tiempo, energía, reputación, dinero— para promover una posición esperando un retorno en el futuro en forma de beneficios materiales, propositivos o solidarios” (Kingdon 2003: 179).

Ahora bien, los decisores activos que actúan de modo inmediato y próximo a las políticas públicas, constituyen una pequeña proporción de la población

adulta. Dado su control sobre la elaboración de las políticas, estos constituyen una élite, compuesta por jefes del ejecutivo, miembros el Gabinete, miembros del Parlamento, miembros de la Administración que elaboran las políticas públicas, altos niveles de la judicatura y, en algunos sistemas, altos cargos militares. La élite de decisores del proceso de las políticas públicas también incluye a los jefes políticos y a los altos cargos de los partidos que comparten con los funcionarios de la Administración la responsabilidad de la decisión. Para mayor facilidad denominaremos a esta élite los decisores de políticas públicas (Lindblom 1991: 57-58).

Se puede decir que los emprendedores de políticas (Alza 2014; Kingdom 2003) configuran una élite de decisores de políticas públicas (Lindblom1991). Ahora bien, entres los decisores y la ciudadanía se ubican una serie de actores que se han especializado en políticas públicas. En este grupo se ubican “los líderes de los grupos de interés, las agrupaciones de trabajadores, los periodistas y otros líderes de la opinión pública, los funcionarios locales o de otras unidades de gobierno subordinadas” (Lindblom 1991: 58).

Por su parte Pease, poniendo énfasis en el deber-ser de las políticas y quienes las impulsan señala “las políticas públicas son, entonces, cursos de acción y flujos de información que van y vienen entre ciudadanos y gobiernos, y no son propiedad de gobernantes, de burócratas o de tecnócratas. Todos los ciudadanos tenemos derecho y también deber, de tomar la iniciativa y de participar en el proceso de formulación de las políticas públicas” (Pease 2009: 25).

Pease, subraya la necesidad de vincular las políticas públicas con los procesos de ampliación y profundización de la democracia:

*Muchas veces se ha visto el tema de las políticas públicas como una tarea básicamente tecnocrática y algunos piensan que es suficiente con poner buenos técnicos que tengan buenas ideas para que salgan buenas políticas. Sin embargo, en la sociedad actual, que*

*es mucho más densa que las anteriores, hay que sumar muchas voluntades para alcanzar un objetivo. Esa idea tradicional de que el Poder Ejecutivo es el que hace las cosas a nombre de los demás funciona cada vez menos. Si hoy se quiere plantear un objetivo como levantar la calidad de la educación, tiene que actuar articuladamente un gobierno nacional, un gobierno regional, un gobierno local o varios. Tienen que actuar sector público y sector privado; tienen que actuar maestros, investigadores de la educación, y tienen que participar los padres de familia y una serie de actores vinculados al escenario donde los muchachos estudian y donde van a trabajar después (Pease 2009: 25).*

El esquema señalado por Pease, puede verificarse en sociedades politizadas o en momentos de politización de la sociedad. Por el contrario, el esquema planteado por Alza y Kingdom, referido de modo crítico por Lindblom, puede verificarse en sociedades más bien despolitizadas y donde determinados actores ejercen de modo factico mecanismos de influencia como la captura del Estado (Durand 2016:32-33).

Al respecto Soyer, se acerca al trabajo infantil preocupado por el crecimiento y desarrollo empresarial. El trabajo infantil se constituye en “una de las diversas externalidades que afectan a los mercados”. Su preocupación parte por que las empresas obtengan ventajas competitivas a partir de políticas de Responsabilidad Social Empresarial. Así las empresas se volverían más competitivas de modo sostenible, mejorando con ello la calidad de vida de la población y particularmente de los niños (2010).

De Sebastián, señala que:

*La sociedad...está compuesta por una multitud de grupos de intereses que se organizan dentro – y entre- los campos de intereses diversos que constituyen la sociedad. Estos grupos de intereses se manifiestan por medio de las presiones, de diversas naturalezas, que realizan sobre los poderes públicos y sociales no gubernamentales para que contribuyan a configurar una realidad que les favorezca. Son en este sentido grupos de presión (De Sebastián 1999: 11).*

La teorización sobre los grupos de presión, señala De Sebastian, tiene defensores y detractores. Los primeros apelan al derecho de las personas de organizarse para proteger y promover sus intereses. Esto generaría (en un escenario ideal) un equilibrio de poderes. Los segundos critican la forma como se ha estructurado la existencia de grupos de presión, así señalan que no existe un equilibrio de poderes si no que existen actores (específicamente grandes empresas) que ejercen cabildeo y presión (sobre las instituciones favoreciéndose) (1999:11-12). Estos aspectos se evidenciarán al analizar la política respecto del trabajo infantil.



## 2.2. Estado de la cuestión

A nivel internacional, organismos como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han desarrollado una serie de informes y publicaciones sobre las causas, consecuencias y características del fenómeno del Trabajo Infantil, en distintos países del mundo. En nuestro país son muchas ONG's las que han realizado investigaciones y publicaciones sobre el tema, particularmente abocadas a caracterizar al niño y adolescente trabajador y sus familias, así como a las actividades que realizan. Igualmente, instituciones públicas como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (que ha desarrollado investigaciones sobre la incidencia y magnitud del Trabajo Infantil a través de la Encuesta especializada de Trabajo Infantil) o el Instituto Nacional de Bienestar Familiar – INABIF (publicando investigaciones sobre la población y las características de sus programas de intervención).

La academia ha abordado el tema a partir de una serie de estudios e investigaciones particularmente desde las ciencias, que analizan las formas de interacción social (es el caso de la Sociología, Economía, Antropología, Psicología entre otras). Cada una de estas disciplinas y desde su propia complejidad y especificidad aborda el tema del Trabajo Infantil como un problema social.

Desde la antropología, destaca estudios como el de I.E. Montgomery destaca la heterogeneidad de la infancia y del trabajo infantil, atravesados ambos por aspectos claves como género, edad, origen étnico entre otros. Desde la psicología y la antropología destaca B.L. Fatou, quien considera la infancia como “una etapa social transitoria previa a la adultez”. (Díaz 2017). Al respecto, Anaya Rosales, en su tesis “Participación y preparación comunitaria frente al trabajo Infantil en una localidad de lima metropolitana” analiza como una comunidad en Lima, se compromete respecto de la prevención del Trabajo Infantil. Para lo cual sigue la pista principalmente de los y las líderes de las comunidades y sus niveles

de conocimiento y compromiso respecto de la problemática del trabajo infantil; así como las condiciones y posibilidades de transformación de esta realidad (Anaya 2015).

Desde la Psicología, se estudian los impactos que el TI genera en el desarrollo psicológico, en su relacionamiento y aspectos cognitivos en el niño/a. La psicología estudia las dimensiones subjetivas y enfermedades o patologías derivadas del Trabajo Infantil (maltrato, violencia, etc.). Al respecto, los estudios de Picco y Galende señalan que el TI “rompe con el concepto de infancia”, con lo que identifican como importante “reconocerle una instancia socializadora”, para ello no se le debe reducir a mero valor económico (Picco y Galende 2001).

Díaz y Benítez, señala por su parte que la Sociología ha desarrollado muchos estudios e investigaciones y en general considera a la infancia “como una estructura social en sí misma”, de allí que otorga al niño/a rol activo en tanto “sujetos sociales, políticos y económicos”; Las tendencias teóricas están orientadas por dos corrientes claramente definidas por un lado la erradicación del trabajo infantil y por otra la defensa del derecho al trabajo. Ambas corrientes se han visto no pocas veces enfrentadas (Díaz y Benítez 2017).

Al interior de estas corrientes existen estudios que buscan identificar algunos de los fenómenos con más especificidad como el de Lucía Brizio, en su tesis, investiga las relaciones que existen entre el riesgo laboral y la autonomía de los niños y niñas que trabajan. Logra identificar que además de lesiones físicas, existe la posibilidad de ser víctimas de robo. Así mismo, el tiempo de trabajo es decidido por los padres, lo cual muestra que los niños no son autónomos en sus decisiones durante las horas de trabajo, ni en la disposición de sus ganancias. Así mismo comprueba que la capacidad de movilizarse de un niño o niña va a depender de la frecuencia, intensidad y periodicidad de su trabajo (Brizio 2014).

Los aspectos institucionales son también importantes en un análisis del trabajo infantil. Así Bolaños, en su investigación, indaga sobre los factores que promueven o limitan el éxito de las acciones de sensibilización desarrolladas en estos proyectos. Encuentra que la experiencia institucional en estos casos es importante pero no suficiente para ser efectivo. Existen otros factores como alianzas con actores estratégicos, tener especialistas en temas de comunicación, diagnósticos específicos, identificar con exactitud el cambio que se quiere lograr, ofertar recursos no tradicionales, considerar las características del público objetivo y otros (Bolaños y otros 2007).

Por su parte, la economía aborda el problema del trabajo infantil desde los aspectos monetarios y la explica desde la pobreza o las condiciones que la producen. Y que en líneas generales están vinculados a la relación capital trabajo y el desarrollo de las fuerzas productivas y su vinculación con las relaciones de producción. Así Pedro Orraca, estudia la importancia e impacto que tiene el orden de nacimiento de los hijos y la carencia de recursos económicos en el hogar sobre los niveles de deserción y asistencia escolar e inserción en el mercado de trabajo en México. Identifica que los hijos primogénitos son los que tienen más probabilidades de dejar la escuela (por tener que trabajar) que los hermanos menores (Orraca 2014).

En el ámbito de la economía María Eugenia Rausky, analiza los determinantes del trabajo infantil, en Argentina, rescata evidencias y variables macro, haciendo una crítica a la economía capitalista como generadora del Trabajo Infantil (Rausky 2009).

A nivel de investigaciones académicas peruanas, podemos mencionar la de Aliaga, en su tesis investiga los determinantes del trabajo infantil rural y sus efectos sobre el capital humano. Entre sus principales determinantes se encuentran la pobreza y el idioma materno. Con lo que el trabajo infantil rural



produce exclusión educativa y distorsiones en el desempeño escolar (Aliaga 2009).

Percy Avilés, en su investigación de tesis, aborda el tema de las Alianzas Público Privadas – APP para la erradicación del Trabajo Infantil, donde a través de un estudio de caso, el Programa PRONIÑO demuestra que este programa colaboró en mejorar el proceso de implementación de la política pública sobre el trabajo infantil, al incorporar al sector privado y la sociedad civil, fortaleciendo la institucionalidad estatal y las capacidades de los funcionarios públicos, sin embargo, la gestión y el control de la implementación por separado de cada sector le restó eficacia al programa (Avilés 2017).

Otra corriente y ámbito desde el cual se aborda el trabajo infantil, es la educación o pedagogía. Al respecto, Marco Tarifeño, en su investigación sobre Trabajo infantil y escolaridad en zonas rurales, concluye que el aprendizaje y conocimiento desarrollado en la participación de las labores agrícolas no es valorado ni reconocido por los padres y profesores. Su estudio muestra que no existe relación directa entre la deserción escolar o el bajo rendimiento con el trabajo que realizan, por lo que el trabajo agrícola no tiene efectos importantes o impactos negativos en su aprendizaje. Tarifeño señala, además, que el trabajo que realizan niños y niñas estudiados no es de explotación sino de colaboración y ayuda familiar (Tarifeño 2015).

Desde las Ciencias Políticas, el problema del trabajo infantil debería ser abordado analizando las dinámicas de poder que se encuentran a la base de las políticas y las instituciones. Precisamente la investigación de Luis Rivera Cheng, estudia la forma en que la problemática del Trabajo Infantil se introdujo en el debate público generando acciones por parte del Estado para resolverlo. Allí identifica que hacia el 2008 se re-agenda (habiéndose agendado de modo importante a inicios del nuevo siglo con la creación del CPETI). Esta re-agendación se materializa a través del diseño de estrategias para erradicar el

trabajo infantil (una de estas estrategias será la ENPETI). Las mismas se implementarían a fines del gobierno del APRA e inicios del gobierno de Humala. El estudio identifica que en el ciclo de la política las investigaciones previas se centraron en el diseño, implementación y evaluación, obviando la “agendación” (Rivera 2014). Con lo cual aborda esta fase de la política tomando especial interés en los discursos y estrategias de los actores en el proceso de (re)agendamiento de políticas sobre trabajo infantil.

Y observando el estado de las investigaciones respecto de la temática de “agendación” de políticas públicas, podemos mencionar las siguientes investigaciones:

Según Julia Cori, el proceso de “agendación” de la concesión de los establecimientos penitenciarios en el Perú, se presenta como solución promovido por el Ministerio de Justicia, pero bajo la lógica de privatización de las cárceles. Experiencia que se implementó en Estados Unidos, Reino Unido, Holanda, Francia, Costa Rica, Chile y otros. El problema de fondo es la pertinencia de la incorporación del sector privado en el manejo de ámbitos estatales. Al respecto, a la eficiencia en el manejo los críticos señalan que no se ahorra en costos y que por el contrario vulnera los derechos humanos de los presos (Cori 2011).

Un aspecto de la “agendación” además del institucional tiene que ver con el funcionariado. María Melgar, señala que el proceso de “agendación” de la política pública para el desarrollo portuario involucró la participación de diferentes actores. No obstante observó que la capacidad de las instituciones del sector portuario cambió negativamente. Esto por la existencia de un doble discurso por parte del ejecutivo, al momento de agendar el problema y luego en el desarrollo de la política pública. Los actores priorizan intereses personales en desmedro del bien común. En el caso del desarrollo portuario la “agendación” respondió a la idea de Estado mínimo o Estado neoliberal (Melgar 2013).

Como se había señalado líneas arriba la “agendacion” es la primera etapa de la política. Según Quintasi, el proceso de “agendacion” viene a ser la primera etapa del ciclo de política pública y remite al proceso por el cual un problema se vuelve público. Es allí cuando se inicia el ciclo de la política pública. Esta, la política pública, se constituye en un plan para atender un objetivo de interés ciudadano. Quintasi, apoyándose en Kingdon, señala que en el proceso de construcción de las políticas públicas existe la teoría de la “ventana de oportunidad” en la que confluyen tres aspectos: la existencia (reconocimiento) de un problema en tanto es percibido como tal por la ciudadanía y los gobiernos; b) el ordenamiento y alineación de fuerzas sociales y políticas para atender dicho problema; y c) la elaboración o existencia de una solución técnica al problema. Quintasi, nos recuerda a Esparch, para quien la ventana de oportunidad es la “convergencia de un problema, un político con poder para cambiar la situación y una política que resuelva la dificultad” (Quintasi 2013).

Para John Kingdon, “la ventana de oportunidad política es una ocasión propicia para que los partidarios de ciertas propuestas las defiendan o para que consigan que se preste atención a los problemas que consideran prioritarios (...) Estas ventanas de oportunidad política permanecen abiertas durante breves periodos. Si los participantes en el proceso político no las aprovechan, deberán esperar a que surja otra nueva oportunidad” (Kingdon 1995).

Es así que un aspecto clave que se desprende de la idea de “ventana de oportunidad” y que está a la base de este importante aporte de Kingdon es; a relación entre estado y sociedad. En su tesis Arámbulo, toma como referencia el Programa Presupuestal Articulado Nutricional, para analizar la política pública sobre nutrición distinguiendo dos procesos. En primer lugar, el de agendación de la problemática de la desnutrición crónica. Y, en segundo lugar, la implementación de la política pública: el Programa Presupuestal Articulado Nutricional. En ese contexto el investigador da cuenta de la relación Estado-Sociedad. Interrelación

que moldea el accionar de cada uno de los actores comprometidos permitiendo identificar identidades y cultura política, específicas (Arámbulo 2013).

Al respecto, Avellaneda García, analiza las estrategias de grupos conservadores al interior de las iglesias católica y evangélica durante la “agendación” de proyectos de ley de Unión Civil. Fija su atención en la dinámica movimiento / contra movimiento y sus impactos en la esfera estatal. En ese contexto refiere al poder político que tienen y ejercen los grupos conservadores y cómo es que se producen cambios en los alineamientos políticos, de modo particular, cuando respecto del tema de derechos de población lesbiana, gay, trans y bisexual - LGTB existe ausencia del Estado (ausencia de políticas) lo que lleva a que determinados grupos de interés, ganen poder y ejerzan presión (contra movimiento) contra el movimiento de la población LGTB (que ha logrado politizar lo que en la sociedad moderna se identificaba como propio del ámbito privado) (Avellaneda 2017). De ahí que los proyectos de ley terminen archivándose y frustrando el ciclo de la política pública.

Estas investigaciones previas, demuestran que el tema de trabajo infantil ha sido materia de estudios e investigación. Sin embargo, con excepción del estudio de Rivera Cheng, la mayoría no aborda el tema desde una visión de políticas públicas y mucho menos desde su “agendación”. Una posible explicación es que cuando se realizaron estas investigaciones, no existían políticas públicas reales para enfrentar el Trabajo Infantil, y sí programas y proyectos de intervención.

Recién, en los últimos años, se han implementado políticas públicas, en relación a este tema en nuestro país, como la ENPETI por lo que esta investigación tratará de cubrir este vacío, problematizando el trabajo infantil desde la Ciencias Políticas. En esa línea de reflexión que las políticas públicas pueden cumplir con aspectos procedimentales pero a la vez tener escaso nivel de impacto. ¿Cómo así ocurre este fenómeno? Una explicación podría ser hallada en el

carácter de la agendación. Es decir, corresponde preguntarse cómo se agendó o cual fue el carácter de la agendación del problema.

Al respecto, Rivera, investiga la forma en que la problemática del Trabajo Infantil se introdujo en el debate público generando acciones por parte del Estado para resolverlo. Allí identifica que hacia el 2008 se re-agenda (habiéndose agendado de modo importante a inicios del nuevo siglo con la creación del CPETI). Esta re-agendación se materializa a través del diseño de estrategias para erradicar el trabajo infantil. Las mismas que se implementarían a fines del gobierno del APRA e inicios del gobierno de Humala. El estudio identifica que las investigaciones previas se centraron en el diseño, implementación y evaluación, obviando la “agendación”. Con lo cual abordará esta fase de la política tomando especial interés en los discursos y estrategias de los actores en el proceso de (re)agendación de la política sobre trabajo infantil (Rivera 2014).

Para Rivera, no quedan claro los discursos en torno al trabajo infantil. Como se ha dicho, por un lado, existe una confrontación entre quienes promueven la erradicación (Estado) y quienes se oponen a la erradicación (sectores de Sociedad Civil); y, por otro lado, la existencia de un sentido común que entiende e identifica el trabajo infantil como inevitable valorándolo de manera positiva (las personas que trabajan son “trabajadoras”). Esto hace que se relativice las consecuencias negativas del trabajo infantil. Rivera, Identifica que no existen investigaciones que sigan el paso del tema del espacio privado al público en cuanto “proceso de formulación de agenda y de política pública”. Lo que remite al quehacer de los actores (del sector público y privado) involucrados en la fase de prediseño. Así, su trabajo plantea como pregunta principal: ¿Cuáles son las prácticas de establecimiento de agenda utilizadas por los actores involucrados para insertar el tema de trabajo infantil? La hipótesis del autor será: la inclusión de la problemática del trabajo infantil en la agenda de políticas públicas proviene de la base de argumentos y acciones de actores externos del aparato estatal

(principalmente la OIT) que con discursos a favor de la erradicación han logrado que el Estado intervenga (Rivera 2014).

Para Rivera, la “agendacion” es un proceso largo que involucra “discursos alrededor de la estructuración del problema como acciones de incidencia en base a estrategias determinadas”, que configuran prácticas de establecimiento de agenda. Así mismo, el trabajo infantil logra agendarse cuando es visto como problema intersectorial y no solo laboral. La “agendacion” del trabajo infantil en Perú sigue la propuesta teórica de Subirats, de “movilización o iniciativa externa”. En esta estrategia actores no estatales impulsan y logran introducir el tema del trabajo infantil como problema en la esfera estatal. Como se ha señalado líneas arriba el principal actor fue la OIT (Rivera 2014).

Al respecto Alza, coincide con Rivera, al señalar que la OIT y su instancia especializada en Trabajo Infantil, realizó incidencia en el Estado peruano. Realizando capacitaciones a funcionarios. Asimismo, establecieron alianzas con organizaciones de sociedad civil como la Asociación AGTR, más conocido como Casa de Panchita y CESIP, difundiendo información y capacitando voluntarios. En ello aportó positivamente la firma de los Convenios OIT 138 y 182. Y señala que en el establecimiento de la agenda existen tres explicaciones teóricas. El primero, refiere a los actores; El segundo, está referido a los procesos. Y el tercero, a los marcos institucionales (Alza 2014).

## SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

### CAPÍTULO III

#### PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

La agendación de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil – ENPETI, fue promovida e impulsada por el MINTRA, como parte de las obligaciones del Estado peruano en el marco de la implementación del TLC Perú-EEUU. En el Texto del Acuerdo de Promoción Comercial Perú Estados Unidos, se señala expresamente que “Cada Parte adoptará y mantendrá en sus leyes y reglamentos, y su correspondiente aplicación, los siguientes derechos, tal como se establecen en la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento ... la abolición efectiva del trabajo infantil y, para fines de este Acuerdo, la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, ...” (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo: 2006: Capítulo Laboral Artículo 17.2). Por otro lado, la Declaración de la OIT, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, mencionada en este texto, señala que:

*Considerando que el crecimiento económico es esencial, pero no suficiente, para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas. (...) La Conferencia Internacional del trabajo (...) Declara que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir (...) la abolición efectiva del trabajo infantil, entre otros derechos laborales fundamentales (1998).*

Desde un enfoque más panorámico, actores vinculados a la economía y al comercio internacional (empresas nacionales y multinacionales) suelen presionar a los Estados para flexibilizar los mercados, particularmente el laboral, en busca de mayores utilidades y beneficios. En contrapartida sindicatos de los países desarrollados realizan acciones de incidencia en sus países con el objeto de mostrar las condiciones laborales en los países de economías atrasadas con los que firmarán Acuerdos Comerciales, buscando incidir en los Tratados y generar mecanismos de protección de derechos laborales. Es así que en el TLC Perú-Estados Unidos, se incorpora un capítulo laboral en el que se contempla expresamente la abolición del Trabajo Infantil (Entrevista N°3).

La importancia del TLC (*en el marco de cuya implementación se agenda el trabajo infantil*) para que el Estado invierta más (*para abolir el trabajo infantil*) y elabore informes que den cuenta de cuanto se está avanzando, es clave (Entrevista N°10). “En el tema comercial y del mercado los grupos vulnerables son mal vistos por ciertos mercados y entonces la economía presiona. El TLC, y la Unión Europea, pone capítulos labores y ahí está la erradicación del Trabajo Infantil. Los consumidores de países de economías de primer mundo demandan calidad y también (*conocer*) como se ha fabricado el producto. Esa demanda social de consumidores (en economías desarrolladas) tiene una influencia evidente en el Trabajo Infantil” (Entrevista N°3).

Ello, junto a las acciones de incidencia, de las ONGs vinculadas a derechos y que intervienen en la prevención y erradicación del Trabajo Infantil, para que el Estado asuma su responsabilidad en el tema (Entrevista N°8), además de la asesoría técnica y legitimación de la propuesta ante autoridades políticas de la OIT (Entrevista N°3 y N°11), hicieron que se desarrolle el proceso de agendación.



### **3.1. Actores que participaron en el proceso de agendación de la Política Pública de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2011-2018**

En ese marco el actor que tomó la iniciativa e impulsó la ENPETI fue el Ejecutivo a través de las más altas autoridades de gobierno, el Presidente Humala y el Ministro de Trabajo (Entrevista N°8 y entrevista N°11). Fue el MINTRA, a través de la Dirección de Derechos Fundamentales, la institución que lideró el proceso de formulación de la Estrategia (Entrevista N°1, N°4, y N°7). Así mismo, el Ministerio solicitó la asesoría técnica a la OIT (Entrevista N°3) y además de la formulación asumió una parte del coste de las propuestas técnicas y realizó luego labores de difusión y coordinaciones con otros Ministerios- participaron el MIMP, MIDIS, MINSA, MEM y MINEDU (Entrevista Nro. 3) buscando convencerles de la pertinencia de la Estrategia (Entrevista N°11).

La OIT, además de brindar apoyo técnico, apoyó con financiamiento parcial las investigaciones y estudios realizados previamente a la formulación de la política, y ayudó de manera importante en el proceso de legitimación de la propuesta ante otras carteras ministeriales (Entrevista N°11). En general, la OIT desempeñó un papel importante en el impulso para la agendación y diseño de la política (Entrevista N°1, entrevista 11 y entrevista N°8).

Un elemento circunstancial, jugó a favor del impulso de la agendación o etapa Pre-Decisional de la política (Legendre 2017), el Presidente Humala, debía dar un discurso con motivo del primero de mayo del año 2012, colocando temas que “no signifiquen problemas” (Entrevista N°8), “había la necesidad de dar una imagen distinta” (Entrevista N°10), por lo que funcionarios del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, sugieren hablar del Trabajo Infantil y la sugerencia es aceptada. El Presidente, habló sobre el Trabajo Infantil y anunció la Estrategia. “Esto no fue una acción de la OIT, sino que en un momento, una coyuntura, una ventana de oportunidad, se puso el tema. A partir de allí se preocuparon por la elaboración de la estrategia, la cual se aceleró y en setiembre, se lanzó” (Entrevista N°8). Desde la Presidencia pidieron al MINTRA, elementos

para discurso del Presidente, por el primero de mayo, y se incorporó la Estrategia. Y el Presidente dijo algo similar en Ginebra durante Asamblea de la OIT (Entrevista N°4). En ciertas ocasiones las políticas maduran y se concretan de oportunidades más que de respuestas planificadas a determinados problemas (Lindblom1991: 13).

Por su parte el Comité de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - CPETI, cumplió con las funciones para los que fue creado pero con limitaciones, por su “déficit decisorio” ya que no está conformado por “representantes políticos” con capacidad de tomar decisiones sino por técnicos (Entrevista N°11). “Tienen tanta convocatoria y participación que podría hacer más...pasa que tienen problemas de representación...hay mucha rotación.....no tienen capacidad de decisión” (Entrevista N°7). Las instituciones miembros del CPETI, se involucran porque la Estrategia los obliga, ningún sector se involucra porque solo le interese el tema (Entrevista N°1).

Así, participaron en la agendación, el “MIMP, MIDIS, MINSA, MINEDU. A su vez para el diseño de la Estrategia, se hizo una consulta amplia y se “persiguió” a los que estaban más interesados para que observaran el documento (la ENPETI). Queríamos validar el documento, lo que se había pensado y diseñado o propuesto en el equipo técnico en función de las causales, diagnósticos y metas que “nosotros” poníamos (Entrevista N°3). “Se aprovechó el entramado institucional que existía para validar y consultar el instrumento y también a través de los que estaban en el CPETI” (Entrevista N°3).

Ahora bien, respecto a las empresas, son tres los gremios empresariales que participan en el CPETI, CONFIEP, ADEX, la APEMIPE, sin embargo, no han desarrollado un rol importante en la prevención y erradicación del Trabajo Infantil, y por tanto en la agendación de la Estrategia (Entrevista N°7). No es un tema que hayan tomado en serio. Solo la empresa, Telefónica, que apoyaron las consultas con el sector privado y mantuvo el programa PRONIÑO por 15 años, invirtió

bastante, incluso más que el Estado. Intervino en más de 250 escuelas, 45,000 mil niños (Entrevista N°8).

Por su parte, la sociedad civil aparece muy fragmentada, sin propuesta conjunta o integradora sin posibilidad de incidencia respecto del Trabajo Infantil y con dos discursos contradictorios, los que están por la erradicación, ONG's en su mayoría que intervienen en el tema y los que defienden el TI como un derecho de los niños, organizaciones como Natsop, Manthoc, Colibrí y ONGS como IFEJANT (Entrevista N°7). Participaron también sindicatos de trabajadores, pero sin un rol importante, la Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza - MCLCLP también participó y con apoyo de la ONG CESIP, se validaron temas de la estrategia con ellos (Entrevista N°3).

Fueron estas organizaciones, las que reivindican el TI como un derecho, los que no fueron tomados en cuenta para el proceso de agendación, ya que tenían una posición diferente a lo que proponía la Estrategia. Ya anteriormente, para la conformación del CPETI, fueron convocados, "En el caso de Mansop, Manthoc, el MINTRA intentó incorporarlas pero tienen un discurso anti OIT. Igual se pensó que sería fácil ponerse de acuerdo con ellos y que el único punto de discrepancia podría ser la edad mínima y que se podría combatir conjuntamente el trabajo peligroso. Pero no les interesó, se alejaron y realizaron acciones de incidencia en el Congreso y otras instituciones siempre en contra" (Entrevista N°8).

Como se puede apreciar en el cuadro N°7, como parte de las obligaciones del Estado peruano en el marco de la implementación del TLC Perú-EEUU, el 2012, se emite el DS 015-2012-TR Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021. En tal sentido, la Política entró en agenda en el proceso de implantar otra política (Acuerdo Comercial Perú-EEUU). Así, la etapa de implementación del TLC y la fase de agendación de la ENPETI se implicaron mutuamente. Por cuanto en el proceso de implementación de la primera surgieron problemas y oportunidades que se trasladaron a la agenda política, propiciando la agendación de la Estrategia (Lindblom 1991).

## Cuadro N°7 - Evolución de Legislación Laboral en Perú y Línea de Tiempo Acuerdo Comercial Perú - EEUU

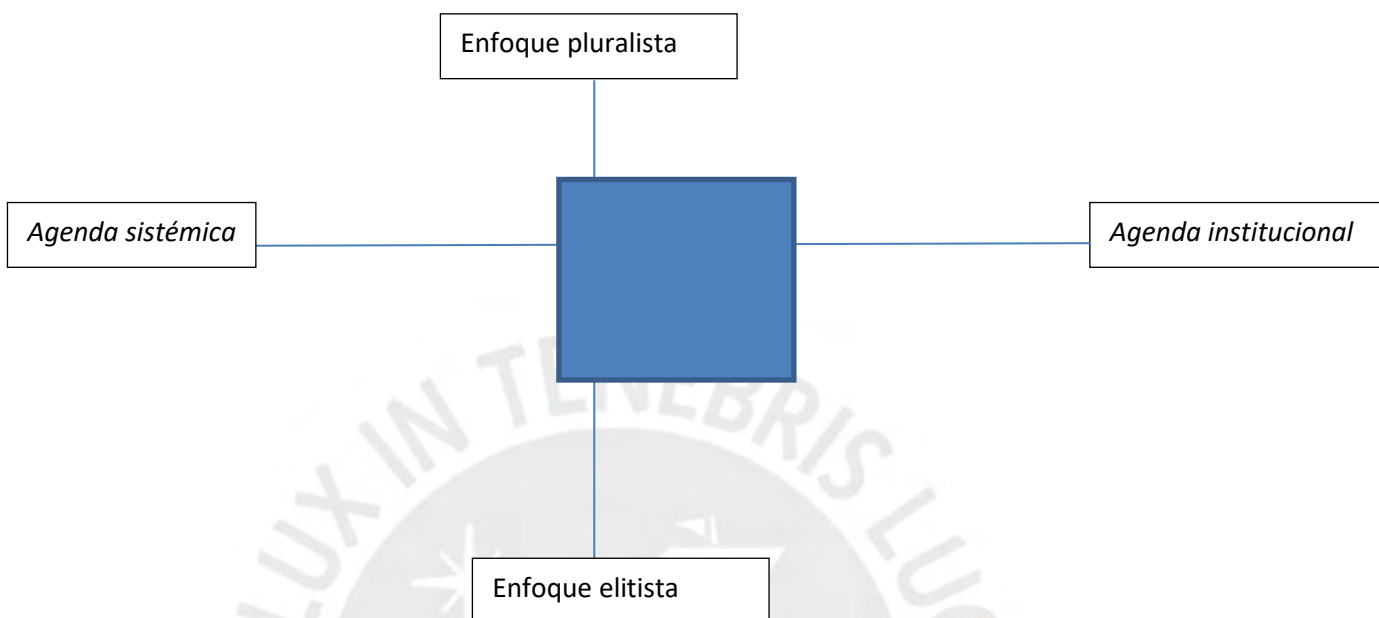
Línea de tiempo del Acuerdo Comercial Perú-Estados Unidos		2006 Aprobación de enmiendas por el Perú y EE. UU.	2010 Compromisos laborales del Perú		
	ANTES DE 1992	FUJIMORI, 1992-2001	TOLEDO, 2001-2006	GARCÍA, 2006-2011	HUMALA, 2011-...
Derechos Individuales	<p><b>Legislación general</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto Ley 14218, los empleados u obreros despedidos en el periodo de prueba de tres meses percibirán un dozavo de su remuneración por cada mes de labor (1962)</li> <li>Decreto Ley 18138, normas para el contrato individual a plazo fijo (1970)</li> <li>Decreto Ley 21116, trabajadores despedidos no perderán compensación por tiempo de servicios (1975)</li> <li>Ley 24514, de la estabilidad laboral (1989)</li> <li>Ley 25129, crea la asignación familiar (1989)</li> <li>Ley 25139, regula las gratificaciones (1989)</li> <li>Decreto Legislativo 650, de compensación por tiempo de servicios (1991)</li> <li>Decreto Legislativo 677, regula la participación en utilidad, gestión y propiedad de los trabajadores (1991)</li> <li>Decreto Legislativo 688, Ley de Consolidación de Beneficios Sociales (1991)</li> <li>Decreto Legislativo 689, Ley de Contratación de Trabajadores Extranjeros (1991)</li> <li>Decreto Legislativo 713, regula los descansos remunerados (1991)</li> </ul> <p><b>Legislación promocional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 22342, Ley de Promoción de las Exportaciones No Tradicionales (1978)</li> </ul>	<p><b>Legislación general</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo (1991)</li> <li>Ley 26513, reforma la Ley de Fomento del Empleo (1995)</li> <li>Ley 26644, establece el descanso por maternidad (1996)</li> <li>Decreto Legislativo 854, Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobre-tiempo (1996)</li> <li>Decreto Legislativo 892, regula el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas (1996)</li> <li>Ley 26772, prohíbe la discriminación en las ofertas de empleo (1997)</li> <li>Ley 27240, establece el permiso por lactancia (1999)</li> </ul> <p><b>Legislación promocional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 27360, aprueba las normas de promoción del sector agrario (2000)</li> </ul>	<p><b>Legislación general</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 27626, sobre intermediación laboral (2001)</li> <li>Ley 27700, precisa el derecho al seguro de vida (2002)</li> <li>Ley 27671, modifica la Ley de Jornada de Trabajo (2002)</li> <li>Ley 27735, regula las gratificaciones (2002)</li> <li>Ley 27942, contra los actos de hostigamiento sexual (2003)</li> <li>Ley 28051, de prestaciones alimentarias (2003)</li> <li>Ley 28518, Ley sobre Modalidades Formativas Laborales (2005)</li> <li>Decreto Supremo 005-2005-TR, reglamentación sobre seguridad y salud en el trabajo (2005)</li> </ul> <p><b>Legislación promocional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (2003)</li> </ul>	<p><b>Legislación general</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 29245, Ley que Regula los Servicios de Tercerización (2008)</li> <li>Decreto Supremo 006-2008-TR: Reglamento de la Ley de Tercerización (2008)</li> </ul> <p><b>Legislación promocional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 28810, amplía la vigencia de las Normas de Promoción del Sector Agrario (2006)</li> <li>Decreto Legislativo 1086, aprueba la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente (2008)</li> </ul>	<p><b>Legislación general</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (2011)</li> <li>Decreto Supremo 015-2012-TR, Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021</li> <li>Decreto Supremo 002-2013-TR, aprueba la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.</li> <li>Decreto Supremo 004-2013-TR, Segundo Plan Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso 2013-2017.</li> <li>Ley 30222, modifica la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo e introduce el «enfoque preventivo» de la inspección del trabajo (2014)</li> </ul> <p><b>Legislación promocional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 30056, modifica leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial (2013)</li> </ul>

Fuente: La agenda laboral pendiente del TLC Perú – Estado Unidos. Cuando la competitividad se basa en la reducción de los derechos laborales

Si tomamos en cuenta en primer término que el carácter del CPETI es deliberativo (es un espacio en el que confluyen representantes del Estado, la sociedad civil y el empresariado) pero a la vez no es vinculante (con lo que la implementación de sus acuerdos dependen de la voluntad política de gobernantes y decisores públicos y por tanto de la correlación de fuerzas sociales y políticas existentes en la sociedad peruana) en consecuencia carece de la fuerza social y política para colocar en agenda el problema del trabajo infantil; y en segundo término que si bien algunos sectores perciben cada vez más el Trabajo Infantil como un problema, en general la sociedad peruana, es todavía bastante indiferente y tolerante con la problemática del Trabajo Infantil (incluso algunos sectores lo han normalizado y consideran como un “valor” propio de la peruanidad o de los valores que cohesionan a la sociedad peruana) se puede señalar que la agendación de la ENPETI tuvo un escaso y minoritario enfoque de “*agenda sistémica*” así como un incipiente “*enfoque pluralista*” (Losada 2014).

Conforme se aprecia en la figura N°3 se ubica, de modo predominante, en el cuadrante conformado por los factores de “*agenda institucional*”, por cuanto autoridades y funcionarios del más alto nivel identificaron el trabajo infantil como un problema de modo independiente a la opinión pública, bastante tolerante con el trabajo infantil, y de “*enfoque elitista*” por cuanto la agendación de la ENPETI pasó por la voluntad de quienes en ese momento ejercían el poder de gobierno (Losada 2014).

**FIGURA N° 3 ENFOQUES Y AGENDAS**

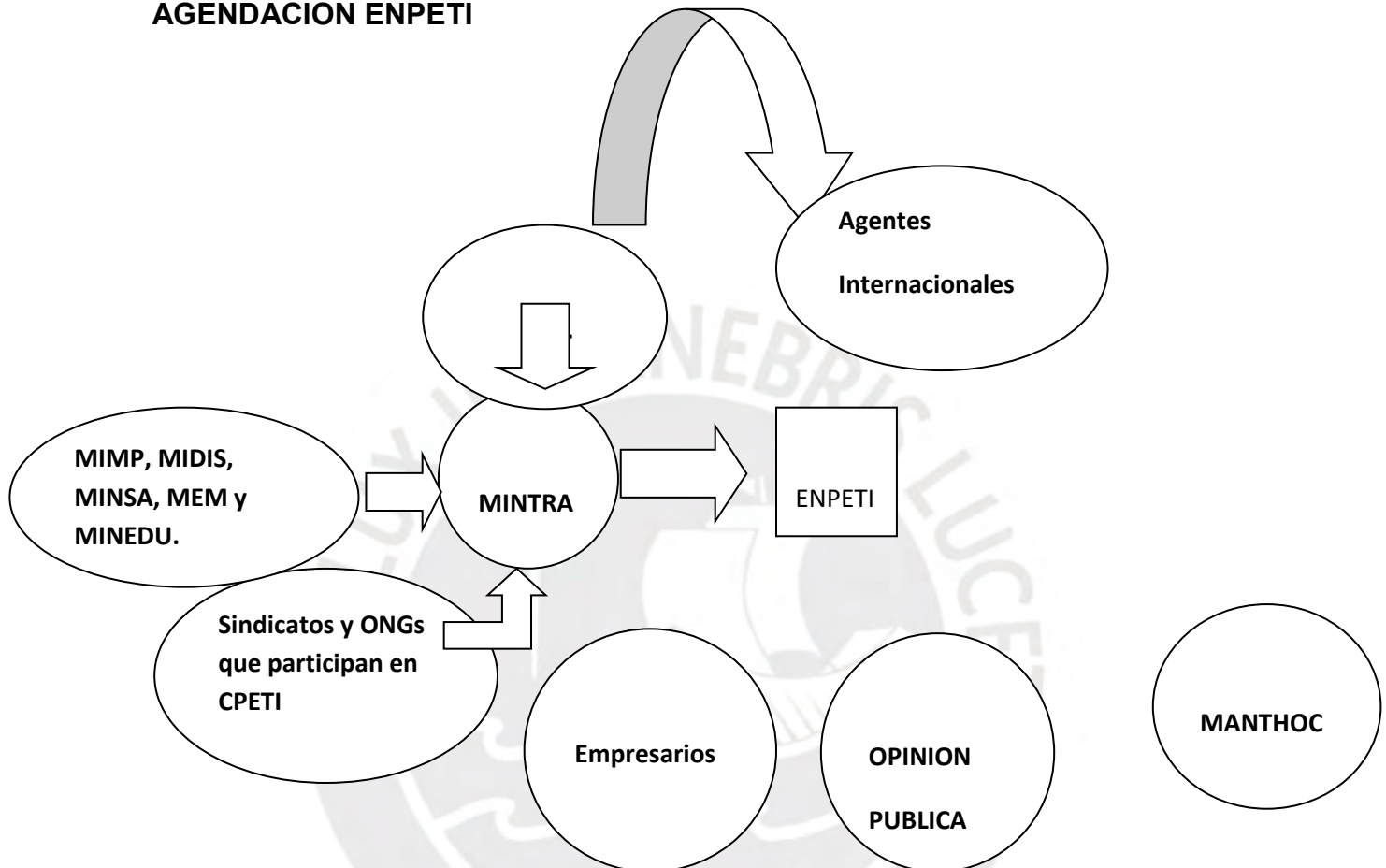


Fuente: Elaboración propia

A la pregunta teórica que planteaba Losada “¿Qué hace que un asunto pase a formar parte de la agenda política? O ¿Quién decide los temas sobre los que debe decidirse?”, en el caso estudiado se identifica que fueron las más altas autoridades de gobierno en un contexto socio político muy específico: implementación del acuerdo comercial Perú-EEUU y atención de temas laborales sin entrar en contradicción con el empresariado (Losada 2014).

En líneas generales, se puede concluir que los actores que participaron en la agendación de la ENPETI se alinearon del siguiente modo:

**FIGURA N°4: MAPA Y ALINEAMIENTO DE ACTORES EN PROCESO DE AGENDACION ENPETI**



Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar, el alineamiento de actores fue el siguiente: el MINTRA, lideró la agenda y la elaboración de la política a través de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo que preside el CPETI. La OIT, brindó asistencia técnica pero también ejerció acciones de incidencia claves para la “agenda”.

El siguiente cuadro nos muestra los recursos de los principales actores:

Cuadro N° 8 Recursos de actores en el proceso de agendación de la ENPETI	
Actores	Recursos
Ejecutivo	Voluntad y capacidad de decisión política
MINTRA – CPETI	Expertise y capacidad técnica instalada en el tema del trabajo infantil; capacidades de coordinación con otros ministerios y sociedad civil
OIT	Capacidad técnica y de influencia en Ministerios y Presidencia
Sociedad civil	Expertise y capacidad técnica instalada en el tema del trabajo infantil; posibilidad de ejercer cierto nivel de presión e incidencia

Fuente: Elaboración propia

Los miembros de la sociedad civil participantes en la CPETI, apoyaron el proceso de manera subordinada al MINTRA. Desde sociedad civil, hubo grupos a favor con participación activa (ONGs), con poco interés y escasa participación (sindicatos), grupos en contra (MANTHOC) y grupos indiferentes (gremios empresariales). Por su lado, agentes internacionales influyeron en un contexto más general a través de los mecanismos de implementación de TLCs.

La elaboración de una política tiene a la base negociaciones entre numerosos actores. Negociaciones en las que los actores con mayores o mejores recursos y con las habilidades y capacidades suficientes para articular consensos alrededor de sus posiciones podrán ver expresados sus intereses en los acuerdos finales. En el caso de la Estrategia la negociación fue de baja intensidad pues a) los actores a favor se alinearon a la propuesta y b) los actores que se opusieron terminaron aislados o excluidos del proceso por propia iniciativa. Siendo la agendación de la política de tipo *institucional* y *elitista* (Losada 2014), se puede decir además que existió en la agendación de la ENPETI un carácter significativamente instrumental (Pastor 2014), pues resultó de mucha utilidad a los propósitos del Ejecutivo de consolidarse y legitimarse, atendiendo un frente abierto en el contexto de la implementación del acuerdo comercial con Estados Unidos y



aprovechando la oportunidad que se presentó de impulsar medidas en el ámbito laboral sin generar contradicciones con el sector empresarial.

Analizar la agendación de la ENPETI nos permite supletoriamente identificar el carácter de la política que emprendía el gobierno del Presidente Humala, se promovía desde las instituciones una política pública débil, sin presupuesto y con escasa participación de la sociedad civil y sensibilización a la opinión pública (una política de baja intensidad que tendrá escaso impacto en su implementación posterior) en el contexto de una administración que tendía puentes y estrecha lazos con el sector de la gran empresa (Meny y Thoenig 1992). Importante señalar esto, pues la agendación, como parte del ciclo de la política pública, y el proceso político en el que se inscribe no se pueden separar (Stein, 2006).

### **3.2 Problemas que surgen en el Proceso de Agendación**

Por lo dicho hasta aquí cabe señalar que la ENPETI tuvo en su construcción, y en específico en su etapa de agendación que analizamos, un carácter dinámico (Pastor 2014), implicando desde su agendación, las “estructuras económicas y sociales” del país a la base del cual se fue elaborando la política (Stein 2006). Esto, en el contexto de una correlación de fuerzas, que en la problemática de Trabajo Infantil, se presentó aun adverso para promover políticas públicas de mayor calado que prevengan y eliminen el trabajo infantil, de modo efectivo. Ese cruce de distintos factores en el campo de fuerzas sociales ya señalado (De Sebastian 1999) da cuenta: a) de un proceso de agendación marcado por la aleatoriedad, incertidumbre y conflictividad del proceso político en el que se agendó la política (Chambio 2016; Lindblom 1991) y b) de que la política

se agendo en una sociedad profundamente despolitizada. De ahí que el carácter de la agendación de la ENPETI fue de tipo institucional y elitista (Losada 2014). Y donde el impulso y la legitimidad de la política le fue dada por el MINTRA y otros Ministerios o “actores institucionales” (Pastor, 2014).

A la luz de la propuesta teórica propuesta por Pastor (2014) y de acuerdo al trabajo de campo, podemos establecer la siguiente tabla de análisis de las variables que estuvieron en juego en el proceso de agendación de la política:

<b>Cuadro N° 9</b>	
<b>Análisis de variables del proceso de agendación de la ENPETI</b>	
<b>Variables Analíticas</b>	<b>Descripción</b>
<b>Intensidad</b>	La importancia que se le otorgó al problema es de baja intensidad
<b>Perímetro</b>	Los efectos negativos del problema afecta de manera importante a los niños/as que trabajan a manera individual en un ciclo de pobreza y afectara también el desarrollo nacional, regional y local.
<b>Novedad</b>	El problema del trabajo infantil no era reciente sino más bien estructural o crónico
<b>Urgencia</b>	El problema requería atención inmediata
<b>Tipología</b>	El problema era multicausal
<b>Interrelación</b>	El problema se sobrepone o yuxtapone con otros

Si hacemos un breve resumen podemos decir que confluyeron tres factores: a) el trabajo infantil fue visto como problema por los tomadores de decisión siendo prioritaria su atención en el contexto de implementación del acuerdo comercial Perú-EEUU y de atención de temas laborales, por parte del Ejecutivo, sin entrar en contradicción con el empresariado (*problem stream*); b) el MINTRA, lideró el proceso y con la asesoría técnica de OIT, elabora la ENPETI (policy o *proposal stream*) hubo “voluntad técnica (la asesoría de OIT fue importante y también la base de datos e información estadística del INEI)” (Entrevista N°4); y c) la voluntad política de las más altas autoridades del gobierno, el Presidente Ollanta Humala,

el Ministro de Trabajo, entre otras autoridades del más alto nivel (*political stream*); hubo “voluntad política del Presidente Ollanta Humala, el Ministro Villena, la vice Ministra, Silvia Cáceres. La propia primera dama Nadie Heredia, acudió al lanzamiento de la política en el auditorio del MINTRA” (Entrevista N°4). Con lo cual se abrió una *window of opportunity* (ventana de oportunidad) que posibilitó la agendación y elaboración de la política (Kingdom 2003).

En el proceso de agendación de la ENPETI se presentaron una serie de problemas que podemos agrupar en tres grandes aspectos:

*UNICEF por acuerdos interagenciales, (del sistema de NNUU) no entra en Trabajo Infantil en Perú. OIT cumple papel relevante y ha empujado a que el TI se agende como problema en el mundo. Es independiente de las presiones sociales. Esta actuación es preexistente a que se convierta en problema para los gobiernos, la normativa sobre Trabajo Infantil es preexistente a que se un problema para los gobiernos. OIT promueve a que los países alineen su normativa a estándares internacionales. Así lo que más se movió (en Perú) fue lo normativo y regulaciones pero no las acciones para respuesta específicas de TI (Entrevista N°7). Con lo que las posibilidades de una agendación sistémica, a partir de la creciente percepción del TI como problema por parte de la sociedad, y de un enfoque pluralista, participación de la población en la discusión para encontrar soluciones, (Losada 2014) se veían reducidas.*

Se identifica que las normas e instituciones que se crearon para atender el problema como el propio CPETI se crearon independientemente del cambio del sentido común mayoritario o “sistemas de creencias” que posibiliten una agendación sistémica y pluralista (Losada 2014; Stein 2006) e independientemente del alineamiento de las fuerzas sociales que podrían generar cambios sociales de mayor calado. Con lo que se promovió la agendación de la política independientemente de si el trabajo infantil se había o no convertido en

problema para los respectivos gobiernos, por una toma de conciencia y/o movilización ciudadana.

En países, como Perú, donde los niveles de tolerancia respecto del trabajo infantil son altos, la ciudadanía es bastante laxa y permisiva con el trabajo infantil, incluso existen sectores laborales que le otorgan valor positivo al trabajo infantil es el caso de las “trabajadoras del hogar que dicen yo trabajé de niña y quiero que mi hija también trabaje. Esto se debe a falta de conciencia, conocimiento y sensibilidad” (Entrevista N°9).

En general, “se piensa que el Trabajo Infantil es bueno y se piensa que es bueno para salir de la pobreza. Se piensa que si has sido pobre, trabajaste de niño y lograste salir de la pobreza pues es algo bueno y que debe replicarse en la sociedad y la familia. Lo cual convierte a la sociedad en permisiva frente al Trabajo Infantil” (Entrevista N°4).

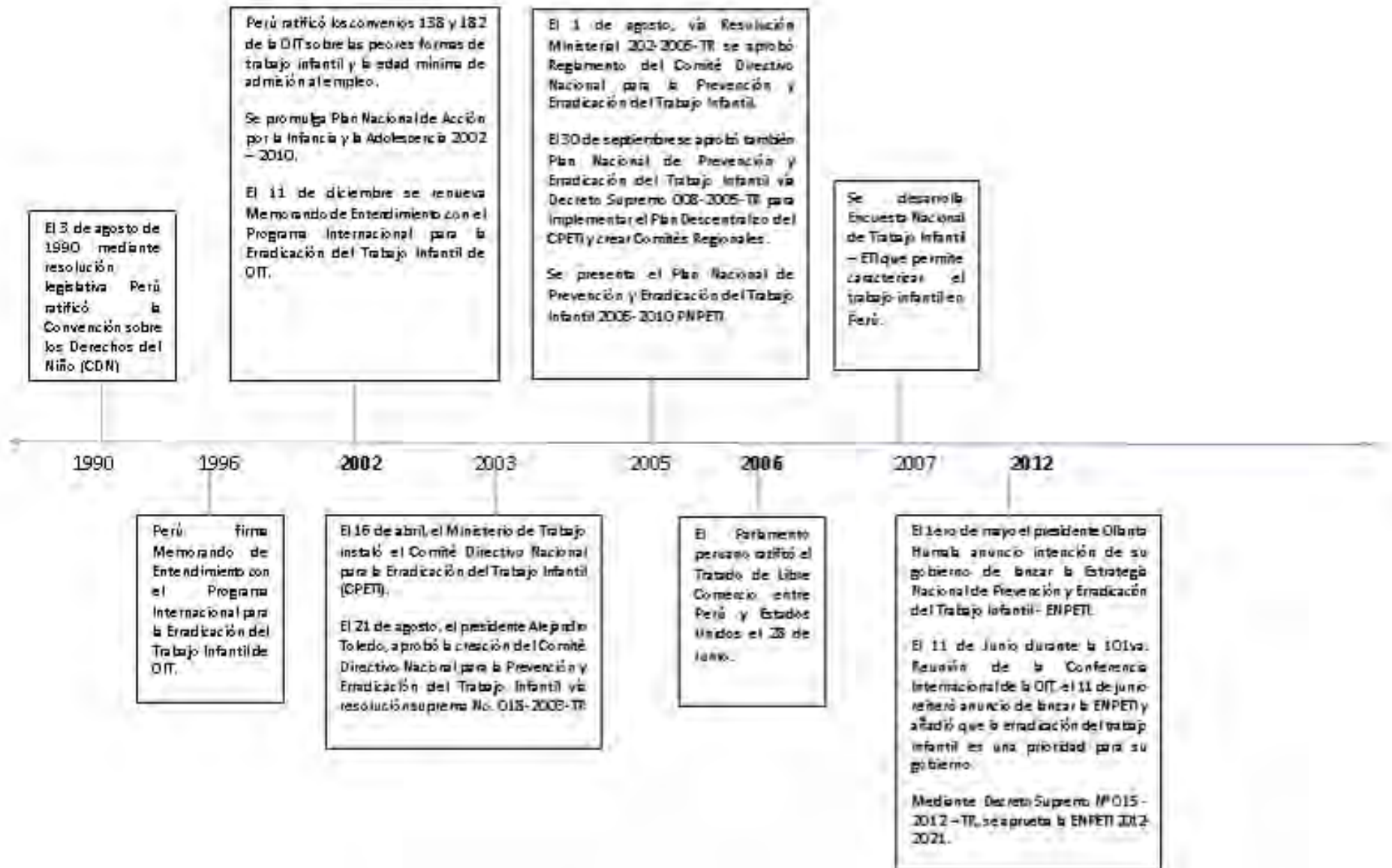
“El Trabajo Infantil es muy poco visible en la agenda de la política pública social peruana. Prácticamente no está presente comparando con experiencias de otros países donde es prioridad, como el caso de Chile” (Entrevista N°7) Se propició entonces una normalización del trabajo infantil en la sociedad peruana. De ahí que el marco normativo e institucional fuere “preexistente a que el trabajo infantil se convirtiera en problema para los gobiernos” por movilización de la ciudadanía (Entrevista N°7). Normas e instituciones se crearon de modo independiente al sentir de la opinión pública y ciudadana mayoritaria. Esto propiciaría, siguiendo las variables propuestas por Pastor (2014) una agendación de baja intensidad.

El trabajo infantil, se constituyó en un problema para las instituciones, pero no para la sociedad. De ahí que en la elaboración de la política, primaran aspectos

procedimentales más que aspectos de fondo. Es el caso que el gremio de trabajadoras del hogar -sector en el que niñas trabajan en situaciones de alto riesgo y en algunos casos en peores condiciones de trabajo infantil (explotación, violencia y violación sexual)- no fueron de las primeras en ser convocadas e incorporadas en la CPETI a pesar de haber solicitado su incorporación reiteradamente. Recién fueron admitidas luego de años de reiterar e insistir en su intención y solicitud de participar en el CPETI. Esta reticencia se explicaría porque los funcionarios/as no entendían las vinculaciones entre trabajo doméstico y trabajo infantil (Entrevista N°2). Asimismo, organizaciones sociales de base y productores agrícolas, no fueron convocadas. Quedando al margen del proceso de agendación de la política. Así, la política se convirtió en un tema de “expertos”, “técnicos” y “funcionarios”. Se profundizaron las distancias entre el proceso político y la política pública misma. El problema se circunscribió, cada vez más, a las instituciones (Losada 2014).

En la figura N°5, podemos observar la línea de tiempo del proceso de agendación de la política pública para prevenir y erradicar el Trabajo Infantil, período 1990-2012.

Figura Nº 5: Línea de tiempo del Proceso de agendaación de la política pública para prevenir y erradicar el trabajo infantil (1990 - 2012)



Respecto del rol de los actores en el proceso de agendacion habría que señalar:

El liderazgo que desarrolló el MINTRA, en el proceso de “agendacion” se desarrolló en un contexto de debilidad y fragilidad institucional. Instancias públicas de otros sectores como MIMP, MIDIS, MINSA, MEM y MINEDU, tuvieron escasa o nula participación. Esto explica las posteriores deficiencias al momento de la implementación. Especial mención al rol desarrollado por la CPETI. Su rol fue limitado pues los actores o agentes con capacidad de movilización y presión social como los sindicatos y ONGs, que en general circunscribieron su participación únicamente a las reuniones del CPETI y talleres o reuniones con consultor contratado para el diseño de la Estrategia.

Por otro lado, el MINTRA, logró establecer alianzas con otros sectores del Estado, es el caso del MINDEU, MIDIS y MIMP. Este esfuerzo fue impulsado por los/as Vice Ministros/as (Entrevista N°4). Articuló con el MINEDU, interviniendo en las UGELs, las Instituciones Educativas y las Direcciones Regionales de Educación. Participo también el gobierno local de Carabaylo (en Lima) y Santa María del Valle, en Huánuco (Entrevista N°5).

Si bien la voluntad política del Ejecutivo hizo que la Estrategia se agendara y se elaborara rápidamente, tuvo problemas inmediatos, no se le transfirieron recursos, y no se le hizo seguimiento adecuado y oportuno a los proyectos pilotos como Huánuco y Carabaylo.

### 3.3 Causas de los problemas que surgen en el proceso de agendaación

La voluntad del Ejecutivo, se sumó a la capacidad instalada desde el CPETI “decisores de políticas públicas” (Lindblom 1991) o “emprendedores de políticas” (Alza 2014) empujaron la agendaación de la política. Sin embargo, dado que el CPETI y la ENPETI están adscritos al MINTRA, uno de los Ministerios con más bajo presupuesto, sus niveles y capacidades para ir más allá de indicadores formales son mínimos. Un ejemplo adicional, es el referido a los miembros que participan en el CPETI del sector público o gubernamental, ninguno tiene capacidad de decisión. A diferencia de otras experiencias como en Ecuador, donde se conformó Comisión de alto nivel con participación de Vice Ministros, en el CPETI participan funcionarios que tienen escasa o nula capacidad de decisión. Lo que hace que los acuerdos y avances no sean vinculantes.

La OIT, siguiendo su propia conformación y normativa promueve el dialogo social desde un modelo tripartito (Empresa, Estado y Sindicatos). Modelo que lamentablemente excluye a, organizaciones sociales de base, pequeños productores, familias campesinas y productores agrícolas (que son los que más producen o generan trabajo infantil). Sin perjuicio de ello fue importante su rol de hacer cumplir los Convenios y también las obligaciones del estado peruano contempladas en tratados como el TLC. Esto fue clave para que el Estado se vaya comprometiendo en invertir más recursos y en elaborar informes de avances. La OIT, apporto también de modo importante en la capacitación a decisores públicos (Entrevista N°10). Su participación en el proceso de agendaación se dio a través de su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil - IPEC (Entrevista N°1 y número 11).

Se identificó en sociedad civil dos discursos claramente contrapuestos: aquellos que están a favor de la eliminación del trabajo infantil (MINTRA, OIT,



Sindicatos, Empresas y ONGs) y aquellos que están a favor de que se mantenga el trabajo infantil (MANTHOC e IFEJANT). Estos últimos realizaron incidencia sobre todo en el Congreso.

Por el lado de sociedad civil, participaron además de las centrales Sindicales con asiento en la CPETI (CGTP, CATP y CUT) y ONGs (como AGTR, CESIP, GIN, Red por un futuro sin trabajo infantil, CEDRO), pero y otras instituciones como la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza- MCLCP. Estos agentes con capacidad de movilización, principalmente los sindicatos tuvieron poco protagonismo y generaron poco nivel de impacto. Con lo cual desaprovecharon la ventana de oportunidad que se abría. “La sociedad civil, ha sido un cuarto actor, pudo haber organizado mejor sus demandas, pudo haber sido mejor pero ha sido importante” (Entrevista N°1).

Las ONGs, para el caso del trabajo infantil, estuvieron y están abocadas principalmente al desarrollo de proyectos específicos. Las campañas de incidencia que desarrollan son de bajo impacto en medios y no está acompañada de una movilización ciudadana. Realizaron aportes técnicos y ejercieron cierto nivel de presión y persuasión ante autoridades gubernamentales (Entrevista N°11; entrevista N°10). Participaron en el proceso de agendación motivados por su expertise e interés institucional y para mantener financiamiento de cooperación internacional (Entrevista N°11).

Desde las ONGs se acordó incorporar un enfoque basado en derechos. Se realizaron por tanto diversos mecanismos de incidencia, tanto para que se incorpore el enfoque como para que en general el Estado tome iniciativa y el proceso de agendación avance y se concrete la ENPETI como una política, al menos de gobierno. Algunas ONGs, desarrollaron importantes tareas de vigilancia y sensibilización. Es el caso de los encuentros promovidos por el Grupo de

Iniciativa Nacional - GIN. Estos Encuentros cumplieron un rol importante pues permitieron que se elaborara informes alternativos desde la sociedad civil en torno al cumplimiento y avances de normativas internacionales como la Convención de los Derechos del Niño. Incorporándose en estos informes, la situación del Trabajo Infantil en el país y la respuesta del Estado. Estos informes se dirigieron al Comité de los Derechos del niño de las Naciones Unidas (Entrevista N°10).

Por el lado empresarial, en general hubo indiferencia, con alguna participación de CONFIEP, ADEX y Telefónica que tuvo un rol importante, hasta el año 2015, con su Programa PRONIÑO y apoyó las consultas con el sector privado. Los representantes del sector empresarial, sin bien se mostraban sensibles a la problemática desarrollaron muy poco compromiso en el proceso de agendación y estuvieron ausentes. Pudieron aportar por ejemplo en identificar en que sectores económicos o cadenas de valor hay más niños/as y adolescentes trabajadores/as, pero no fue así. Las iniciativas que tomaron algunas empresas, en el marco de la Responsabilidad social Empresarial, estuvo más vinculada al mejoramiento, construcción y posicionamiento de su imagen corporativa. En general, su participación en la agendación fue predominantemente declarativa (Entrevista N°10), no participaron (Entrevista N°4) y es que no sienten el problema “en carne propia” (Entrevista N°9).

Una ausencia importante, fueron los Gobiernos locales y regionales. No hubo presupuesto para ir a regiones o hacer consultas macro regionales. Se intentó suplir con la representación que tenían en Lima (ANGR) (Entrevista N°3). Los gobiernos locales mostraron importante desinterés en el tema (Entrevista N°6) y cumplieron un rol bastante marginal de validación de las propuestas. En general aportaron muy poco (Entrevista N°11). Otra ausencia relevante fueron los gremios del sector agrario (CNA, CCP y otras organizaciones campesinas), las comunidades amazónicas, también las organizaciones sociales de base (club de

madres, vaso de leche) y organizaciones de niños, niñas y adolescentes. Estas ausencias y la falta de consulta a estos gremios no permitieron contar con “una clara tipificación del trabajo infantil” y explica lo vacíos de la política. Es un tema preocupante pues “el concepto de sujeto de derechos está en el papel, pero no en la práctica” (Entrevista N°10).

Asimismo, existe una alta permisividad ciudadana y normalización del problema. Son muchos los sectores que valoran como positivo el trabajo infantil: pueblos originarios, poblaciones campesinas, e incluso autoridades como alcaldes y gobernadores regionales. Y por otro lado, no se ha logrado articular un discurso que se convierta en prioritario en la sociedad peruana a favor de la prevención y erradicación del trabajo infantil, que entienda como inadmisibles el que un niño, niña o adolescente trabaje cuando debería estar estudiando, realizando actividades recreativas protegido por su familia y el Estado. “Para que este en la agenda pública, necesitas una sociedad sensibilizada...va a permanecer en agenda mientras haya información” (Entrevista N°1).

El contexto internacional en el que se desarrolló la agendación de la Estrategia fue de crisis financiera internacional. No obstante, luego de rápida recuperación la economía peruana siguió creciendo motivada por los precios altos de las materias primas que el país exporta. En el momento de “agendación” de la Estrategia se daba otro fenómeno: el impulso para la implementación del Acuerdo Comercial Perú – Estados Unidos.

Habría que señalar los problemas en la agendación. Corta duración de las gestiones ministeriales, poco interés de las altas esferas decisorias (PCM) o de sectores estratégicos (MEF) en el tema. Estos problemas permanecen. Actores que intervinieron en la solución MTPE (labor de convencimiento ante otros actores de la pertinencia de la propuesta); OIT (apoyo en la legitimación técnica de la

propuesta antes otros ministerios). Los problemas tuvieron que ver con que la población no lo observa como un problema y por falta de compromiso interés de funcionarios o voluntad política. Y ausencia de capacidades para elaborar propuestas de políticas entre los funcionarios. En general se presentaron problemas en las instituciones en el proceso de agendación por deficiencias en las capacidades instaladas (Entrevista N°11).

El presidente Ollanta Humala, aprovecho una oportunidad “se subió a un caballo y no sabía cómo era la silla, tenía una agenda pendiente que cumplir como país” e impulso la Estrategia por cuanto tenía la necesidad de construir una “imagen distinta” (Entrevista N°10). Sin embargo, los funcionarios no son permanentes o carecen de especialización en el tema, no tener un equipo técnico capacitado fue una dificultad. (Entrevista N°10) existe una alta rotación de personal (Entrevista N°5) algo que ocurre no solo en niveles intermedios de gobierno sino también en las más altas instancias, “siempre hay desconocimiento en cada uno de los nuevos Ministros que ingresan y como cambian a las personas y entonces hay caída en los Programas y entonces hasta que nombren al Director, y se reestructuren las Direcciones” (Entrevista N°9) se ha perdido la oportunidad de impulsar cambios de mayor calado. La alta “rotación del equipo ministerial, que a diferencia de Chile donde hay un equipo involucrado años, ocurre tanto con cambio de gobierno como en el periodo gubernamental, se cambia todo y se retrocede. Una política debe tratarse como política de Estado que no puede sujetarse a los cargos de confianza” (Entrevista N°2).

Con lo cual se puede establecer que esta “agendación” fue débil y si bien ha habido continuidad de la política esta ha sido de muy baja intensidad.

## CONCLUSIONES

El carácter de la agendación de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil – ENPETI fue de tipo *institucional* y *elitista* (Losada 2014). Su agendación fue promovida e impulsada por el Ejecutivo a través de las más altas autoridades de gobierno -Presidente Humala y Ministro de Trabajo. Desde el MINTRA, fue la Dirección de Derechos Fundamentales, la institución que lideró el proceso de formulación de la Estrategia- como parte de las obligaciones del Estado peruano en el marco de la implementación del TLC Perú-EEUU. Así, una política en su implementación (Acuerdo comercial) y la etapa de agendación de otra Política (ENPETI) se implicaron conjuntamente. Lo que resultó de importante utilidad al Ejecutivo para consolidar y legitimar su poder, atendiendo un frente abierto en el contexto de la implementación del acuerdo comercial y aprovechando la oportunidad que se presentó de impulsar medidas en el ámbito laboral sin generar contradicciones con el sector empresarial. Existió un elemento significativamente instrumental (Pastor 2014) que benefició de modo positivo la agendación y elaboración de la Política.

La agendación de la ENPETI tuvo un débil enfoque de *“agenda sistémica”* e incipiente *“enfoque pluralista”* (Losada 2014). El carácter del CPETI es deliberativo pero no vinculante con lo que carece de fuerza social y política para colocar en agenda políticas en torno al trabajo infantil; y a la par si bien algunos sectores perciben cada vez más el Trabajo Infantil como un problema, en general la sociedad peruana, es bastante tolerante con la problemática del Trabajo Infantil.

La importante asesoría técnica y capacidad de incidencia de la OIT, no cambio esta situación pues impulsan la agendación, elaboración e implementación

de políticas de prevención y erradicación de trabajo infantil independientemente de si el tema es un percibido como un problema por la ciudadanía. Esta actuación preexiste a si el trabajo infantil se convierte en problema para los gobiernos. Así, la normativa sobre Trabajo Infantil es preexistente a que sea un problema para los gobiernos. Con lo que las posibilidades de una *agendación sistémica*, a partir de la creciente percepción del TI como problema por parte de la sociedad, y de un *enfoque pluralista*, participación de la población en la discusión para encontrar soluciones (Losada 2014) se ven reducidas.

En el contexto de la agendacion desde la sociedad civil, hubo grupos a favor con participación activa (ONGs), grupos a favor con poco interés y escasa participación (sindicatos), grupos en contra (MANTHOC) y grupos indiferentes (gremios empresariales). De modo resumido, confluyeron tres factores: a) el trabajo infantil fue visto como problema por los tomadores de decisión siendo prioritaria su atención en el contexto de implementación del acuerdo comercial Perú-EEUU y de atención de temas laborales, por parte del Ejecutivo, sin entrar en contradicción con el empresariado (*problem stream*); b) el MINTRA lideró el proceso y con la asesoría técnica de OIT elabora la ENPETI (*policy o proposal stream*); y c) la voluntad política de las más altas autoridades del gobierno, el Presidente Ollanta Humala, el Ministro de Trabajo, entre otras autoridades del más alto nivel (*political stream*); Con lo cual que abrió una *window of opportunity* (ventana de oportunidad) que posibilitó la agendacion y elaboración de la política (Kingdom 2003).

## BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO NACIONAL.

2002 Acta de suscripción del Acuerdo Nacional.

Lima, 22 de julio del 2002.

Recuperado de <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/14-acceso-al-empleo-pleno-digno-y-productivo/>

ALIAGA, Luz Elizabeth, María Judith GUABLOCHE y Mirlena VILLACORTA

2009 *Los Determinantes del Trabajo Infantil Rural en el Perú y su Incidencia sobre la Formación del Capital Humano: Bases para Propuestas de Políticas.*

Tesis de Maestría en Gerencia Social. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Letras y Ciencias Humanas.

ALZA, Carlos

2014 Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos. En: *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(2), 2014, 39-73. Consulta:

23 de junio de 2018.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/viewFile/12538/13098>

2016 *Análisis y Diseño de Políticas Públicas*. Modalidad semipresencial.

PUCP virtual. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, Segunda edición, Lima.

ANAYA, Rogger Holfre

2015 Participación y preparación comunitaria frente al trabajo Infantil en una localidad de lima metropolitana. Tesis de Licenciatura en Psicología con mención en Psicología Social. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Letras y Ciencias Humanas. Consulta 24 de junio.

[file:///C:/Users/cedro/Downloads/ANAYA\\_ROSALES\\_ROGGER\\_PARTICIPACION\\_COMUNITARIA%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/cedro/Downloads/ANAYA_ROSALES_ROGGER_PARTICIPACION_COMUNITARIA%20(3).pdf)

ALVARADO, Ana y otros

2016 *Análisis de una Política Pública para enfrentar el problema del Trabajo Infantil en el Perú*. Análisis y diseño de Políticas Públicas - Trabajo colaborativo 2. Maestría en Ciencia Política y Gobierno – Modalidad Semipresencial. PUCP. Lima, Perú.

AVELLANEDA, Sandra Karina

2017 Religión y políticas públicas en el Perú. El rol de las iglesias católica y evangélica en la agendación de los proyectos legislativos de Unión Civil y de Unión Solidaria. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales. Consulta: 24 de junio de 2018.

[http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/11856/AVELLANEDA\\_GARC%C3%8DA\\_SANDRA\\_RELIGION\\_POLITICAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/11856/AVELLANEDA_GARC%C3%8DA_SANDRA_RELIGION_POLITICAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y)



AVILES, Percy Benjamín

2017 *“El aporte y las dificultades de la Alianza Público Privada en la erradicación del Trabajo Infantil en Lima Metropolitana durante el período 2011-2014: Caso PRONIÑO”*. Tesis de Maestría Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

ARÁMBULO, Carlos

2013 *Luces y sombras en torno al Programa Articulado Nutricional. Analizando la política pública desde la relación Estado–Sociedad Civil en el Perú, durante el periodo 2000–2012”* Tesis de Maestría en Ciencias Políticas con mención en Gestión pública y políticas públicas. Lima: Pontificia universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno. Consulta: 24 de junio de 2018.

<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5046/ARAMBULO QUIROZ CARLOS MARTIN LUCES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

BALLON, Eduardo

2016 *“El final de un gobierno intrascendente”*. En TOCHE MEDRANO, Eduardo (Compilador). *Perú Hoy, Ni Gran Transformación ni Hoja de Ruta*. Lima: desco, pp. 19-35. Consulta: 22 de junio de 2018.

<file:///C:/Users/cedro/Downloads/El%20final%20de%20un%20gobierno%20intrascendente%20%20Eduardo%20ball%C3%B3n%20E.pdf>

BARLETTA, María Consuelo.

2008 *Marco normativo de la protección de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en situación vulnerable en relación a las ITS, VIH / SIDA.* Care, Lima, Perú. Consulta: 24 de junio 2018.

[http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/296\\_MINSA1044.pdf](http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/296_MINSA1044.pdf)

BOLAÑOS, Elar, Carmen CABRERA y María OLAVE

2007 *Viejos problemas, nuevas prácticas: la sensibilización como estrategia para el desarrollo. Estudio de caso sobre los proyectos de trabajo infantil en la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Informe de Tesis Escuela de Graduados Maestría en Gerencial Social.* Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Graduados. Maestría en Gerencia Social.

BRIZIO, Lucía

2014 *“YO PUEDO HACERLO SOLO”. Riesgo Laboral y Capacidad de Autonomía de Niños y Niñas Trabajadores en el Mercado Central.* Tesis de licenciatura en Sociología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales. Consulta: 23 de junio de 2018

[http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/6768/BRIZIO\\_BELLO\\_LUCIA\\_PUEDO\\_HACERLO.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/6768/BRIZIO_BELLO_LUCIA_PUEDO_HACERLO.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

COMITÉ DIRECTIVO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL - CPETI

2008 *Informe final Plan Estratégico del Comité Directivo Nacional Para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2008-2010.* Lima, agosto del 2008.

## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1992 *Ley N. °26102*. Ley que aprueba el Código del Niño y Adolescente.

Lima, 24 de diciembre de 1992.

CORI, Julia Giovanna

2011 *El proceso de agendación de la concesión de los establecimientos penitenciarios en el Perú (2001-2008)*. Tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

CHAMBIO, Jenniffer Elizabeth

2016 “Las políticas de prevención del riesgo en los procesos de heladas en la Región Puno durante el período 2009-2010” Tesis de Maestría en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado. Consulta: 24 de junio de 2018.

[http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/7271/CHAMBIO\\_HERMOSA\\_JENNIFFER\\_ELIZABETH\\_POLITICAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/7271/CHAMBIO_HERMOSA_JENNIFFER_ELIZABETH_POLITICAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

DE SEBASTIÁN, Luis

1999 Análisis de los involucrados. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-14 UE. En:

<file:///C:/Users/bcnet/Downloads/An%C3%A1lisis-de-los-involucrados.pdf>

DIALLO, Yacouba, Alex ETIENNE y Farhad MEHRA

2013 *Tendencias mundiales del trabajo infantil entre 2008 y 2012*. Organización Internacional del Trabajo – Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. 2013. Ginebra. Consulta: 24 de junio de 2018.

[file:///C:/Users/cedro/Downloads/Global\\_Child\\_Labour\\_Trends\\_2008-2012\\_ES\\_Web.pdf](file:///C:/Users/cedro/Downloads/Global_Child_Labour_Trends_2008-2012_ES_Web.pdf)

DIARIO GESTIÓN

2016 “Gobierno de Humala destino cerca de S/ 10,000 millones al desarrollo de programas sociales”. *Gestión*. Redacción Gestión.. Lima, 28 de mayo del 2016. Consulta: 12 de junio de 2018.

<https://gestion.pe/economia/gobierno-humala-destino-cerca-s-10-000-millones-desarrollo-programas-sociales-122099-noticia/?fbclid=IwAR2GI4trg2DRz2xc9W5ddN67WFUwoad3vLejKzXA-Hcq69d-w7mGEIjl4Qk>

DÍAZ, Ricardo Iván y Rosa Emma BENÍTEZ

2017 *El trabajo infantil: revisión de las investigaciones desarrolladas en América Latina*. Universidad de la Salle. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Programa de Maestría en Estudios y Gestión del Desarrollo. Bogotá. Recuperado de:

[http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/21649/72152221\\_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/21649/72152221_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

DIRECCION DE TRABAJO DEL GOBIERNO DE CHILE.

2014 Nota de prensa 20 de junio: *Gobierno crea un Observatorio del Trabajo Infantil*. Recuperado de: <http://www.dt.gob.cl/portal/1627/w3-article-103423.html>

DOMINGUEZ, J. Carlos

2011 *Ventanas de oportunidad y coaliciones de política pública: el caso del proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México desde una perspectiva histórica*. Secuencia, Revista de historia y ciencias sociales. Distrito Federal, México, número 79, enero-abril, 2011, pp. 61-87. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Consulta: 24 de junio.

<http://www.redalyc.org/pdf/3191/319127438003.pdf>

DURAND, Francisco

2016 *Cuando el poder extractivo captura el estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Primera edición junio 2016. IMPRESIÓN: Tarea Asociación Gráfica Educativa. Lima – Perú. OXFAM.

[https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file\\_attachments/capturadurand%20VF.pdf](https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/capturadurand%20VF.pdf)

ELDER, Charles y Roger COBB

1993 *Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos*. Consulta: 24 de junio de 2018. En AGUILAR, Luis (editor) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Colección Antología de Política Pública. México: Porrúa. Consulta: 23 de junio de 2018.

[https://polpublicas.files.wordpress.com/2014/01/elder\\_y\\_cobb-formacion-de-la-agenda.pdf](https://polpublicas.files.wordpress.com/2014/01/elder_y_cobb-formacion-de-la-agenda.pdf)

## EL PERUANO

- 2003 *Resolución Suprema núm. 018-2003-TR*. Por la que se aprueba la creación del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Lima 21 de agosto del 2003. Núm. 8461, págs. 250136-250137.
- 2005 *Resolución Ministerial núm. 202-2005-TR*. Por la que se aprueba el Reglamento del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI). Lima 01 de agosto del 2005. Núm. 9176, págs. 297884-297887.
- 2005 *Decreto Supremo núm. 008-2005-TR*. Por el que se aprueba el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Lima 30 de setiembre del 2005.

[https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS\\_008\\_2005\\_TR.pdf](https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS_008_2005_TR.pdf)

## FUNDAMENTALS Y MTPE

- 2016 *Magnitud y características del Trabajo Infantil en Perú: Informe 2015 – Análisis de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) y de la Encuesta sobre Trabajo Infantil (ETI) /Organización Internacional del Trabajo; Servicio de Principios y derechos fundamentales en el Trabajo (FUNDAMENTALS), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú (MTPE) – Ginebra: OIT.*

## GUERRERO, Maro.

- 2016 “*La política de erradicación del trabajo infantil en la gestión de Humala*”. En TOCHE MEDRANO, Eduardo. Revista Perú Hoy. Ni Gran Transformación ni Hoja de Ruta. Lima: Desco, pp. 231 – 249. Consulta: 23 de junio de 2018.

[http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/29/13\\_Guerrero\\_PHj16.pdf](http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/29/13_Guerrero_PHj16.pdf)

HARGUINDEGUY, Jean-Baptiste

2013 *Análisis de Políticas Públicas*. Madrid: Tecnos.

HERNANDEZ, Max

2004 *Acuerdo Nacional, pasado, presente y futuro*. IDEA Internacional y Acuerdo Nacional. Lima. Consulta: 23 de junio de 2018.

[http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/Pasado Presente Futuro-MH\\_10\\_04.pdf](http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/Pasado_Presente_Futuro-MH_10_04.pdf)

HUBER, Ludwing

2014 *Trabajo infantil y programas de transferencias monetarias condicionadas. Opciones para el Programa Juntos*. Lima: DESCO, DyA, WL. Consulta: 23 de junio de 2018.

[http://209.177.156.169/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_872.pdf](http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_872.pdf)

HUMALA, Ollanta

2012 *Alocución del Presidente de la República del Perú*. 101 sesión de la Conferencia Internacional de la OIT, Ginebra-Suiza, 11 de Junio de 2012.

Recuperado de: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---elconf/documents/meetingdocument/wcms\\_183316.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---elconf/documents/meetingdocument/wcms_183316.pdf)

KINGDON, John W.

2003 *Agendas, alternatives and public policies* (segunda edición). New York: Longman.

LEGENDRE SALAZAR, Sheila Mabel

2017 *La (no) coordinación en el proceso de Implementación de políticas de saneamiento: El caso del Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015 en la Provincia del Santa en el periodo 2011-2014*. Tesis de Maestría en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica el Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Consulta: 24 de junio de 2018.

[http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/10265/LEGENDRE\\_SALAZAR\\_SHEILA\\_NO\\_COORDINACION.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/10265/LEGENDRE_SALAZAR_SHEILA_NO_COORDINACION.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

LIEBEL, Manfred.

2003 *Infancia y trabajo: para una mejor comprensión de los niños y niñas trabajadores de diferentes culturas y continentes*.

2000 *La otra infancia: niñez trabajadora y acción social*

SBN: 9972-9232-0-7. Recopilación: 298 p.

LINDBLOM, Charles E.

1991 *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.

LOSADA, Roberto

2014 *La formación de la agenda como punto de partida de las políticas públicas*. En: PASTOR ALBADALEJO, Gema (editora). *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch



MELGAR, María.

2013 *La problemática institucional en el proceso de agendación de la Política Pública de desarrollo portuario y su implicancia en la Empresa Nacional de Puertos del Terminal Portuario del Callao dentro del contexto de Reforma del Estado (2003-2011)*. Tesis de Maestría en Ciencia Política con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

MENY, Ives y Jean Claude THOENIG

1992 *Las políticas públicas*. Editorial Ariel: Barcelona.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

2006 Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos. Suscrito el 12 de abril del 2016. Textos del Acuerdo. TLC Perú – EEUU. Capítulo Laboral Artículo 17.2.

[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=80](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=80)

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO.

2012 *Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021*. Lima. Impreso por Corporación CREAGRAMA EIRL. 78p.

2014 En: *Comité Directivo Nacional para la Prevención y erradicación del Trabajo Infantil. Nuestra contribución: Balance de los avances y retos de la implementación de la Estrategia Nacional de Prevención y erradicación del Trabajo Infantil ENPETI 2012-2021*. Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo

NOCETI, M.

2009 *El trabajo infantil como estrategia de sostén de las familias pobres en la Argentina, la necesidad de rediseñar el objeto de las políticas públicas*. Revista Acciones e Investigaciones Sociales. Buenos Aires: numero 27 (julio 2009), pp. 171-194. Consulta: 23 de junio de 2018.

[file:///C:/Users/cedro/Downloads/Dialnet-ElTrabajoInfantilComoEstrategiaDeSostenDeLasFamili-3171112%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/cedro/Downloads/Dialnet-ElTrabajoInfantilComoEstrategiaDeSostenDeLasFamili-3171112%20(1).pdf)

ORRACA, Pedro

2014 "El Trabajo Infantil en México y sus causas. Revista Problemas del Desarrollo, 178 (45), pp. 113 – 137. Consulta: 23 de Junio de 2018.

[file:///C:/Users/cedro/Downloads/47837-129969-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/cedro/Downloads/47837-129969-1-PB%20(1).pdf)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

2009 *Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015. Haciendo realidad el trabajo decente*. Ginebra. Consulta: 24 de junio de 2018.

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_102562.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_102562.pdf)

2010 Buenas prácticas y experiencias exitosas para la prevención y erradicación del trabajo infantil en América Latina. OIT: Santiago de Chile

2012 *Mensaje de Juan Somavia Director General de la OIT con ocasión del día Mundial contra el Trabajo Infantil*. Oficina Internacional del Trabajo. Oficina del Director General. Discursos 2012. 12 de junio de 2012.

OIT y Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile

2015 *CRECER FELICES. Estrategia nacional para la erradicación del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador 2015-2025*. Santiago de Chile.

Consulta 23 de junio. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_380838.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_380838.pdf)

OIT y Otros

2017 *Trabajo infantil, Trabajo Forzoso y Empleo Joven de calidad en Argentina: Aportes del Sistema de las Naciones Unidas 2000-2017*. Impreso en Argentina.

PASTOR, Gema

2014 *Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas*. En: PASTOR ALBADALEJO, Gema (editora). *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch

PEASE, Henry

2009 Régimen democrático y políticas públicas. En: Pease García, H. y Villafranca, L. (editores) *Aula Magna 2008 Reforma del Estado El papel de las políticas públicas*. Lima: PUCP

PICCO E. y B. GALENDE

2001 *Trabajo infantil su impacto en la constitución subjetiva*.

Kairos, Revista de Temas Sociales 2001.5, (8), 2º semestre.

<http://www.fices.unsl.edu.ar/kairos/k8-07.htm>

QUINTASI, Indira

2013 Entre el oro y el paraíso: lógica del estado frente a la minería ilegal en Madre de Dios a finales del Gobierno de Alan García. (2008-2011): agendación de un caso complejo a través de una lógica incremental. Tesis de licenciatura en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.

RAUSKY, María Eugenia

2009 “Perspectivas sobre el Trabajo Infantil en la Argentina: Un análisis de las investigaciones desarrolladas en el campo de las ciencias sociales”. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*. N 5 p. 177-200. En Memoria Académica. Consulta: 23 de Junio de 2018

<file:///C:/Users/cedro/Downloads/Dialnet-PerspectivasSobreElTrabajoInfantilEnLaArgentina-3886914.pdf>

2009 *¿Infancia sin trabajo o Infancia trabajadora? Perspectivas sobre el trabajo Infantil*. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Manizales, volumen 7, número 2, pp. 681-706. Consulta: 24 de junio de 2018.

<http://www.redalyc.org/pdf/773/77315614005.pdf>

RIVERA, Luis Sebastián

2014 *Inciendiando contra el Trabajo Infantil: Acciones y discursos en el establecimiento de la agenda de políticas públicas*. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.

SALAZAR, María Cristina.

2000 *El Trabajo Infantil en Colombia: Tendencias y nuevas Políticas*. Revista Nómadas. Bogotá, número. 12, pp. 152-159. Consulta: 23 de junio de 2018.  
<https://drive.google.com/file/d/1tVWWssfPUKq9sIVoeSqSDWxOSCPuSoLI/view>

SAUMA, Pablo

2015 *Ellos crecen, tú también. Costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo. Consulta: 23 de junio de 2018.  
[http://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/ellos\\_crecen\\_tu\\_tambien.pdf](http://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/ellos_crecen_tu_tambien.pdf)

SOYER, Adriana

2010 El trabajo Infantil en el sector agrícola de Piura. Oportunidades de acción de la mediana y gran empresa. Tesis de Maestría en Derecho de la Empresa con mención en Gestión Empresarial. Lima: Pontificia universidad Católica del Perú, Escuela de Graduados.

STEIN, Ernesto (Coordinador)

2006 *La política de las políticas públicas*. Progreso económico y social en América Latina. INFORME 2006. BID, Editorial Planeta, México DF.

TARIFEÑO, Marco

2015 Trabajo infantil y escolaridad en zona rurales. Caso Valle Huarmey. Tesis de Maestría en Política Social. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marco. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad de Posgrado.

UNICEF.

a.2009 *Algunas reflexiones sobre la situación de la niñez en el Perú. A los 20 años de la convención sobre los derechos del niño*. Lima, Perú. Recuperado de: [https://www.unicef.org/peru/spanish/cdn\\_final.pdf](https://www.unicef.org/peru/spanish/cdn_final.pdf)

b.2016 *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño al Estado peruano, aprobados por el Comité de Derechos del Niño en sesiones del 11 al 29 de enero del 2016*. Recuperado de: [https://www.unicef.org/peru/spanish/Observaciones\\_finales del Comite de los Derechos del Nino al Estado Peruano.pdf](https://www.unicef.org/peru/spanish/Observaciones_finales_del_Comite_de_los_Derechos_del_Nino_al_Estado_Peruano.pdf)

UMAYAHARA, Mami

2004 *Coordinación Intersectorial de políticas y programas de la primera infancia: Experiencias en América Latina*. Santiago de Chile.

Publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencias y la Cultura (UNESCO). Santiago. Impreso en Chile. Editorial Trineo S.A  
Consulta: 23 de junio de 2018.

[file:///C:/Users/cedro/Downloads/coordinacion\\_intersectorial\\_politicas\\_programas\\_primera\\_infancia.pdf](file:///C:/Users/cedro/Downloads/coordinacion_intersectorial_politicas_programas_primera_infancia.pdf)

## ANEXOS

### CUESTIONARIO – FUNCIONARIOS PUBLICOS y SOCIEDAD CIVIL

**Datos personales:**

Nombres y Apellidos: ..... Edad: .....

Estudios: .....

¿Cuál fue la Institución, cargo y funciones que desempeñó durante proceso de agendación (2011-2012)?

¿Cuándo y cómo se vinculó al tema de Trabajo Infantil?

¿Dónde labora y Qué cargo desempeña actualmente?

**Determinar los actores que participaron en el proceso de agendación**

**P.1** ¿Quiénes fueron los actores que participaron en el proceso de agendación? ¿Qué rol cumplieron?

**P.2** Usted diría que las instituciones del sector público que participaron en la agendación lo hicieron motivadas por:

- a) Voluntad de decisores (ministro, director CPETI, otros funcionarios) 1 b) Impulso de la OIT 2  
 c) Implementación del TLC Perú – EEUU 3 d) Presión de opinión pública 4  
 e) Otro

**P.3** ¿Quiénes fueron los actores del sector privado que participaron en el proceso de agendación? ¿Qué rol cumplieron?

**P.4** Usted diría que las instituciones del sector privado que participaron en la agendación lo hicieron motivadas por:

- a) Expertise e interés institucional 1 b) Mantener financiamiento de cooperación internacional 2  
 c) Implementación del TLC Perú – EEUU 3 d) Presión de opinión pública 4  
 e) Otro 5

**P.5** ¿Usted diría que hubo actores obviados de manera, deliberada? a) Si 1/ b) NO 2

**P.6** (Si la respuesta en P.5 es SI) ¿Cuáles fueron las organizaciones/instituciones obviadas?

**P.7** Usted diría que las organizaciones/instituciones obviadas, fueron obviadas por:

- a) Su demostrada intransigencia en sus posiciones 1 / b) Mantener actitud poco democrática y dialogante 2  
 c) Por decisión de funcionarios del Estado 3/ d) Actitud intransigente y poco democrática del gobierno 4  
 e) Otro

**P.8** ¿Hubo organizaciones o personas que se opusieron al proceso de agendación? ¿Quiénes?

**P.9** Usted diría que quienes se opusieron al proceso de agendación lo hicieron porque:

- a) No están de acuerdo con la erradicación del trabajo infantil 1 / b) No están de acuerdo con el TLC Perú – EEUU 2  
 c) Tienen intereses políticos 3 / d) Se benefician con el trabajo infantil 4  
 e) Otro 5

**P.10** ¿Qué papel jugaron las instituciones del MINTRA (incluidas las regionales) especialmente el CPETI?

**P.11** ¿Qué papel jugaron las instituciones internacionales, especialmente OIT?

**P. 12** ¿Usted diría que la participación de la OIT estuvo vinculada a:

- a) Las recomendaciones del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil 1

b) A la implementación del TLC Perú-Estados Unidos (capítulo 17, artículo 17.2 del Tratado establece el compromiso de ambas partes de abolir el trabajo infantil y prohibir las peores formas de trabajo infantil)? 2

c) Otro 3

**P.13** ¿Diría usted que la iniciativa y liderazgo del proceso estuvo en el ejecutivo (presidente Humala, Ministro de Trabajo, Secretario Ejecutivo CPETI) o en la OIT?

a) Ejecutivo 1 / b) OIT 2

c) Otro 3

#### **Describir/Determinar los tipos de problemas que surgen a raíz de la agendación de la política pública**

**P.14** ¿Cuáles diría usted que fueron las etapas o momentos más importantes del proceso de agendación?

**P.15** ¿Cuáles fueron los problemas más importantes que se presentaron en estas etapas?

**P.16** ¿Estos problemas que se presentaron en el proceso fueron superados o permanecen a la actualidad?

**P.17** ¿Qué actores intervinieron, y que papel jugaron, en la solución de los problemas considerando sus intereses y capacidades?

**P.18** Los problemas tuvieron que ver con:

a) ¿Oposición de actores públicos o de sociedad civil?, 1 / b) ¿Con la existencia de políticas adversas? 2

c) ¿Con existencia o ausencia de normas adecuadas? 3 / d) ¿Por opinión pública adversa? 4

e) ¿Por qué la población no lo observa como un problema? 5 / f) ¿Falta de compromiso, interés de funcionarios o voluntad política? 6

g) Otro 7

**P.19** ¿El cambio de gobierno (2011) y consecuentemente de funcionarios en PCM y del sector trabajo generó problemas u oportunidades?

#### **Comprender los problemas que surgen en el proceso de agendación de la política pública, en este caso de la ENPETI**

**P.20** ¿Considerando que la CPETI se creó en el 2003 a que atribuye usted que recién se apruebe el 2012 la ENPETI

a) Falta de voluntad política 1 / b) ausencia de capacidades para elaborar propuestas de políticas 2

c) insensibilidad o permisividad de la sociedad/opinión pública 3 / d) Relaciones de poder adversas

4

e) Otro

**P.21** ¿La agendación de la política generó problemas en las instituciones? a) SI 1 / b) NO 2

**P.22** Si respondió Sí en la P.21 ¿Los problemas fueron causados por?:

a) Deficiencia en las capacidades instaladas 1 / b) voluntad política adversa 2

c) relaciones de poder en las instituciones o en sociedad civil 3 / d) normas e instituciones vigentes 4

e) Otro

**P.23** ¿Las normas e instituciones vigentes durante el proceso, representaron obstáculos o problemas? ¿De qué tipo?

**P.24** ¿Las funciones, facultades e intereses/motivaciones de los funcionarios que rol jugaron durante el proceso de agendación (generaron problemas u oportunidades)?.

**P.25** ¿A la luz de la experiencia cuales diría que han sido los principales factores de obstáculo o problema en la implementación de la ENPETI?

**P.26** ¿Qué acciones son necesarias para que la política pública se mantenga en agenda o se reagende?

**P.27** ¿Cuáles son los avances de la ENPETI al 2018? ¿Por qué?

**P.28** ¿Cuáles cree serán los resultados de la ENPETI al 2021? ¿Por qué?



## Datos generales de los participantes

CUADRO N°6				
RELACIÓN DE ENTREVISTADOS				
N°	Nombre	Estudios	Organización	Cargo
N°1	Katia Romero Cano	Maestría en Gestión Pública	OIT / Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	El 2011, Coordinadora Nacional del Programa de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. El 2018, Especialista en Trabajo infantil.
N°2	Sofía Mauricio	Técnicos incompletos	ONG AGTR Casa de Panchita	Fue trabajadora infantil doméstica y trabajadora del hogar, actualmente Coordinadora de AGTR.
N°3	María Olave Bernuy	Maestría en Gestión del Desarrollo	OIT	2000 Experta en Comunicación y Desarrollo OIT. Actualmente Oficial de Programa.
N°4	Yolanda Bertha Erazo Flores	Abogada, Magister en Gerencia Social	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo/ INABIF/ESSALUD	2011, Directora de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo hasta mayo 2013, posteriormente, julio 2015-agosto 2016. Actualmente Gerente de la Plataforma de atención al asegurado en ESSALUD.
N°5	María Polo Puelles	Ingeniero de sistemas. Diplomás de diseño y evaluación de proyectos	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	2011 – 2013 Especialista en Dirección general de empleo. 2013 a la fecha en Derechos fundamentales viendo TI.
N°6	Ana Alvarado Cueto	Economista con estudios de Maestría en Ciencia Política	MIDIS	Directora Nacional del Programa Juntos, del 2014 al 2015.

		y Gobierno		
N°7	María Gloria Barreiro	Socióloga, Maestría en Políticas Públicas	ONG DYA	Directora ejecutiva en Ecuador hasta el 2016, de ese año a la actualidad Directora ejecutiva en Perú.
N°8	Isaac Ruiz Sánchez	Trabajo Social	ONG CESIP	Desde el año 94, Responsable de proyecto, de Programa, actualmente responsable de Planificación, Monitoreo y Evaluación.
N°9	Elsa Baldeon Astuhuaman	Doctora en Educación	Sindicato de trabajadores CGTP	2004, Secretaría de Educación. Actualmente Dpto. de Ecología y Medio Ambiente.
N°10	Moisés Sigwas Guzmán	Profesor	INABIF/ ONG Warma Tarinakuy y Red por un futuro sin Trabajo Infantil	Consultor-promotor de la ONG Warma Tarinakuy del 86 al 92. Coordinador Nacional del Programa Educadores de Calle en el INABIF, del 93 al 97. Responsable de la Red por un futuro sin Trabajo Infantil hasta el 2010. Profesor de la Casa de Cartón del 2001 a la actualidad.
N°11	Edgardo Balvín Torres	Magíster en Ciencia Política	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Director de la Dirección General de Derechos Fundamentales y 2013-2015/ y 2016-2018.